



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 6 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i pengespilloven mv.
(DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr
pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold...	5	6.4.4	Nødvendighets- og proporsjonalitetskravet	28
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	6.4.5	Oppsummering og konklusjon	31
2.1	Stortingets anmodningsvedtak i 2018	6	7	Administrativt vedtak eller domstolsbehandling	32
2.2	Utredninger og høringer	6	7.1	Høringen	32
2.3	Erfaringer fra andre land	7	7.2	Høringsinstansenes syn	32
3	Høringen	8	7.3	Departementets vurdering	33
3.1	Høringsinstansene	8	8	Praktisk gjennomføring av et pålegg	35
3.2	Generelt om høringsinstansenes syn	12	8.1	Høringen	35
4	Valg av DNS-blokkering eller DNS-varsling	14	8.2	Høringsinstansenes syn	35
4.1	Bakgrunn	14	8.3	Departementets vurdering	36
4.2	Høringen	14	8.3.1	Nærmere framgangsmåte for ileggelse av pålegg	36
4.3	Høringsinstansenes syn	14	8.3.2	Hvem et pålegg kan rettes mot	36
4.4	Departementets vurdering	15	8.3.3	Interesseavveining	37
4.4.1	DNS-varsling eller DNS-blokkering	15	8.3.4	Utveksling av opplysninger ved gjennomføring av et pålegg	38
4.4.2	DNS-blokkering kontra andre mulige tiltak	16	8.3.5	Oppheving av pålegg	38
4.5	Mulig redusert effekt av DNS-blokkering	16	8.3.6	Forskriftshjemmel	39
4.5.1	Høringen	16	9	Person- og kommunikasjonsvern	40
4.5.2	Høringsinstansenes syn	17	9.1	Gjeldende rett	40
4.5.3	Departementets vurdering	17	9.1.1	Personvernet	40
5	Forholdet til EØS-rettens regler om frihet til å tilby tjenester	19	9.1.2	Kommunikasjonsvernet	40
5.1	Gjeldende rett	19	9.2	Høringen	41
5.2	Høringen	19	9.3	Høringsinstansenes syn	41
5.3	Høringsinstansenes syn	19	9.4	Departementets vurderinger	42
5.4	Departementets vurdering	20	9.4.1	Landingssiden bør legges til internettilbyderens server	42
5.4.1	Innledning	20	9.4.2	Behandlingsgrunnlag	44
5.4.2	Allmenne hensyn	20	9.4.3	Utformingen av landingssiden	44
5.4.3	Egnethet og konsistens	21	10	Sanksjoner ved brudd på bestemmelsen	46
5.4.4	Nødvendighet	22	10.1	Høringen	46
5.4.5	Oppsummering	23	10.2	Høringsinstansenes syn	46
6	Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten	24	10.3	Departementets vurdering	46
6.1	Gjeldende rett	24	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	47
6.1.1	Grunnloven § 100	24	12	Merknader til lovforslaget	48
6.1.2	EMK artikkel 10	25		Forslag til lov om endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge)	50
6.2	Høringen	25			
6.3	Høringsinstansenes syn	26			
6.4	Departementets vurdering	27			
6.4.1	Innledning	27			
6.4.2	Kravet til legitimt formål	27			
6.4.3	Kravet til lovhjemmel	27			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 6 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

*Tilråding fra Kultur- og likestillingsdepartementet 20. oktober 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kultur- og likestillingsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i pengespilloven.

Proposisjonen inneholder forslag om 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. Forslaget må ses i forlengelse av de vurderinger som ble gjort i Prop. 220 L (2020–2021), hvor det ble konkludert med at man i stedet for å fremme et forslag om DNS-varsling, skulle sende på ny høring et forslag om DNS-blokkering. Formålet med forslaget er å begrense tilbudet av pengespill uten norsk tillatelse av hensyn til sårbare spillere og et ønske om å styrke enerettsmodellen som statens sosialpolitiske og

kriminalpolitiske virkemiddel på pengespillområdet.

Forslaget går ut på å lovfeste at Lotteritilsynet kan pålegge internettilbydere å gjennomføre DNS-blokkering av et nettsted, dersom nettstedet tilbyr pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse. For at et pålegg om DNS-blokkering skal kunne gis, må hensynene som taler for at pålegget gis, veie tyngre enn ulempene pålegget vil medføre.

Proposisjonen inneholder også et forslag om å oppheve lov 21. juni 2013 nr. 97 om endringer i den nå opphevede medieieierskapsloven, samt et forslag om å oppheve § 9 i lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Stortingets anmodningsvedtak i 2018

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

I mai 2018 ba Stortinget i et anmodningsvedtak regjeringen om å «stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres», jf. dokument 8:110 S (2017–2018), Innst. 242 S (2017–2018), Vedtak 695. DNS-blokkering innebærer å pålegge internettilbydere å innføre tekniske tiltak for å hindre internettblukeres tilgang til utvalgte nettsteder ved bruk av domenenavnsystemet (DNS). I praksis skjer dette på samme måte som ved DNS-varsling, men uten at brukeren gis samme enkle mulighet til å gå videre til det aktuelle pengespillnettstedet.

Bakgrunnen for å innføre en hjemmel til å kunne pålegge internettilbydere tekniske tiltak på brukernes tilgang til utvalgte nettsteder ved bruk av domenenavnsystemet (DNS), er å kunne begrense uregulerte aktørers spilltilbud i det norske markedet. Pengespilloven forbyr aktører som ikke har tillatelse, å tilby eller medvirke til å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet. Slike tekniske tiltak vil kunne svekke de uregulerte spillselskapenes markedsposisjon og dermed styrke enerettsmodellen. Det er viktig fordi enerettsmodellen er statens sosialpolitiske og kriminalpolitiske virkemiddel på pengespillområdet, og fordi enerettsmodellen som reguleringsmodell nettopp tar sikte på å forhindre en uønsket og negativ konkurranse på pengespillområdet. Den foreslåtte bestemmelsen vil og

kunne medføre mindre eksponering av pengespilltjenester overfor sårbare spillere, noe som kan motvirke spilleproblemer.

Det er tatt i bruk en rekke tiltak for å stanse og begrense pengespill fra uregulerte aktører som ikke har tillatelse i Norge. Det er stans av betalingstransaksjoner, håndheving av markedsføringsforbudet, pålegg om retting og stans og mulighet for ileggelse av tvangsmulkt eller overtreddelsesgebyr. Til tross for disse ulike tiltakene, er det fremdeles behov for nye tiltak for å bedre måloppnåelsen om å forebygge spilleproblemer ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. Tekniske hindre ved bruk av DNS, vil derfor i kombinasjon med disse tiltakene bidra til en samlet større effekt. Det er fremdeles 23 000 personer i Norge som har spilleproblemer og om lag 93 000 som er i risikozonen for spilleproblemer, ifølge befolkningsundersøkelsen «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022» gjennomført av Universitetet i Bergen, Pallesen et al. (2023).

2.2 Utredninger og høringer

I forbindelse med høringen av lovforslaget til ny lov om pengespill, jf. høringsnotatet 29. juni 2020, reiste departementet spørsmål om hvorvidt DNS-varsling eller DNS-blokkering ville være best egnet for å stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Departementet vurderte i høringsnotatet at det var lite sannsynlig at DNS-blokkering effektivt ville kunne hindre at de som ønsker det, benytter seg av uregulerte spilltilbud, fordi det finnes relativt ukompliserte metoder for å omgå denne formen for blokkering. Departementet vurderte derfor at DNS-blokkering først og fremst ville fungere som et informasjonstiltak som opplyser om at nettstedet ikke har norsk tillatelse, på lik linje med DNS-varsling. Fordi både blokkering og varsling er egnet til å oppnå denne effekten, konkluderte departementet med at det var mest naturlig å anvende det minst inngripende tiltaket, nemlig DNS-varsling.

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

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

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

2.3 Erfaringer fra andre land

Ifølge EU-kommisjonens rapport «Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Con-

trolled Offers», hadde 12 EØS-land innført DNS-blokkering per januar 2019, herunder Belgia, Frankrike, Polen, Portugal og Spania. Ytterligere seks land benytter andre former for blokkering. I to av tre land som har blokkering av nettsted, er det pengespillmyndighetene som fatter vedtak om blokkering. I øvrige land kreves beslutning fra en domstol. Blokkering oppgis å være et effektivt informasjonstiltak, som også gir innsikt om forbrukeratferd på nett og medvirker til at en del spillere avskrekkes fra å prøve uregulerte pengespill.

Spillemyndigheden i Danmark har siden 2012 hatt anledning til å gå til retten og begjære at en internettilyder skal innføre DNS-blokkering av konkrete nettsteder med pengespill rettet mot Danmark som ikke har dansk lisens. Spillemyndigheden har siden 2012 fått rettens tilslutning til å blokkere til sammen 227 nettsteder som tilbød pengespill rettet mot Danmark uten tillatelse. Praksis er at rettens beslutninger i enkeltsaker følges opp av internettilyderne. Før Spillemyndigheden begjærer DNS-blokkering, undersøkes det om nettsiden er rettet mot Danmark, f.eks. ved bruk av dansk språk, dansk kundetjeneste, dansk betalingskort og om det kan spilles på danske spillobjekt. Spillemyndigheden sender deretter en anmodning til spillselskapet som står bak siden om å stanse å tilby pengespill som ikke er omfattet av en dansk tillatelse. Dersom selskapet bak nettsiden ikke innretter seg, går Spillemyndigheden videre til retten med en begjæring om DNS-blokkering.

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

3 Høringen

3.1 Høringsinstansene

Departementet sendte 21. september 2021 på høring et forslag til en egen bestemmelse i ny pengespillov om DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge, med frist for merknader 2. november 2021. Det ble også sendt på høring et tilleggsnotat 13. april 2023, med høringsfrist 25. mai 2023, som tok for seg forslaget sine konsekvenser for person- og kommunikasjonsvernet. Høringsnotatene ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arkivverket
 Barneombudet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Digitaliseringsdirektoratet
 Finanstilsynet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Helsedirektoratet
 Høgskolen i Innlandet
 Høgskulen i Volda
 Institutt for medier og kommunikasjon,
 Universitetet i Oslo
 Konkurransetilsynet
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Lotterinemnda
 Medietilsynet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Norges forskningsråd
 Norges handelshøyskole
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 (NTNU)
 Norsk kulturråd
 Oslo Metropolitan University (Oslo Met)
 Oslo tingrett
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Senter for rettsinformatikk
 Skattedirektoratet

Språkrådet
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Økokrim
 Sametinget
 Sivilombudet
 Innovasjon Norge
 Norges Bank
 4H Norge
 Abelia
 Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
 ADHD Norge
 Afasiforbundet i Norge
 Agens AS
 Akademikerne
 Akan kompetansesenter
 AKKS Norge
 Altibox AS
 American Car Club of Norway
 Annonseforeningen
 Apple AB
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Aspelund AS
 ATTAC Norge
 Aurora støtteforening for mennesker med
 psykiske helseproblemer
 Autismeforeningen i Norge
 Barnekreftforeningen
 Barnevakten
 Bedriftsforbundet
 Betsson Group
 Blå Kors Norge
 Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri-
 virksomhet
 Brystkreftforeningen
 Buddhistforbundet
 Bypass Originator AS
 Bydelsmødrene
 CARCINOR
 Care
 Caritas Norge
 Cerebral Parese-foreningen

Charitech AS	Forbundet for Norske Museumsvenner
Cherry AB	Forbundet Kysten
CISV Norge	Forbundet Mot Rusgift
CIVITAN Norge	Foreningen 2 Foreldre
Color Line AS	Foreningen for hjertesyke barn
Come On	Foreningen for human narkotikapolitikk
De Frie Evangeliske Forsamlinger – misjons- og hjemmeutvalget	Foreningen for kroniske smertepasienter
De Frie Evangeliske Forsamlinger ung	Foreningen for Muskelsyke
De Unges Orkesterforbund	Foreningen Frikanalen
Den Evangelisk Lutherske Frikirke	Foreningen Norden Norge
Den Lutherske Bekjennelseskirke	Foreningen vi som har et barn for lite
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli	Forsvarets seniorforbund
Den Norske Advokatforening	Fortidsminneforeningen
Den Norske Birgitta-Riksstorlosje	Forum for natur og friluftsliv (FNF)
Den norske kirke	Fotolotto/Multilot AS
Den Norske Turistforening	Framfylkingen
Den Uavhengige Norske Storloge av Odd Fellow ordenen	Framtiden i våre hender
Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn	Fri – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
Det frivillige Skyttervesen	Frilynt Norge
Det Hvite Bånd – norske kvinners kristne avholdsforbund	Fritt Ord
Det Islamske Kultursenter Samfunn i Norge – Diksin	Frivillighet Norge
Det Norske Hageselskap	Funcom
Det Norske Misjonsselskaps barne- og ungdomsorganisasjon	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon FFO
Det norske Skogselskap	GamblingCompliance
Det Norske Travselsselskap og Norsk Jockeyklub	Gaming Innovation Group
Diabetesforbundet	Get
Direktesalgforbundet	Google Norge
DNT – Edru livsstil	Grønn ungdom
Domeneshop AS	Gynkreftforeningen
Dyrebeskyttelsen Norge	Hamar Game Collective
Dysleksi Norge	Hjelpelinjen for spillavhengige
Effektiv Altruisme Norge	HLF Hørselshemmedes Landsforbund
Eidsiva Bredbånd AS	Homenet AS / Global Connect
Eika Gruppen	Human-Etisk Forbund
Elevorganisasjonen	Hvite Ørn Norge
Europabevegelsen	Hyperion – Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser
Europeisk Ungdom	IKT Norge
Evry Card Services	Indremisjonsforbundet
Facebook Norway	Innsamlingskontrollen
Finans Norge	Institutt for Journalistikk
Finansforbundet	Institutt for samfunnsforskning
Finansieringsselskapenes Forening	Interesseorganisasjonen for frittstående motorsportklubber
Finansklagenemnda	International Students Union of Norway
Flyktninghjelpen	IOGT i Norge
Folkeakademiens landsforbund	Ivareta – pårørende berørt av rus
Folkorg – Organisasjonen for folkemusikk og folkedans	Junior- og barneorganisasjonen Juba
Forbruker Europa	Juvente
Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMetropolitan University (OsloMet)	Kabel Norge
	KFUK-KFUM Norge
	Kindred Group
	Kirkens Nødhjelp
	Kiwanis International district Norden

Klassisk	Norges Husflidslag
Kongelig Norsk Automobilklubb	Norges Håndballforbund
Kongelig Norsk Båtforbund	Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
Kopinor	Norges Innsamlingsråd
Korpsnett Norge	Norges Jeger og Fiskerforbund
KoRus Øst	Norges KFUK KFUM speidere
Kringkastingsringen	Norges kirkesangforbund
Kristen idrettskontakt	Norges Korforbund
Kristensamfunnet i Norge	Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag
KS – Kommunesektorens organisasjon	Norges Livredningsselskap
Kvekersamfunnet, the religious society of friends (quakers) in Norway	Norges Lokalradioforbund
Kvinnegruppa Ottar – landsstyret	Norges Markedsføringsforbund
Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøy- klubber	Norges Musikkorps Forbund
Landsforeningen for hjerte og lungesyke	Norges Myalgisk Encefalopati Forening
Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte	Norges Naturvernforbund
Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse	Norges Parkinsonforbund
Landsforeningen for uventet barnedød	Norges Røde Kors
Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer	Norges Sjakkforbund
Landslaget for lokalhistorie	Norges Skiforbund
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Norges sopp- og nyttevekstforbund
Lions Clubs International Distrikt 104	Norges speiderforbund
Lotteripartner AS	Norges Svømmeforbund
MA – Rusfri trafikk	Norges televisjon AS
Maharishi-stiftelsen	Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner
Med Israel for fred	Norid
Mediebedriftenes Landsforening	NORILCO – Norsk forening for stomi, reservoar og mage- og tarmkreft
Megapop	Normisjon
Mental Helse	Norsk Amatørteaterforbund
Mental Helse ungdom	Norsk Bluesunion
Miljøagentene	Norsk Botanisk Forening
Misjonsalliansen	Norsk Bransjeforening for Onlinespill
Misjonskirken Norge	Norsk Bridgeforbund
Momentum – Foreningen for arm- og benprotese- brukere	Norsk cøliakiforening
Morbus Addison Forening	Norsk Dystoniforening
Multipel sklerose forbundet i Norge	Norsk Epilepsiforbund
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Norsk Filatelistforbund
Natur og ungdom	Norsk Folkehjelp
Noregs Mållag	Norsk Forbund for Svaksynte
Noregs ungdomslag	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norges Astma- og Allergiforbund	Norsk forening for cystisk fibrose
Norges Bingo- og lotteriforbund	Norsk forening for fartøyvern
Norges Blindeforbund	Norsk Forening for Nevrofibromatose
Norges Blindeforbunds Ungdom	Norsk Forening for Osteognesis Imperfecta
Norges Bygdekvinnelag	Norsk Forening for Spillproblematikk
Norges Bygdeungdomslag	Norsk Friidrett
Norges Døveforbund	Norsk Fyrhistorisk Forening
Norges Fibromyalgi Forbund	Norsk Hesteeierforbund
Norges Fotballforbund	Norsk Hestesenter
Norges Frivilligsentraler	Norsk IP-TV forbund
Norges Handikapforbund	Norsk jazzforum
Norges Handikapforbunds ungdom	Norsk Jernbaneklubb
	Norsk Jockeyklub

Norsk kolonihageforbund	Rådet for psykisk helse
Norsk Lokalradioforbund	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Norsk Luthersk Misjonssamband	Sandefjord Bredbånd AS
Norsk lymfødem og lipødemforbund	Senior Norge
Norsk Motor Klubb	Seniordans Norge
Norsk musikkråd	Seniornett Norge
Norsk Målungdom	Signal Bredbånd AS
Norsk Ornitologisk Forening	Skattebetalerforeningen
Norsk Pantelotteri AS	Skeiv Ungdom
Norsk Pokerforbund	Skeiv Verden
Norsk Radio Relæ Liga	Skjærgårds LIVE
Norsk Revmatikerforbund	Slekt og Data
Norsk Rikskringkasting AS	Snow Castle AS (Snowcastle Games)
Norsk Rikstoto	SOS-barnebyer Norge
Norsk Sangerforbund	Sparebankforeningen i Norge
Norsk sangerforum	Spillavhengighet Norge
Norsk Tipping AS	Spillerforeningen
Norsk Tourette Forening	Sponsor- og Eventforeningen
Norsk Veteran Motorsykkel Club NVMC	Stiftelsen Dam
Norsk Viseforum	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
Norsk Økrimforening	Stiftelsen Livsglede for Eldre
Norske kunstforeninger	Stoffskifteforbundet
Norske kveners forbund/ruijan kveenilitto	Strømmestiftelsen
Norske Kvinners Sanitetsforening	Søndagsskolen i Norge
Norske Redningshunder	Telenor Norge AS
Norske Reserveoffiserers Forbund	Telia Norge AS
Norske Symfoni-Orkestres Landsforbund	Traditional Taekwondo Union
Norske Trekkspilleres Landsforbund	Ung kreft
Norwaco	Ungdom mot EU
Novamedia Norsk Postkodelotteri AS	Ungdommens Sjakkforbund
NRJ Norge AS	UNICEF-komiteen i Norge
Ny Musikk	Utviklingsfondet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Vellenes Fellesorganisasjon
Ordenen Riddere av Det Hvite Kors i Norden	Vev Romerike AS (tidligere Romerike Bredbånd)
Organisasjonen Voksne for Barn	Virke Produsentforeningen
Oslo katolske bispedømme	Visa Norge
Oslo Kristne Senter	Voksne med medfødt hjertefeil
Pensjonistforbundet	WSO – Landsforeningen we shall overcome
Personskadeforbundet LTN	WWF Verdens naturfond
Plan International Norge	Xercize
Playsafe Norway AS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Press – Redd Barna Ungdom	Zonta Område Norge av Distrikt 13 av Zonta International
Prostatakreftforeningen (PROFO)	Økologisk Norge
Psoriasis- og eksemforbundet	
Ravn Studio AS	
RE:ACT	
Redd Barna	Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslaget:
Redningsselskapet	
Regnskogfondet	
Right To Play	Datatilsynet
RiksTV AS	Forbrukertilsynet
Rotary Forum Norge	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Ryggforeningen i Norge	Medietilsynet
Ryggmarksbrokk- og Hydrocephalusforeningen (RH-foreningen)	ADHD Norge

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
 Advokatforeningen
 Akan – Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Betblocker
 Betsson Group
 Branschforeningen för Onlinespel i Sverige (BOS)
 ComeOn!-Group
 De Unges Orkesterforbund
 Den norske kirke
 Det Norske Travselsskap
 Elektronisk Forpost Norge
 Finans Norge
 Frivillighet Norge
 Hjernesvulstforeningen
 Internet Society, Norway Chapter
 Kindred Group
 Kvekersamfunnet i Norge
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Bingo- og Lotteriforbund (NBLF)
 Norges Fotballforbund
 Norges idrettsforbund
 Norges Parkinsonforbund
 Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO)
 Norsk forening for spillproblematikk
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Jockeyklubb
 Norsk musikkråd
 Norsk Pokerforbund
 Norsk Tipping
 Norsk Økrimforening
 Novamedia Norsk Postkodelotteri AS
 Offerspill Sjakklubb
 Røde Kors
 Spelfriheten
 Spillavhengighet Norge
 Spillebranchen
 Stiftelsen Barnevakten
 Stiftelsen Dam
 Stiftelsen Norsk Rikstoto
 Telenor ASA
 Telia Norge AS
 UiB, Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning
 www.kryptooddsen.com

I tillegg har 157 privatpersoner uttalt seg om realiteten i forslaget.

Følgende instanser har uttalt at de ikke har noen merknader i saken:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Brønnøysundregistrene
 Riksadvokaten
 Språkrådet

Norges Døveforbund
 Norges Forskningsråd
 Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner
 Hjelpelinjen for spilleavhengige
 Kiwanis International Distrikt Norden
 WWF Verdens Naturfond

I tillegg har 32 privatpersoner uttalt at de ikke har noen merknader i saken.

3.2 Generelt om høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene var positive til forslaget om å gi Lotteritilsynet en hjemmel til å kunne pålegge internettilbydere å gjennomføre DNS-blokkering av pengespillnettsteder som ikke har norsk tillatelse. Organisasjonene som arbeider med spilleproblemer og forbrukervern, i tillegg til de frivillige og humanitære organisasjonene som mottar overskudd fra lovlige pengespill, mener forslaget vil få stor betydning for personer som har et problematisk forhold til pengespill. Også norske finansinstitusjoner, som stanser betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill etter pålegg fra Lotteritilsynet, støtter at det nå foreslås et ytterligere tiltak for å effektivisere forbudet mot ulovlige pengespill i Norge.

Internettilbyderne stiller seg bak intensjonen om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, og støtter at departementet foreslår DNS-blokkering framfor DNS-varsling. Disse aktørene er imidlertid kritiske til å innføre et tiltak som kan bidra til at forbrukere velger seg vekk fra norske internettilbydere sin eksisterende DNS-struktur, da dette kan få konsekvenser for treffsikkerheten til internettilbydernes sikkerhetsprodukter.

Blant høringsinstansene som har uttrykt seg negativt om forslaget, er utenlandske pengespillselskaper og disses interesseorganisasjoner. Disse mener forslaget er for inngripende og i strid med ytringsfriheten og EØS-avtalen, og at Norge i stedet bør innføre en lisensmodell for

pengespill. Forslaget har også møtt kritikk fra Norges Pokerforbund og en rekke enkeltpersoner med tilknytning til pokermiljøet, som har

pekt på at en innføring av DNS-blokkering vil føre til at landets pokerspillere vil stå uten et tilbud om nettpoker.

4 Valg av DNS-blokkering eller DNS-varsling

4.1 Bakgrunn

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

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

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

DNS-varsling innebærer at internettleverandørenes systemer må settes i stand til å gi to ulike svar når en bruker forsøker å kontakte et uregulert pengespillnettsted: Først et «falskt svar» som leder til varslingssiden, og deretter et «korrekt svar» som fører til det uregulerte pengespilltilbudet. Dette er krevende fordi stadig mer av kommunikasjonen på internett sikres ved hjelp av kryptering og signaturer, og det eksisterer ingen ferdig teknologisk løsning for DNS-varsling som kan om dirigere brukeren til det ulovlige nettstedet etter at man har fått opp varslingen. Internettleverandørene vil derfor måtte utvikle et nytt system for dette. Flere høringsinstanser viste til at dette vil være svært kostnadskrevende, forringe

brukeropplevelsen og introdusere en rekke sårbarheter som kan utnyttes av aktører med dårlige hensikter.

I lys av høringsinnspillene vurderte departementet spørsmålet på nytt, og sendte 21. september 2021 på ny høring et forslag om DNS-blokkering.

4.2 Høringen

I høringsnotatet 21. september 2021 vurderte departementet at DNS-blokkering, til tross for at det kan omgås ved hjelp av for eksempel VPN-tjenester, vil skape en høyere terskel for å besøke det aktuelle nettstedet fordi brukeren vil måtte foreta seg noe aktivt for å omgå blokkeringen. Dette skiller seg fra DNS-varsling, hvor brukeren simpelthen kan klikke seg videre til det uregulerte pengespilltilbudet. Det at prosessen for å besøke det uregulerte pengespillnettstedet blir mer tungvinn, gjør at man også mer effektivt kan hindre nyrekruttering til slike spilltilbud. Departementet fant at dette ville kunne styrke Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kanaliseringsevne i konkurransen med uregulerte pengespill.

Departementet fant videre at en innføring av DNS-blokkering vil være mindre komplisert og mindre kostnadskrevende enn DNS-varsling, fordi det allerede eksisterer en ferdig utviklet teknologi for denne typen blokkering.

Man fant på denne bakgrunn at DNS-blokkering vil være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling. Departementet understreket imidlertid at man ville vurdere alle innspill som har kommet inn, både vedrørende forslaget om DNS-blokkering og vedrørende det tidligere forslaget om DNS-varsling, før det konkluderes.

4.3 Høringsinstansenes syn

Actis har uttalt at selv om det naturligvis vil være mulig å omgå blokkeringen, ser organisasjonen likevel ingen grunn til ikke å sette barrieren så høyt som mulig for å hindre spill på utenlandske spillsselskaper. En blokkering vil dessuten gi et

tydelig signal om at nettsiden man er på vei til er ulovlig, i tillegg til å være et ekstra hinder å forsere fordi spilleren vil måtte ta aktive grep for å komme seg rundt. Prosessen med å få tilgang til ulovlige sider vil bli betydelig mer tungvint og tidkrevende.

Også *Norges idrettsforbund* mener at det faktisk er mulig å omgå en DNS-blokkering, ikke er noe godt argument for ikke å lovfeste det.

UiB, Nasjonalt Kompetansesenter for spillforskning, har pekt på at en del undersøkelser tyder på at tilgjengelighet av pengespill er positivt assosiert med spillproblematikk. Andre studier indikerer at økt tilgjengelighet initialt gir en økning i problemer, som så stabiliseres eller går ned igjen senere. Ut ifra dette, mener høringsinstansen at DNS-blokkering kan være et tiltak som styrker enerettsmodellen og utestenger ulovlige spillerselskap fra det norske markedet på en mer effektiv måte enn DNS-varsling.

Altibox støtter departementets vurdering av at det bør innføres DNS-blokkering fremfor DNS-varsling, på grunn av forskjellene i kompleksitet, teknologirisiko, inngripen og mer. Det er imidlertid avgjørende at myndighetenes pålegg om DNS-blokkering i minst mulig grad skaper mistillit, usikkerhet eller påfører DNS-risiko.

Finans Norge har vist til at rapporten fra EU-kommisjonen bekrefter at blokkering er et effektivt informasjonstiltak som medvirker til at en del spillere avstår fra å prøve ulovlige pengespill, selv om det er mulig å omgå blokkeringen med VPN-tjenester eller andre tekniske løsninger. DNS-blokkering vil følgelig kunne bidra til å stanse en del utfordringer på et tidlig tidspunkt.

Lotteritilsynet, Medietilsynet, Hjernesvulstforeningen og *Norsk Forening for spillproblematikk* har pekt på at DNS-blokkeringens effekt ikke kan vurderes isolert, men må ses i sammenheng med øvrige tiltak. DNS-blokkering vil, sammen med betalingsformidlingsforbudet og reklameforbudet, bli et forsterket virkemiddel for å utestenge disse uregulerte aktørene fra Norge og med det verne sårbare spillere og deres familier.

Spillavhengighet Norge har pekt på at et DNS-blokkert pengespillnettsted vil bidra til en pause i spillet som fungerer som en nedkjølingsperiode hos personer med et problematisk forhold til pengespill. Det er i denne perioden at spilleren reflekterer over eget spillemønster og er tilbøyelig for å søke hjelp, takket være at de har møtt på et hinder mellom seg og spilltilbudet.

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Forbrukertilsynet og *Nasjonalforeningen for folkehelsen* er positive til DNS-blokkering fordi det effektivt for-

midler informasjon til forbrukere og gir dem et ekstra varsel om at de ikke har den samme rettslige beskyttelsen ved bruk av utenlandske pengespill på internett.

Stiftelsen Dam mener det er sannsynlig at DNS-blokkering vil øke kunnskapen omkring hvilke selskap som har, og ikke har, tillatelse til å tilby pengespill i Norge. Videre kan det redusere antall norske brukere på sidene til spillerselskaper som retter virksomheten mot Norge uten tillatelse, enten fordi spillerne blir avskrekket av å vite at spillsiden opererer i strid med norsk lov, eller at terskelen for å omgå DNS-blokkeringen blir for høy.

Norsk Tipping mener tiltaket vil gjøre det vanskeligere for utenlandske spillerselskaper å nå eksisterende kunder, og ikke minst rekruttere nye. For det brede lag av den spillende befolkningen vil det ifølge høringsinstansen ikke være naturlig å opprette for eksempel en VPN-løsning for å kunne omgå DNS-blokkeringen.

Spelfriheten anser DNS-blokkering som lite hensiktsmessig, og mener frivillige verktøy har en vesentlig større suksessrate enn verktøy som tar sikte på å hindre personer fra å utføre den negative handlingen. Dette blir særlig forsterket om verktøyet er lett å forbigå – slik tilfellet er med DNS-blokkering.

Norsk pokerforbund mener at når målet er å bidra til økt kunnskap og informasjon rundt hvilke spillerselskap som mangler tillatelse etter norsk lov, bør departementet vurdere mindre inngripende tiltak, som f.eks. informasjonskampanjer og lignende, fremfor et tiltak som hindrer en stor gruppe muligheten til å utøve sin hobby.

Norsk Bransjeforening for onlinespill (NBO) mener departementet bør vurdere om formålet med DNS-blokkering kan oppnås med mindre inngripende tiltak som ikke innebærer en behandling av personopplysninger, slik som informasjon- eller holdningskampanjer.

4.4 Departementets vurdering

4.4.1 DNS-varsling eller DNS-blokkering

Departementet fastholder at DNS-blokkering, til tross for at det kan omgås ved hjelp av ulike verktøy som VPN-tjenester, vil skape en høyere terskel for å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten tillatelse, fordi brukeren vil måtte foreta seg noe aktivt for å omgå blokkeringen. Dette skiller seg fra DNS-varsling, hvor brukeren simpelthen kan klikke seg videre til det uregulerte pengespilltilbudet. Det at prosessen for å besøke det uregu-

lerte pengespilltilbudet blir mer tungvinn, gjør at man også mer effektivt kan hindre nyrekruttering til slike spilltilbud. Dette støttes av høringsuttalelsen til Nasjonalt Kompetansesenter for spillforskning ved UiB, som har pekt på at tilgjengelighet av pengespill er positivt assosiert med spillproblematikk, og at DNS-blokkering derfor kan være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling. Også flere andre høringsinstanser har uttalt at barrieren for å besøke uregulerte pengespillnettsteder bør settes høyest mulig dersom målet er å redusere spilling hos selskaper som ikke har norsk tillatelse. Som vist til i Actis' høringsinnspill vil en DNS-blokkering dessuten gi et tydelig signal om at nettsiden man er på vei til er ulovlig, i tillegg til å være et ekstra hinder å forsere fordi spilleren vil måtte ta aktive grep for å komme seg rundt. Prosessen med å få tilgang til ulovlige sider vil bli betydelig mer tungvinn og tidkrevende.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at DNS-blokkering er det tiltaket som i høyest grad vil styrke Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kanaliseringsevne i konkurransen med uregulerte pengespill.

I tillegg kommer at alternativet DNS-varsling har vist seg å være mer krevende rent teknisk enn antatt. Som forklart i høringsnotatet, innebærer DNS-varsling at internettilbyderens systemer må settes i stand til å gi to ulike svar når en bruker forsøker å kontakte en uregulert pengespillnett-side: Først et «falskt svar» som leder til varslings-siden, og deretter et «korrekt svar» som fører til det uregulerte pengespilltilbudet. Dette er krevende fordi stadig mer av kommunikasjonen på internett sikres ved hjelp av kryptering og signaturer, og det eksisterer ingen ferdig teknologisk løsning for DNS-varsling som kan om dirigere brukeren til den ulovlige nettsiden etter at man har fått opp varslingen. Internettleverandørene vil derfor måtte utvikle et nytt system for dette. Dette kan bli kostnadskrevende, forringe brukeropplevelsen og introdusere en rekke sårbarheter som kan utnyttes av aktører med dårlige hensikter.

DNS-blokkering, derimot, eksisterer allerede som en ferdig utviklet teknologi. En slik løsning vil derfor være mindre komplisert og mindre kostnadskrevende for internettilbyderne å gjennomføre. DNS-blokkering benyttes også allerede som tiltak mot ulovlige pengespill i tolv andre EØS-land, og ytterligere seks EØS-land anvender lignende blokkeringsmetoder. Dette til forskjell fra DNS-varsling, som ennå ikke er tatt i bruk som tiltak på pengespillfeltet i noen andre EØS-land. Dette inkluderer også Sverige, som har innført en hjemmel til å pålegge DNS-varsling,

men som foreløpig ikke har tatt denne hjemmelen i bruk. DNS-blokkering, derimot, vil kunne tas i bruk mer eller mindre umiddelbart.

Departementet finner på denne bakgrunn at DNS-blokkering vil være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling, både fordi det hever terskelen for å besøke uregulerte pengespill og fordi det kan innføres langt raskere enn DNS-varsling. Det foreslås derfor at det åpnes for å gjennomføre DNS-blokkering av pengespillnettsteder uten tillatelse, i tråd med Stortingets tidligere anmodningsvedtak.

4.4.2 DNS-blokkering kontra andre mulige tiltak

Enkelte høringsinstanser mener verken DNS-blokkering og DNS-varsling er hensiktsmessige tiltak, og har tatt til orde for at det i stedet bør innføres mindre inngripende tiltak, som for eksempel informasjonskampanjer. Til dette viser departementet at informasjons- og holdningskampanjer er tiltak som allerede er tatt i bruk på pengespillfeltet, som for eksempel Lotteritilsynets kampanje om «svart gambling», som har som formål å spre informasjon om hvilke pengespill som er ulovlige og risikoen ved å spille hos disse selskapene. I tillegg til informasjons- og holdningskampanjer er det tatt i bruk en rekke øvrige tiltak, som stans av betalingstransaksjoner, håndheving av markedsføringsforbudet, pålegg om retting og stans, mulighet for ileggelse av tvangsmulkt eller overtreddelsesgebyr. Til tross for at gjennomføringen av disse ulike tiltakene har ført til en økende kanaliseringgrad de senere årene, er det fremdeles behov for nye tiltak for å bedre måloppnåelsen om å forebygge spilleproblemer ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. DNS-blokkering vil derfor i kombinasjon med disse tiltakene bidra til en samlet større effekt.

4.5 Mulig redusert effekt av DNS-blokkering

4.5.1 Høringen

Departementet vurderte i høringsnotatet at det finnes flere måter å omgå en DNS-blokkering på, men at tiltaket likevel må antas å ha effekt fordi det vil heve terskelen for å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge, samt fungere som et informasjonstiltak for hvilke pengespilltilbud som ikke har norsk tillatelse. Omgåelsestiltaket som ble trukket fram i høringsnotatet, var først og fremst VPN-tjenester.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har vist til at det i dag eksisterer flere tekniske løsninger som kan benyttes for å omgå en DNS-blokkering, og som ikke ble nevnt i høringsnotatet.

Elektronisk forpost Norge og *Norwegian Unix User Group* har i et felles hørings svar vist til at DNS-over-https (DoH) er en ny standard for sikker håndtering av DNS-forespørsler som allerede støttes av aktører som Chrome og Firefox. Foreløpig er ofte funksjonaliteten slått av som standard, slik at bruker selv må skru den på. Ifølge høringsinstansen er dette imidlertid i ferd med å endre seg til å bli en standardinnstilling. DoH innebærer at DNS-forespørsler sendes kryptert, oftest til utenlandske servere. Dette i motsetning til standard DNS, der forespørslene som regel sendes til den lokale internettleverandøren ukryptert. DoH-serverne i utlandet vil ikke sperre nettsider på vegne av norske myndigheter, og blokkeringen vil være uten effekt når disse er i bruk.

Elektronisk Forpost Norge og *Norwegian Unix User Group* har videre vist til at applikasjoner («apper») ikke behøver være avhengig av en spesifikk nettadresse, og at en applikasjon med en ulovlig spilltjeneste derfor vil fungere uavhengig av om et domene er tilgjengelig for brukeren. Om en sluttbruker for eksempel laster ned en app ved navn «Gambling» på sin enhet, vil den kunne fungere uavhengig av om domene «gambling.no» eller «gambling.com» er tilgjengelige for brukeren. Høringsinstansene har videre vist til at DNS-blokkering vil kunne bidra til å undergrave ulike sikkerhetsmekanismer på internett, noe som igjen vil kunne gjøre fremtidens internett mindre sikkert.

ISOC Norge stiller seg bak høringsuttalelsen fra *Elektronisk forpost Norge* og *Norwegian Unix User Group*, og har uttrykt bekymring for at DNS-blokkering eller varsling vil medføre at ordinært tillitsverdige DNS-tjenere ikke lenger vil bli brukt.

Norsk Økokrimforening er positiv til tiltak som regulerer og reduserer pengespill, men er skeptisk til om forslaget vil gi tilstrekkelig effekt i lys av arbeidet med å innføre og vedlikeholde et slik DNS-filter. Dagens nettleser og internettjenester gjør det enkelt å benytte VPN og andre anonymiseringsfunksjoner som kan omgå DNS-filtrene til de norske internettleverandørene. Det må derfor være gode prosesser tilknyttet å blokkere innhold på internett og revidere blokkeringen ved jevne mellomrom.

Telenor har i sitt hørings svar gjort oppmerksom på at innføring av DNS-blokkering vil bidra til

at forbrukere velger seg vekk fra norske internettilbydere sin eksisterende DNS-struktur, og i stedet benytter DNS-tjenere levert av tredjeparter, eller DoH. Dette vil ifølge høringsinstansen gjøre at flere unngår DNS-blokkering brukt til andre formål, noe som igjen vil kunne gjøre sikkerhetsprodukter som Telenors Nettvern mindre treffsikre.

4.5.3 Departementets vurdering

DNS (Domain Name System) er internettjenesten som kobler domenenavn sammen med IP-adressen til en tjener på Internett og dermed gjør det mulig å sende informasjon til riktig sted på nettet. Med andre ord vil DNS oversette domenenavnet norskcasino.com (tenkt eksempel) til IP-adressen til serveren som inneholder nettkasinoet sine nettsider. Enkelte høringsinstanser har trukket fram DNS-over-https (DoH) som en nyere måte å omgå DNS-blokkering på. DoH er en ny standard for domeneoppslag som skal gi mer sikker håndtering av DNS-forespørsler. DoH krypterer forespørselen fra brukerens datamaskin til prefererte verktøy for DNS-oppslag i den globale katalogen av domenenavn, såkalte DNS-resolvere (rekursive DNS-tjenere) som utfører oppslag i denne katalogen. Løsningen sikrer at brukeren legger fra seg så lite data som mulig, og benyttes bl.a. for å forhindre at den som drifter et nettsted samler inn data om sine brukere. Fordi løsningen krypterer forespørselen til DNS-resolvere, vil den også kunne omgå en DNS-blokkering. Det innebærer at så lenge DoH er påslått, vil en DNS-blokkering i utgangspunktet ikke fungere.

Departementet har i lys av høringsinnspillene undersøkt omfanget av bruken av DoH. DoH støttes i økende grad av de mest brukte nettlese og operativsystemer. For eksempel støttes DoH av nettlese Firefox, Chrome, Opera og Edge, og kan finnes i operativsystem som Windows, MacOSX og Linux, samt Android og iOS. DoH er imidlertid, etter det departementet er kjent med, ikke påskrudd og aktivert som en standard innstilling i disse nettlese eller operativsystemene, jf. pkt. 2.4.2 i NKOMs årsrapport fra juni 2022 om internett i Norge. Så lenge DoH ikke er påskrudd, vil en DNS-blokkering i utgangspunktet fungere. Det er derfor fortsatt slik at brukeren vil måtte foreta seg noe aktivt for å omgå en DNS-blokkering. Ifølge NKOMs årsrapport fra 2022 er det uvisst når DoH eventuelt vil bli aktivert i Norge på grunn av manglende insentiv og tekniske utfordringer.

Ifølge *Elektronisk forpost Norge* og *Norwegian Unix User Group* er DoH i ferd med å endre

seg til å bli en standardinnstilling i de fleste norske nettlesere. Departementet ser ikke bort ifra at dette kan skje i framtiden, men anser det som svært usikkert når dette eventuelt vil bli en realitet. En annen faktor som kan påvirke utviklingen av bruken av DoH, er EU-initiativet DNS4EU, som er iverksatt for å styrke DNS-oppslagstjenester innen europeisk jurisdiksjon. DNS4EU tilbyr primært DNS-oppslag, men skal i tillegg gi beskyttelse mot uønskede nettsider i henhold til EUs eget regelverk. Tjenesten er tenkt som et åpent og gjennomsiktig alternativ til amerikanske DNS-tjenester som f.eks. Chromes DoH-løsning. Et EU-initiativ som DNS4EU, kan etter departementets vurdering gi norske myndigheter bedre muligheter til å håndheve nasjonal lovgivning gjennom DNS-blokkering. Fordi EU-initiativet er forholdsvis nytt, vet man imidlertid lite om hva som vil bli det konkrete resultatet, hvor lang tid det vil ta eller hvilke konsekvenser det vil ha for bruken av DoH.

På bakgrunn av den nevnte usikkerheten rundt utviklingen med DoH, vurderer departementet at effekten av DNS-blokkering på pengespillfeltet må ta utgangspunkt i nåsituasjonen, som er at DoH fortsatt, i de aller fleste tilfeller, må aktiveres manuelt av den enkelte bruker. Så lenge DoH ikke er aktivert som en standard innstilling i brukerens nettleser, vil en DNS-blokkering etter departementets syn fortsatt gi en betydelig effekt på folks tilgang til og informasjon om uregulerte pengespill på nett. Selv om det er fullt mulig for den enkelte bruker å aktivere DoH og dermed omgå en DNS-blokkering, er dette en løsning som krever at brukeren innehar et visst kunnskapsnivå og ønske om å aktivere et slikt verktøy, på samme måte som ved f.eks. VPN-tjenester. DNS-blokkeringen vil derfor i utgangspunktet fremdeles fungere overfor brukere som ikke aktivt har slått på en slik innstilling i sin nettleser.

Enkelte høringsinstanser har videre vist til at DNS-blokkering vil ha svekket effekt som følge av at flere pengespill blir tilbudt via apper, som ikke er avhengig av en spesifikk nettadresse. Til dette viser departementet til at det allerede utføres andre tiltak for å fjerne pengespillapper som ikke har norsk tillatelse. Lotteritilsynet gjennomfører

tilsyn med tilbydere av pengespillapper, og følger utviklingen. For eksempel stenger Apple ned pengespillapper fra norske Appstore etter rapportering fra Lotteritilsynet og på eget initiativ, som følge av Apples egne retningslinjer som forbyr apper for pengespill som ikke har tillatelse i det landet de tilbys.

På bakgrunn av det ovennevnte er det fremdeles departementets vurdering at en DNS-blokkering vil ha en effekt, til tross for at det fins nye verktøy å omgå tiltaket på. Videre vil det ikke bli riktig å vurdere effekten av DNS-blokkering alene, da denne må ses i sammenheng med de øvrige tiltakene som er gjennomført for å oppnå økt kanaliseringsevne og reduksjon i antall spillerne hos utenlandske aktører.

De forskjellige nettleverandørene har egne DNS-servere (DNS-resolvere) som gjør DNS-oppslag på vegne av sine brukere. Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for at en beslutning om å DNS-blokkere flere nettsteder kan redusere tilliten til norske DNS-resolvere. Det vises i denne sammenheng til at noen sluttbrukere, i et forsøk på å omgå DNS-blokkeringen, vil skifte fra å bruke anerkjente norske DNS-resolvere, til å bruke utenlandske DNS-resolvere med et dårligere beskyttelsesnivå.

Departementet viser til at DNS-blokkeringen som er tenkt innført, er av samme type som den som for eksempel brukes i forbindelse med Kripos-filteret for å forhindre deling av overgrepsmateriale av barn og som brukes i forbindelse med pålegg om å begrense tilgangen til nettsteder for å beskytte opphavsrettigheter etter åndsverksloven. Departementet utelukker ikke at en blokkering av noen flere nettsteder, som forslaget innebærer, kan føre til at noen brukere vil velge utenlandske DNS resolvere som kan ha dårligere beskyttelsesnivå for brukeren sin nettaktivitet (eksempelvis samler inn mer data om sine brukere), enn DNS-resolvere som tilbys av norske nettleverandører. Departementet vurderer imidlertid at effekten av dette vil være begrenset, da filtreringsmetoden allerede er i bruk, og graden av filtrering (antall nettsteder som filtreres) kun økes i beskjeden grad.

5 Forholdet til EØS-rettens regler om frihet til å tilby tjenester

5.1 Gjeldende rett

EØS-avtalen har ikke et harmonisert regelverk som gjelder for pengespillfeltet. Dette innebærer at det ikke er felleseuropeiske direktiver eller forordninger som regulerer pengespilltilbudet i EØS-området. Pengespill er likevel underlagt EØS-avtalens grunnleggende regler om etableringsretten og fri bevegelse av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 32 og 36. Det kan imidlertid gjøres begrensninger i disse rettighetene ut fra nærmere domstolsutviklede prinsipper.

EU- og EFTA-domstolen har slått fast at medlemslandene i EU/EØS kan gi nasjonale regler som begrenser fri bevegelse av pengespill over landegrensene. Dette er akseptert i lys av at pengespill er en sektor preget av moralske, kulturelle og religiøse hensyn og at pengespill kan utgjøre en risiko for spilleproblemer og kriminalitet. Hvert land står dermed fritt til å fastsette nasjonale mål for pengespillsektoren samt å velge sitt beskyttelsesnivå og sin reguleringsmodell innenfor de rammene som EØS-avtalen stiller opp. Medlemsstatene kan velge en streng regulering og velge å forby pengespill helt eller delvis. Det har ingen betydning hvilken type regulering andre EØS-land bestemmer seg for, da det ligger til hvert medlemslands skjønn å velge hvordan pengespillsektoren i eget land skal organiseres.

Begrensningene som gjøres i muligheten til å tilby pengespill over landegrensene må være begrunnet i såkalte legitime hensyn. EU- og EFTA-domstolen har akseptert en rekke hensyn som legitime, blant annet hensynet til å bekjempe spilleproblemer, hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter og hensynet til å begrense privat fortjeneste. I tillegg aksepteres mer generelle forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen er også akseptert som legitime hensyn. I tillegg til å forfølge legitime formål, må begrensningen som innføres på et nasjonalt marked være egnet til og nødvendig for å kunne oppnå målene med reguleringen.

5.2 Høringen

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

Departementet vurderte likevel lovforslagets forenlighet med EØS-retten, for det tilfellet at de foreslåtte restriksjonene likevel skulle vurderes som selvstendige restriksjoner som må begrunnes i allmenne hensyn og oppfylle kravene til proporsjonalitet, herunder kravene om egnethet og nødvendighet. Departementet kom til at forslaget var i tråd med disse kravene som er oppstilt i EFTA-domstolens og EU-domstolens praksis, også for det tilfellet at forslaget skulle blitt vurdert som en selvstendig restriksjon.

5.3 Høringsinstansenes syn

Betsson Group, *Kindred Group* og *NBO* mener forslaget er i strid med EØS-retten, fordi det verken er egnet, nødvendig eller forholdsmessig.

Betsson Group har videre kritisert at det i høringsnotatet ikke er foretatt en fornyet proporsjonalitetsvurdering av forslaget om DNS-blokkering. Det vises videre til at departementet mener erfaringer fra andre land tilsier at DNS-blokkering er et effektivt verktøy, men at departementet unnlater å nevne at de landene som har innført DNS-blokkering er lisensmarkeder. Ifølge høringsinstansen nevner departementet heller ikke rapporten fra EU-Kommisjonen «Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelig Damand towards Controlled Offers», der Kommisjonen ifølge høringsinstansen konkluderte med at DNS-

blokkering er et lite effektivt tiltak fordi det er enkelt å omgå.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) mener tallene fra den nye befolkningsundersøkelsen om spilleproblemer, som bekrefter at andelen problemspillere har sunket, viser at man både fra myndighets- og bransjehold har lyktes med det omfattende ansvarlighetsarbeidet. Dette må ifølge høringsinstansen få betydning for forholdsmessighetsvurderingen, da det ikke er vurdert om behovet er det samme som da forslaget opprinnelig ble foreslått i 2021.

Stiftelsen Dam mener departementet i høringsnotatet demonstrerer at forslaget om DNS-blokkering er forenlig med EØS-rettens regler om det indre marked.

Flere høringsinstanser mener en innføring av DNS-blokkering vil være et egnet virkemiddel for å oppnå målet om å forebygge spilleproblemer ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. *Forbrukertilsynet* har vist til at DNS-blokkering kan gi økt kanalisering mot Norsk Tipping sitt pengespilltilbud, som i større grad er utformet på en måte som verner om sårbare forbrukere. Tiltaket kan dermed bidra til å redusere de negative konsekvensene som pengespill kan ha for enkeltpersoner. Også *Actis* mener tiltaket vil hindre nyrekruttering og øke kanaliseringen til Norsk Tipping.

5.4 Departementets vurdering

5.4.1 Innledning

Departementet fastholder at tiltak for å stanse tilbud av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er en restriksjon som logisk henger sammen med og som er betinget av det norske forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse, og utgjør slik en såkalt aksessorisk restriksjon. Det vil derfor ikke være nødvendig å rettferdiggjøre disse tiltakene i henhold til reglene i EØS-avtalen når enerettsmodellen allerede er anerkjent som en lovlig restriksjon, jf. bl.a. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-03/06 (Ladbrokes), avsnitt 87. Her slo EFTA-domstolen fast at «i den utstrekning» de underliggende restriksjonene er forenlige med EØS-retten, så har staten «rett til å forby formidling og markedsføring av pengespill fra utlandet, uavhengig av om spillene er lovlig i deres hjemstat eller ikke». EFTA-domstolen gjennomførte ikke noen selvstendig EØS-rettslig vurdering av om markedsføringsforbudet som sådan er en legitimt begrunnet restriksjon eller om det er «egnet» eller «nødvendig». I stedet

behandlet den forbudet som en rent avledet og integrert konsekvens av det underliggende kravet om nasjonal tillatelse for å kunne tilby pengespill. På samme måte kan det hevdes at heller ikke et påbud om å gjennomføre DNS-blokkering av pengespill uten tillatelse er noen egen selvstendig restriksjon, men bare en avledet følge av prinsippet om at pengespill ikke lovlig kan formidles i Norge uten særskilt tillatelse. Se også Fredrik Sejersted (2008), «Forbud mot formidling av betalingstjenester til pengespill som ikke lovlig kan tilbys i Norge – en EØS-rettslig vurdering», s. 9.

For det tilfellet at forslaget likevel skulle vurderes som en selvstendig restriksjon som må begrunnes i allmenne hensyn og oppfylle kravene til proporsjonalitet, herunder kravene om egnethet og nødvendighet, vil departementet i det følgende vurdere lovforslagets forenlighet med EØS-retten.

5.4.2 Allmenne hensyn

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

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

for å stanse slike tilbud og dermed styrke den norske enerettsmodellen, bygger på og faktisk forfølger tvingende, allmenne hensyn.

5.4.3 Egnethet og konsistens

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

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

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

Betsson Group har i sitt høringsinnspill kommentert at departementet unnlater å nevne at de landene som har innført DNS-blokkering, er lisensmarkeder. Departementet kan ikke se at det vil være av betydning hvorvidt et land som benytter DNS-blokkering på pengespillfeltet har valgt en enerettsmodell eller en lisensmodell for å regulere pengespillmarkedet. DNS-blokkering benyttes i begge tilfeller som et verktøy for å

stanse aktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill i deres land, fra å tilby pengespill ulovlig der. Departementet kan derfor ikke se annet enn at det er de samme vurderinger som gjør seg gjeldende i egnethetsvurderingen, enten det er snakk om en enerettsmodell eller en lisensmodell.

Videre hevder Betsson Group at departementet ikke har nevnt rapporten fra EU-Kommisjonen «Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelig Damand towards Controlled Offers» (2018), der Kommisjonen ifølge høringsinstansen skal ha konkludert med at DNS-blokkering er et lite effektivt tiltak fordi det er enkelt å omgå. Også NBO anfører i sitt høringsinnspill at rapporten fra EU-kommisjonen konkluderer med at DNS-blokkering er et lite effektivt tiltak.

Departementet kan ikke se at dette er riktig. Departementet *viser* til den nevnte rapporten på s. 4 i høringsnotatet, og det er uriktig at rapporten konkluderer med at DNS-blokkering er et lite effektivt tiltak. Tvert imot fremgår det at majoriteten av landene som hadde innført DNS-blokkering, vurderte det som et effektivt håndhevingsverktøy, se rapporten s. 16. Dette skyldtes spesielt at tiltaket fungerte som et verdifullt informasjonsverktøy for forbrukerne. Videre fremgår det av den samme rapporten at

«website blocking is likely to deter a certain number of players from proceeding to the illegal online gambling offer, as some players are likely to find it inconvenient having to take the technical steps required to circumvent or are reluctant to do so. One regulator reported that they received enquiries from frustrated gamblers who had been blocked from their favourite gambling website, which suggests that these players, at least, did not «quietly» circumvent the block. This may very tentatively suggest, that for some players at least, blocking may be a significant obstacle and more research in this area may prove useful».

Det siterte kan etter departementets syn neppe tolkes som at DNS-blokkering ikke er et effektivt tiltak. Tvert imot fremheves det i rapporten at DNS-blokkering kan utgjøre en vesentlig hindring. At dette ikke gjelder for alle spillere, kan etter departementets vurdering ikke tas til inntekt for at tiltaket er lite effektivt.

Selv om det fins muligheter til å omgå en DNS-blokkering, vil blokkeringen uansett bidra til å heve terskelen for å benytte det aktuelle spilltilbudet, samt gi spillerne informasjon om at det aktu-

elle spillselskapet mangler tillatelse til å tilby spill til norske spillere. Dette er det behov for, da Lotteritilsynets kvartalsvise og halvårslige undersøkelser viser at fem av ti nordmenn ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge.

I tillegg kommer at DNS-blokkering bare er ett av flere tiltak som allerede er innført for å hindre at uregulerte spillselskaper tilbyr spill til nordmenn uten tillatelse. Norsk pengespillregulering er basert på gjennomføringen av en rekke ulike håndhevingstiltak som virker sammen, herunder betalingsformidlingsforbudet, reklameforbudet, pålegg om retting og stans, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. DNS-blokkering vil derfor i kombinasjon med disse tiltakene bidra til en samlet større effekt i form av økt kanaliseringsevne og reduksjon i antall spillere hos utenlandske aktører.

På denne bakgrunn vurderer departementet at en innføring av DNS-blokkering vil være et egnet middel og bidra til å beskytte den norske enerettsmodellen og begrense ulovlig tilbud av pengespill.

5.4.4 Nødvendighet

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

På pengespillområdet tilsikter norske myndigheter et særlig høyt beskyttelsesnivå. Dette ligger til grunn for EFTA-domstolens avgjørelse i E-01/06 (Spillautomat), Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1003 og Oslo tingretts avgjørelse i sak TOSLO2004-91873 (Ladbrokes). Det har videre blitt bekreftet av et bredt flertall på Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 12 (2016–2017), samt av Borgarting lagmannsrett i sak LB-2019-190207-2 (Norsk Lotteri). Eventuelle alternative reguleringer må være minst like effektive for å nå det tilsiktede nivået som de foreslåtte reglene.

NBO har vist til at den nyeste befolkningsundersøkelsen viser at spilleproblemene i den norske befolkningen har sunket i de senere årene, noe som viser at man har lyktes med ansvarlighetsarbeidet. Dette må ifølge høringsinstansen få betydning for forholdsmessighetsvurderingen, da det ikke er vurdert om behovet for DNS-blokkering av utenlandske pengespillnettsider er det samme som da forslaget opprinnelig ble foreslått. Departementet viser til at selv om spilleproble-

mene i befolkningen har sunket i løpet av de siste tre årene, er det fortsatt om lag 23 000 nordmenn som har spilleproblemer og om lag 93 000 er i risikosonen, se Pallesen et al. (2023) «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022». Dette gjør at det fortsatt er behov for tiltak for å forebygge og redusere spilleproblemene i befolkningen. Videre er det sikker rett at det i utgangspunktet er opp til nasjonale myndigheter å bestemme hvilket beskyttelsesnivå man vil ha, og det er mot dette beskyttelsesnivået nødvendighetsvurderingen skjer, se Arnesen m.fl. (2022). *Oversikt over EØS-retten*. s. 124. Forholdsmessighetsvurderingen som etterlyses i NBOs høringsinnspill synes å være forholdsmessighet i snever forstand, som går ut på at det skal foretas en avveining mellom hensynet til fri bevegelighet og de hensyn hindringen ivaretar. Testen er slik reelt sett en vurdering av det nasjonale beskyttelsesnivået, jf. Arnesen m.fl. (2022) s. 125. Fordi EØS-statene står fritt til å fastsette eget beskyttelsesnivå og til å vurdere de krav som på grunnlag av nasjonale verdinormer er nødvendig for å beskytte påberopte interesser, jf. bl.a. C-3/17 Sporting Odds, avs. 20, gjelder det heller ingen krav til forholdsmessighet i snever forstand ved pengespill.

DNS-blokkering kan omgås ved hjelp av tekniske tiltak, for eksempel VPN-tjenester. DNS-blokkering vil derfor ikke kunne hindre alle som ønsker det å benytte seg av uregulerte pengespill. Likevel vil terskelen for å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse bli høyere dersom det er innført DNS-blokkering av siden, fordi det krever at brukeren har eller tilegner seg kunnskap om hvordan blokkeringen kan omgås, og at brukeren faktisk anvender denne. Brukeren må da enten laste ned og anvende en egen programvare for å omgå blokkeringen, eller manuelt overstyre hvilken DNS-server som skal brukes. Dette gjør at prosessen for å besøke det uregulerte pengespillnettsidet blir mer tungvint, noe som gjør at man også mer effektivt kan hindre nyrekruttering til slike spilltilbud. Dette vil kunne styrke Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kanaliseringsevne i konkurransen med uregulerte pengespill.

Videre vurderer departementet at en fullstendig blokkering av nettstedet, som fordrer at brukeren aktivt må foreta seg noe for å omgå denne, vil gi en større signaleffekt om at man ikke bør benytte seg av pengespill uten norsk tillatelse. DNS-blokkering vil dermed gi spillere et sterkere insentiv til å bruke det norske, regulerte tilbudet. Dette skiller seg fra DNS-varsling, hvor brukeren

etter å ha blitt omdirigert til en varslingside med informasjon om at spillsiden ikke har norsk tillatelse, simpelthen kan klikke seg videre til det uregulerte spillnettstedet. Dette kan oppfattes som en tvetydig kommunikasjon fra myndighetenes side.

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

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

5.4.5 Oppsummering

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

6 Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Grunnloven § 100

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

Første ledd i bestemmelsen fastslår det prinsipielle utgangspunktet om at det skal være ytringsfrihet. Bestemmelsen er en prinsippklæring som understreker ytringsfriheten som hovedregel og utgangspunkt. Bestemmelsen dekker samtlige aspekter som er mer detaljert regulert i de følgende leddene i bestemmelsen, nemlig den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten, retten til taushet, informasjonskravet og infrastrukturkravet.

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

Kommersielle ytringer vil normalt ha liten påvirkning på disse prosessene, og derfor ha et svakere vern. I Stortingsmeldingen «Om endring av Grunnloven § 100», uttales det: «Kommersielle ytringer vil i utgangspunktet befinne seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Institusjonelle og reguleringsmessige inngrep fra myndighetene kan derfor lettere forsvares overfor denne typen ytringer. I visse tilfeller vil det dessuten være nødvendig at det offentlige regulerer slike ytringer, for eksempel for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Den eksisterende lovgivning inneholder

forbud mot kommersiell reklame for tobakk og alkohol og mot kjønnsdiskriminerende reklame. Dette har ikke vært ansett for å komme i strid med Grunnloven», se St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 22.

Bestemmelsens tredje ledd gir et særlig sterkt vern for «[f]rimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand». Her er terskelen for inngrep høyere – det kan bare settes «klart definerte grenser» for slike ytringer og det må foreligge «særlig tungtveiende hensyn» holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser. «Frimodige ytringer» er ytringer som faller inn under kjerneområdet av hva ytringsfriheten beskytter, som ytringer om politikk og andre saker av offentlig interesse, jf. NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale*, s. 50.

Mens den materielle ytringsfriheten gir et vern mot ansvar i etterkant, skal den formelle ytringsfriheten sikre at ytringer får framsettes. I § 100 beskyttes dette i fjerde ledd, som forbyr forhåndssensur eller andre forebyggende forholdsregler.

I femte ledd beskytter Grunnloven også informasjonskravet som en del av ytringsfriheten. Det gjelder retten til innsyn i statens og kommunens dokumenter (offentlighetsprinsippet) og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer (møteoffentlighetsprinsippet).

Sjette ledd gjelder det såkalte «infrastrukturkravet». Infrastrukturkravet er statens ansvar for å legge til rette for kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), pkt. 9.3.7.

En sentral del av ytringsfriheten er frihet til å motta ytringer, såkalt informasjonsfrihet. Informasjonsfrihet er friheten til å motta eller gjøre seg kjent med opplysninger, ideer og budskap fra tilgjengelige kilder, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), pkt. 2.3.1. Det innebærer blant annet at det må være offentlighet omkring viktige samfunnsprosesser, slik at den demokratiske maktutøvelse foregår i åpenhet, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), pkt. 2.1.1.

6.1.2 EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 nr. 1 slår fast at enhver har rett til ytringsfrihet. Retten omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. I bestemmelsen ligger det både en negativ forpliktelse til ikke å gripe inn i ytrings- og informasjonsfriheten, og en positiv forpliktelse til å tilrettelegge og sikre borgernes ytrings- og informasjonsfrihet, 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 fortløpige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet».

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

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

6.2 Høringen

Departementet vurderte i høringsnotatet at forslaget ikke utgjorde et uforholdsmessig inngrep i

ytringsfriheten. Det ble vist til at det foreslåtte tiltaket oppfylte grunnvilkårene om at inngrepet må ha lovhjemmel, forfølge et legitimt formål og at det må være nødvendig og proporsjonalt, vurdert opp mot ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn.

Nærmere bestemt ble det vist til at forslaget forfulgte et legitimt formål om å motvirke spilleavhengighet og forebygge økonomiske problemer hos spillere, av hensyn til folkehelsen.

Videre vurderte departementet at kravet til lovhjemmel ville være oppfylt ved å innta et uttrykkelig krav om at Lotteritilsynet skal foreta en vurdering av forholdet til ytringsfriheten i hvert enkelt tilfelle, slik det kreves etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Kravene til rettsikkerhetsgarantier ble vurdert ivaretatt gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler, at det vil være klageadgang til egen klagenemd og at det vil være mulighet til å prøve saken for domstolene.

Når det gjelder nødvendighets- og proporsjonalitetskravet, mente departementet at i de tilfellene der det er snakk om å blokkere et nettsted som kun inneholder pengespill som ikke er tillatt etter norsk rett, vil det i seg selv ikke forstyrre kjernen i ytringsfriheten; sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det ble vist til at pengespilltjenester er kommersielle ytringer, som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn ytringer innenfor ytringsfrihetens kjerneområde og at staten dermed har en vid skjønnsmargin.

Departementet vurderte videre at det forelå begrenset risiko for overblokkering, fordi nettsted som tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet i all hovedsak er rendyrkede pengespilltilbud. Samtidig ble det vist til at det ikke kan utelukkes at aktører som opererer ulovlig på det norske markedet vil forsøke å omgå regelverket ved å innta større mengder lovlig innhold på nettsidene som i dag inneholder mer eller mindre rendyrkede pengespilltilbud, med den hensikt at en blokkering av nettsiden skal framstå som uforholdsmessig. Her måtte det etter departementets syn være rom for at Lotteritilsynet anvender et bredt skjønn i vurderingen av hvorvidt en slik nettside bevisst er utformet på en spesiell måte for å omgå regelverket. Departementet utelukket likevel ikke at det kan finnes tjenester som hovedsakelig inneholder lovlig innhold, uten at hensikten med det er å omgå regelverket. Departementet anerkjente at dette kan åpne for vanskelige grensevurderinger, og ba spesielt om høringsinstansenes innspill til dette.

Om det skulle oppstå tilfeller der man risikerer å blokkere betydelige deler lovlig innhold, vurderte departementet at dette ville kunne avhjelpest av ulike rettssikkerhetsgarantier, herunder klage-muligheter og mulighet for å bringe saken inn for domstolene.

6.3 Høringsinstansenes syn

Finans Norge antar at det skal mye til før et pålegg om å blokkere en nettside som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge vil måtte anses som et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten. Høringsinstansen slutter seg til departementets syn om at det må være rom for Lotteritilsynet å anvende et bredt skjønn i vurderingen av hvorvidt en nettside bevisst er utformet på en måte for å omgå regelverket.

Stiftelsen Dam mener vurderingene gjort i høringsnotatet demonstrerer at DNS-blokkering er forenlig med ytringsfriheten.

Norsk Økrimforening mener det er viktig for et åpent demokrati som Norge at innhold som blokkeres er innenfor lovens virkeområde, og at det ikke blokkeres for innhold som ikke inneholder pengespill. Disse tersklene må klart etableres.

Lotteritilsynet støtter departementets tolkning av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, og mener den foreslåtte bestemmelsen ikke bryter med informasjons- og ytringsfriheten. Forslaget om DNS-blokkering er en oppfølging av forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse som allerede finnes. Nettsidene som kan blokkeres etter lovforslaget, er spillsider som tilbyr ulovlige pengespill i Norge, og risikoen for at inngrepet vil ramme beskyttelsesverdige ytringer er liten.

Medietilsynet har i sitt høringsinnspill uttalt at DNS-blokkering kan tjene som informasjon til publikum om at det aktuelle spillskapet ikke har tillatelse til å tilby pengespill til norske spillere, og kan således være viktig i et kritisk medieforståelses-perspektiv. Fra et ytrings- og informasjonsfrihets-perspektiv må styresmakter være svært varsomme med å gi hjemmel til å pålegge blokkering av nettsider. Slik Medietilsynet ser det, bør det bare kunne gjøres i helt spesielle tilfeller etter en grundig vurdering basert på Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Medietilsynet er enig i den vurderingen departementet har gjort i høringsnotatet. Det er øg viktig at Lotteritilsynet i hver enkelt sak tar en selvstendig vurdering av hensynet til informasjons- og ytringsfrihet, slik forslaget legger opp til.

Spillavhengighet Norge mener at spilltilbyderne har et eget ansvar for å etablere separate

nettsteder for innhold som ikke omfattes av DNS-blokkeringen, så lenge de ønsker å spre innholdet til Norge. Inneholder nettstedet allerede pengespill, vil det være naturlig å tro at disse tilbyderne er klar over blokkeringen og lovgivningen. Å kun blokkere nettsteder delvis eller blokkere kun deler av innholdet, åpner opp for nye rekrutteringsmetoder fra disse selskapene. Nettsidene må sees i sammenheng med pengespillene som tilbys og fungerer som en forlengelse av pengespillet.

NBO mener forslaget vil få som konsekvens at norske journalister sin adgang til å søke seg frem til oddsinformasjon knyttet til ulike evenement vil bli klart begrenset. For å sikre en balansert og faktabasert debatt, må ikke adgangen til å oppsøke ulike kilder for informasjon begrenses. Videre mener høringsinstansen at lovkravet i EMK artikkel 10 ikke er oppfylt, fordi det ikke er tilstrekkelig klart hva som ligger i at et pengespilltilbud er «rettet mot det norske markedet». Ifølge høringsinstansen reiser denne vurderingen en rekke kompliserte og prinsipielle spørsmål som i begrenset grad er klargjort i forarbeidene til pengespilloven. Videre er rettssikkerhetsgarantiene som følger av forvaltningslovens saksbehandlingsregler og klageadgangen til Lotterinemnda og domstolene ikke tilstrekkelige for å oppfylle EMKs krav til prosessuelle og materielle rettssikkerhetsgarantier. Det vises til at slik forslaget nå er utformet, vil verken den næringsdrivende eller befolkningen for øvrig ha noen særlig mulighet for å bli hørt. Når vi står overfor en så inngripende sanksjon som sensur av innhold nordmenn lovlig kan oppsøke og sensur av ytringene til rettssubjekter, må det være klart at det kreves større rettssikkerhetsgarantier enn det som følger av alminnelig forvaltningsrett.

Kindred Group mener deres hjemmesider er helt avgjørende for å kunne presentere informasjon om hva selskapene står for, hvordan selskapet arbeider med ansvarlighet og hva man gir av midler til frivillige aktører. En DNS-blokkering vil i praksis gjøre det umulig for politikere, journalister eller andre å besøke selskapets sider og selv innhente informasjon om hva de gjør.

Betsson Group mener det er problematisk at Lotteritilsynet tilkjennes et bredt skjønn til både å avgjøre om innholdet på en nettside er lovlig eller ikke, for deretter å ha et tilsvarende bredt skjønn i vurderingen av om en nettside med både lovlig og ulovlig innhold er konstruert slik for å omgå regelverket. Ettersom det er tale om viktige og vanskelige grensedragninger, bør ikke slike vurderinger overlates til Lotteritilsynets brede skjønn. Dersom ikke lovgiver fastsetter konkrete

retningslinjer for disse vurderingene, vil det ikke være mulig å forutberegne når det kan gjøres inngrep i en aktørs ytringsfrihet etter den foreslåtte bestemmelsen.

Elektronisk Forpost Norge har vist til at det ikke er sikkert at alle deler av et nettsted inneholder ulovlig informasjon, og en blokkering må derfor vekte de lovlige opp mot de ulovlige delene av nettstedet. Overblokkering vil ifølge høringsinstansen være særlig problematisk i Norge, fordi det i den norske Grunnloven gjelder et særlig vern mot forhåndssensur som går utover de forpliktelser vi har etter EMK. Høringsinstansen har videre påpekt at der den næringsdrivendes ytringsmulighet problematiseres, blir det ikke gjort tilsvarende forsøk på å problematisere publikums tilgang til informasjon.

Norsk Pokerforbund har trukket fram at forslaget vil hindre tilgang til vesentlig informasjon utover spill, herunder relevante nyheter, strategiske artikler hvor man kan lære mer om poker, og informasjon om lovlige arrangementer. Lovforslaget vil slik hindre en stor gruppe tilgang på viktig og relevant informasjon.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Innledning

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

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

1. Inngrepet må ha lovhjemmel,
2. det må forfølge et legitimt formål og
3. det må være nødvendig og proporsjonalt, vurdert opp mot ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn.

6.4.2 Kravet til legitimt formål

Formålet med den norske reguleringen av pengespill er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spill. Hensynet til folkehelsen, nærmere bestemt å motvirke spilleavhengighet og forebygge økonomiske problemer hos spillere, er altså et sentralt hensyn

bak reguleringen. Dette er i seg selv et legitimt formål, og tiltak som søker å effektivisere reguleringen, forfølger samme formål.

6.4.3 Kravet til lovhjemmel

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

Departementet foreslår at det av bestemmelsen fremgår at Lotteritilsynet kan pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av et nettsted dersom nettstedet tilbyr pengespill uten tillatelse etter pengespilloven. Videre foreslås det at det inntas et uttrykkelig krav om at Lotteritilsynet skal foreta en vurdering av forholdet til ytringsfriheten i hvert enkelt tilfelle, slik det kreves etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Selv om det følger av trinnhøydeprinsippet at denne forholdsmessighetsvurderingen uansett skal foretas før det kan fattes et pålegg om inngrep, finner departementet at dette vilkåret av klarhetshensyn bør fremgå direkte av lovbestemmelsen. Dette vil etter departementets vurdering sikre at de materielle vilkårene fremgår tilstrekkelig klart i loven.

Når det gjelder kravene til rettssikkerhetsgarantier, vurderer departementet at dette ivaretas gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler, klageadgangen til egen klagenemd (Lotterinemnda) og muligheten til å prøve saken for domstolene. Partenes rettssikkerhet ivaretas gjennom forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling.

Departementet kan ikke se at forslaget frarøver de berørte partene retten til kontradiksjon, som anført i NBOs høringsinnspill. Kontradiksjon, som innebærer at partene har rett til å bli hørt før en beslutning tas, er en sentral rettssikkerhetsgaranti og en bærebjelke i prosessen for både domstolene og forvaltningen, og en del av det grunnleggende forvaltningsrettslige kravet om at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Hensynet til å få saken best mulig opplyst tilsier derfor at partene får anledning til å påpeke eventuelle feil eller uoverensstemmelser i angitt

faktum. Kravet til kontradiksjon henger på denne måten nøye sammen med forvaltningslovens utredningskrav og partenes rett til å ivareta sine interesser, jf. bl.a. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2011/564.

NBO har i sitt høringsinnspill videre pekt på at det ikke er tilstrekkelig klart hva som ligger i at et pengespilltilbud er «rettet mot det norske markedet», og at dette bidrar til at lovkravet i EMK artikkel 10 ikke kan anses oppfylt. Vurderingen av hvorvidt et tilbud er rettet mot det norske markedet reiser ifølge høringsinstansen en rekke kompliserte og prinsipielle spørsmål som i begrenset grad er klargjort i forarbeidene til pengespilloven.

Departementet kan ikke se at vurderingen av hvorvidt et pengespilltilbud er rettet mot det norske markedet er uklar eller reiser en rekke kompliserte spørsmål. Som det følger av Prop. 220 L (2020–2021) *Lov om pengespill (pengespilloven)* pkt. 7.1.4.2, må et pengespill anses å være rettet mot det norske markedet når det er tilrettelagt for spillere i Norge. I vurderingen kan følgende momenter inngå:

- om spillersiden tilbyr norsk som språk
- om spillersiden tilbyr bruk av norsk valuta
- om selskapet bak aktiviteten er norsk eller har tilknytning til Norge, for eksempel med norsk adresse
- om spillersiden markedsfører seg i norske kanaler
- om spillersiden bruker norske personer i markedsføringen
- om overskudd fra spillaktiviteten øremerkes norske organisasjoner
- om spillersiden viser til norske hjelpetilbud
- om spillerselskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet

Også under høringen av ny pengespillov mente enkelte representanter fra utenlandske pengespillselskaper at denne ikke-uttømmende listen over momenter gjorde at vurderingen av hvorvidt et pengespilltilbud kan sies å være rettet mot det norske markedet blir for vag, slik at man i for stor grad overlater vurderingen til Lotteritilsynets skjønn. I forarbeidene pkt. 7.1.4.2 svarte departementet ut disse innspillene i følgende uttalelse:

«Departementet er ikke enig i at de føringene som er gitt for vurderingen av hvorvidt et tilbud er rettet mot det norske markedet er for vage. Det åpnes riktignok for å overlate et visst skjønnsrom til tilsynsmyndigheten, men listen over vurderingsmomenter fungerer samtidig nettopp som en konkret føring som vil måtte bli

styrende for Lotteritilsynets vurdering. At listen ikke er uttømmende skyldes at pengespillmarkedet er dynamisk, og at det vil kunne variere over tid hvordan pengespilltilbud som ikke har tillatelse i Norge innrettes. (...) For det andre vil det etter departementets syn uansett neppe by på stor tvil hvorvidt en tilbyder av pengespill kan sies å tilrettelegge et tilbud for deltagelse fra nordmenn. Dersom tilbyderen aktivt har innrettet tilbudet på en slik måte at det retter seg spesifikt mot spillere i Norge framfor spillere i andre land, vil tilbudet i utgangspunktet også være rettet mot det norske markedet. Her vil bruk av norsk språk i tilbud eller markedsføring være det mest åpenbare momentet, men også andre innretninger som gjør at tilbudet er skreddersydd for et norsk publikum vil naturligvis få betydning.»

Departementet mener på denne bakgrunn at det er gitt tilstrekkelig veiledning i forarbeidene til ny pengespillov vedrørende hvorvidt et pengespilltilbud må anses å være rettet mot det norske markedet. Departementet finner etter dette at den foreslåtte bestemmelsen oppfyller klarhetskravet i EMK art. 10.

6.4.4 Nødvendighets- og proporsjonalitetskravet

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

DNS-blokkering innebærer en blokkering av alt innhold på nettstedet som tilbyr pengespill. Departementet fastholder at dersom nettstedet kun inneholder pengespill som ikke er tillatt etter norsk rett, og blokkeringen derfor kun rammer dette, vil blokkering i liten grad forstyrre ytringsfrihetens funksjon. Pengespilltjenester er kommersielle ytringer, som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn ytringer innenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Videre finnes det av hensyn til sårbare spillere tungtveiende

grunner for å intensivere håndhevingen av det eksisterende forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Staten har dermed en vid skjønnsmargin når det kommer til å regulere denne typen kommersielle ytringer som pengespilltjenester utgjør.

Elektronisk forpost Norge og NBO har påpekt at departementet ikke har problematisert begrensningen i publikums tilgang til informasjon på samme måte som inngrepet i den næringsdrivendes frihet. Departementet er enig i at DNS-blokkering av ulovlige pengespillnettsteder utgjør et inngrep i informasjonsfriheten som bør problematiseres. Ved å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til pengespillnettsteder som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet, begrenser man publikums frihet til å motta informasjon om innholdet i og utformingen av slike pengespilltilbud.

På den andre siden gir landingssiden som forbrukerne omdirigeres til, viktig informasjon om at nettstedet de har forsøkt å kontakte mangler tillatelse og dermed ikke er underlagt de samme ansvarlighetstiltakene som de norske, lovlige pengespillene. Den manglende tillatelsen innebærer videre at forbrukeren risikerer ikke å få utbetalt eventuell gevinst fra slike pengespill, som følge av at norske banker er pålagt å stoppe transaksjonene som del av betalingsformidlingsforbudet. Dette utgjør etter departementets syn også informasjon som publikum har en vesentlig interesse av å motta som en del av informasjonsfriheten. Dette gjør seg i enda større grad gjeldende sett i lys av at fem av ti nordmenn ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge. DNS-blokkering kan i denne sammenheng være viktig i et kritisk medieforståelsesperspektiv fordi det tjener som informasjon til publikum om at det aktuelle spillskapet ikke har tillatelse til å tilby pengespill til norske spillere, noe Medietilsynet har framholdt i sitt høringsinnspill. Kritisk medieforståelse handler ifølge Medietilsynet om at befolkningen skal kunne orientere seg i det dynamiske medielandskapet og ta informerte valg om medieinnhold som blir produsert, konsumert og delt. Departementet er enig i at en del av denne kritiske medieforståelsen er å kunne skille mellom lovlige og ulovlige kommersielle innhold i audiovisuelle medietjenester.

Om det derimot er slik at et nettsted også inneholder mye lovlige innhold, kanskje til og med innhold som i seg selv utgjør viktige bidrag i samfunnsdebatten, vil et slikt inngrep bli mer tvilsomt. Dette følger av de generelle prinsippene i nødvendighets- og proporsjonalitetsvurderingen, og

gjelder uavhengig av om tiltaket vurderes som et inngrep i den næringsdrivendes frihet til å ytre seg, eller som et inngrep i publikums frihet til å motta informasjon. Departementet fastholder imidlertid at risikoen for overblokkering, det vil si utilsiktet blokkering av annet innhold enn det ulovlige pengespilltilbudet, er relativt liten i dette tilfellet. Nettsteder som i dag tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet, er i all hovedsak rendyrkede pengespilltilbud, og risikoen for overblokkering er følgelig begrenset. Når slike nettsted i tillegg inneholder lovlige innhold, er dette som regel annet kommersielt innhold som er opprettet for å øke trafikken til nettstedet og dermed øke inntjeningen fra pengespilltilbudet. For eksempel inneholder enkelte pengespillnettsteder annet lovlige innhold i form av sportsrelevant stoff og oddstips. I slike tilfeller er innholdet normalt opprettet av markedsføringshensyn for å øke bruken av pengespilltilbudet, slik at ytringen i realiteten har som formål å få i stand en økonomisk transaksjon. Slik innhold vil derfor i de fleste tilfeller måtte karakteriseres som kommersielle ytringer, som har et svakere vern etter ytringsfriheten.

Oppsummert inneholder de nettstedene som det vil være snakk om å blokkere etter dette forslaget i all hovedsak rendyrkede pengespilltilbud og kommersielle ytringer med tilknytning til dette tilbudet. Dette skiller seg for eksempel fra pålegg om å hindre eller begrense tilgangen til nettsted etter åndsverkloven, hvor hele fildelingstjenester som gir tilgang til svært store mengder innhold, herunder både lovlige og ulovlige innhold, kan blokkeres på nærmere strenge vilkår, jf. Prop. 65 L (2012–2013) *Endringer i åndsverkloven (tiltak mot krenkelser av opphavsrett m.m. på Internett* punkt 4. Dersom et nettsted hovedsakelig inneholder pengespilltilbud uten tillatelse i Norge, vil pålegget etter departementets syn ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep i informasjons- eller ytringsfriheten.

Samtidig kan det ikke utelukkes at aktører som opererer ulovlig på det norske markedet i dag, vil forsøke å omgå regelverket ved å innta større mengder lovlige innhold på nettstedene som i dag inneholder mer eller mindre rendyrkede pengespilltilbud, med den hensikt at en blokkering av nettstedet skal framstå som uforholdsmessig. Det kan også tenkes at det etableres nye tilbud som er skreddersydd for å omgå regelverket, ved at man blander inn større mengder lovlige innhold blant det ulovlige pengespilltilbudet, der det å tilby pengespill uten tillatelse er den egentlige og underliggende hensikten med nett-

stedet. Departementet fastholder at det i slike tilfeller bør være rom for at Lotteritilsynet anvender et bredt skjønn i vurderingen av hvorvidt et slik nettsted bevisst er utformet på en spesiell måte for å omgå regelverket. Samtidig vil dette kunne åpne for vanskelige grensevurderinger, og det kan ikke ses bort ifra at det kan finnes eller oppstår tjenester som hovedsakelig inneholder lovlig innhold, uten at tjenesten har til hensikt å omgå regelverket. Avgjørende for skjønnsutøvelsen bør være mengden lovlig innhold sett i forhold til det ulovlige pengespilltilbudet og hva som framstår å være den underliggende hensikten med nettstedet, sett i lys av bl.a. hvilken dialog som har funnet sted mellom tilbyderer og norske myndigheter.

Norsk bransjeforening for Onlinespill (NBO) har i sin høringsuttalelse pekt på at en DNS-blokkering av utenlandske pengespillnettsteder vil medføre at norske journalister sin adgang til å søke seg frem til oddsinformasjon knyttet til ulike arrangementer blir klart begrenset. Ifølge høringsinstansen vil en blokkering i tillegg begrense publikums tilgang til å oppsøke informasjon og fakta om NBOs medlemsselskaper. Også Kindred Group har vist til at deres hjemmesider er helt avgjørende for å kunne presentere informasjon om hva selskapene står for, hvordan de arbeider med ansvarlighet og hva de gir av midler til frivillige aktører. En DNS-blokkering vil ifølge høringsinstansen i praksis gjøre det umulig for politikere, journalister eller andre å innhente informasjon om hva de gjør. Også Norsk Pokerforbund har trukket fram at forslaget vil hindre tilgang til vesentlig informasjon utover spill, herunder relevante nyheter, strategiske artikler hvor man kan lære mer om poker, og informasjon om lovlige arrangementer.

Departementet vurderer at dersom en pengespilltilbyder som ikke har tillatelse til å tilby sine pengespill på det norske markedet ønsker å spre lovlig informasjon om f.eks. idrettsarrangementer eller ren faktabasert informasjon om sin virksomhet, er det rimelig å forvente at den næringsdrivende selv tar ansvar for å skille ut eventuelt lovlig innhold og tilgjengeliggjør dette på et eget nettsted som ikke samtidig inneholder ulovlige pengespill, og som dermed ikke rammes av et pålegg om DNS-blokkering. Slik vil publikum fortsatt kunne ha tilgang til lovlig informasjon om for eksempel selskapets organisasjon og virksomhet i andre land, samt annet lovlig innhold som selskapet måtte ønske å formidle. Dersom det samme nettstedet derimot fortsetter å tilby ulovlige pengespill rettet mot det norske markedet etter at Lotteritilsynet har informert om det

norske regelverket og muligheten til å skille ut eventuelt lovlig innhold på et eget nettsted, vil det være nærliggende å anse det lovlige innholdet som et forsøk på å omgå forbudet. Dette vil måtte bero på en vurdering av de konkrete omstendighetene i hver enkelt sak, der en avgjørende faktor som nevnt vil være hvilken dialog som har funnet sted mellom selskapet og myndighetene i forkant.

Utfordringene knyttet til det å skille lovlig fra ulovlig innhold, har paralleller til det norske betalingsformidlingsforbudet, som gir Lotteritilsynet hjemmel til å pålegge norske banker å stanse betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge. I forlengelse av slike pålegg har det oppstått tilfeller der betalingsformidlere som opplyser å formidle betaling knyttet til både lovlig og ulovlig virksomhet, har fått stanset alle sine transaksjoner av norske banker etter pålegg fra Lotteritilsynet. I sak TOSLO-2018-78344-1, som dreide seg om et slikt tilfelle, anførte betalingsformidleren Entercash at Lotteritilsynets pålegg innebar et virksomhetsforbud for selskapet i Norge, fordi pålegget også rammet selskapets transaksjoner knyttet til eventuell lovlig virksomhet. Retten kom til at det var mulig for Entercash å fortsette virksomhet i Norge til tross for pålegget, fordi det var mulig for selskapet å skille ut lovlige betalingstransaksjoner fra transaksjonene knyttet til pengespill. Det ble i den forbindelse vist til at andre betalingsformidlere etter å ha fått sine transaksjoner stanset av norske banker, hadde gjennomført slike tiltak:

«Dette viser at betalingsformidlingsvirksomheten kan innrettes slik at ikke-pengespillrelatert virksomhet ikke rammes. Korrespondansen med andre betalingsformidlere viser for øvrig at det er mulig både for bankene og Entercash å skille ut slike transaksjoner. Vedtakene innebærer følgelig ikke et virksomhetsforbud for Entercash i Norge, slik selskapet har fremholdt.»

Departementet mener det kan trekkes linjer fra Entercash-saken til eventuelle saker om pålegg om DNS-blokkering der det er snakk om å blokkere nettsteder som inneholder pengespill som ulovlig retter seg mot det norske markedet i kombinasjon med annet, lovlig innhold som f.eks. sportsjournalistikk knyttet til odds. På samme måte som retten i Entercash-saken kom til at selskapet som var rammet av pålegget kunne skille ut transaksjoner som knytter seg til lovlige tjenester fra de ulovlige pengespilltransaksjonene og dermed fortsette med eventuell lovlig virksom-

het, vil nettsteder som inneholder lovlig innhold i kombinasjon med et ulovlig pengespilltilbud, kunne skille ut det lovlige innholdet på egne internettdomener som ikke rammes av pålegget.

Om det skulle oppstå tilfeller der man risikerer å blokkere betydelige deler lovlig innhold, vurderer departementet at dette vil kunne avhjelpes av ulike rettssikkerhetsgarantier, herunder klagemuligheter for internettilbydere og selskaper som opplever å ha blitt urettmessig blokkert, se pkt. 8. Saken vil dessuten kunne bringes inn for domstolene, som vil kunne prøve den skjønsmessige forholdsmessighetsvurderingen i forslaget til § 32 a annet ledd.

Departementet vurderer på bakgrunn av det ovennevnte at forslagets inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten er nødvendig og proporsjo-

nalt, vurdert opp mot ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn.

6.4.5 Oppsummering og konklusjon

Departementet vurderer på bakgrunn av det ovennevnte at en ny bestemmelse om DNS-blokkering vil oppfylle lovkravet, forfølge et legitimt formål og være nødvendig og proporsjonal vurdert opp mot ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn. Departementet vurderer derfor at den foreslåtte bestemmelsen i seg selv ikke er i strid med ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven og EMK. Det må imidlertid i tillegg foretas en konkret vurdering i den enkelte sak av hvorvidt et pålegg er forenlig med Grunnloven § 100 og EMK art. 10, se pkt. 6.

7 Administrativt vedtak eller domstolsbehandling

7.1 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet å legge påleggskompetansen til Lotteritilsynet. Det ble vist til at et administrativt forvaltningsvedtak ville være den mest effektive løsningen, fordi det vil være mindre tid- og ressurskrevende enn domstolsbehandling. Det ble i tillegg lagt vekt på at Lotteritilsynet allerede er etablert som et overvåkende tilsynsorgan med vedtakskompetanse på pengespillfeltet, og slik innehar den nødvendige kompetansen for å fatte vedtak i denne typen saker. Det ble også vist til at to av tre EU-land som har innført DNS-blokkering av spillnettsted har lagt vedtakskompetansen til pengespillmyndighetene framfor domstolene.

Departementet vurderte samtidig at myndigheten til å blokkere nettinhold kan reise vanskelige og til dels prinsipielle spørsmål som gjør det viktig å ivareta sentrale rettssikkerhetsgarantier. Fordi domstolenes uavhengige stilling gjør at allmennheten har en generelt høy tillit til denne behandlingsformen, fant departementet at hensynet til rettssikkerhet kunne tilsi at domstolene vil være best egnet til å avgjøre slike saker. Departementet vurderte likevel at det å gi Lotteritilsynet kompetanse til å pålegge DNS-blokkering også ville ivareta hensynet til rettssikkerhet, bl.a. gjennom forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling. Departementet viste videre til at det vil være klageadgang til egen klagenemnd (Lotterinemda) og mulighet til å prøve vedtaket for domstolene.

7.2 Høringsinstansenes syn

Telia AS mener hensynet til rettssikkerhet tilsier at domstolene vil være best egnet til å avgjøre saker om DNS-blokkering. En slik ordning vil sikre at et krav om blokkering blir behandlet i to instanser: Først av forvaltningen som utformer en begjæring til domstolene om DNS-blokkering, og deretter av domstolen. Høringsinstansen anerkjenner at domstolsbehandling vil være mer tid- og ressurskrevende enn en ren administrativ

behandling, men mener at erfaring med blokkeringsbegjæring etter åndsverkloven viser at også domstolsbehandling kan gjennomføres på en effektiv måte, og samtidig ivareta hensynet til rettssikkerhet.

Telenor ASA mener prinsipielt at inngripende tiltak som baserer seg på myndighetsavgjørelser må kunne være gjenstand for domstolskontroll, slik at det kan slås fast om – i dette tilfellet – pålegget har en tilfredsstillende rettslig begrunnelse. Selv om departementet i høringsnotatet synes å mene at risikoen for å blokkere annet lovlig innhold er «relativt liten», kan ikke høringsinstansen se at behovet for domstolskontroll ikke gjelder.

Elektronisk Forpost Norge mener hensynet til rettssikkerheten tilsier at domstolene vil være best til å avgjøre saker om DNS-blokkering av pengespillnettsted. Høringsinstansen anerkjenner at Lotteritilsynet har nødvendig kompetanse til å vurdere et spilltilbuds lovlighet, men mener det er behov for domstolskontroll for å bøte på potensialet for krenking av grunnleggende rettigheter ved eventuelle saksbehandlingsfeil. Hensynet til effektiv saksbehandling bør ikke tillegges vesentlig vekt.

NBO mener en beslutning om DNS-blokkering som innebærer innskrenkning av yttingsfriheten bør kreve prosesser der det foretas tungtveiende vurderinger og ikke raske beslutninger. Dette kan best ivaretas på en betryggende måte av domstolene, og ikke ved enkeltvedtak truffet av Lotteritilsynet.

Kindred Group mener det er avgjørende at et pålegg om DNS-blokkering blir gjenstand for behandling hos domstolene, der aktørene kan være trygge på at retten til kontradiksjon opprettholdes.

Det Norske Travelskap mener Lotteritilsynet er best egnet til å fatte vedtak om blokkering. Innehaver av aktuelle nettsider vil få god mulighet til kontradiksjon, og vedtak vil kunne påklages etter forvaltningsloven. Dessuten kan vedtak bringes inn for de alminnelige domstolene. Det framstår som unødvendig byråkratisk å tillegge vedtaksmyndigheten til domstolene.

Spillavhengighet Norge støtter at Lotteritilsynet gis mandat til å håndheve DNS-blokkeringen. Brukererfaringen fra Danmark viser at domstolsbehandling i slike tilfeller er en tidkrevende prosess. Fram til en rettskraftig dom var på plass, kunne uregulerte aktører gjøre stor skade hos sårbare spillere og rekrutteringen til det uregulerte markedet var et faktum. Ifølge høringsinstansen er det også grunn til å tro at mange aktører med interesse for et åpent marked, vil bringe gyldigheten av et pålegg inn for retten, og slik oppta rettsvesenets ressurser i årene etter en eventuell innføring av DNS-blokkering.

Actis mener Lotteritilsynet må få hjemmel til å fatte beslutning om blokkering, da tilsynet allerede innehar den nødvendige kompetansen for å fatte denne type vedtak på pengespillområdet. Erfaringer fra Danmark, der domstolen beslutter blokkering, er at dette er svært tidkrevende og ofte treneres av spillerselskapene. Frem til en rettskraftig dom er på plass, kan spilltilbyderen fortsette som før, noe som er svært uheldig for de spilleavhengige og deres pårørende. Erfaringene fra retts sakene i forbindelse med betalingsformidlingsforbudet og enerettsmodellen tilsier også at det er grunn til å tro at de utenlandske spillerselskapene vil benytte seg av samme metoder i Norge, dersom avgjørelsene om blokkering kan ankes og treneres i rettsvesenet.

Stiftelsen Dam støtter forslaget om å gi Lotteritilsynet vedtakskompetanse til å pålegge DNS-blokkering. Det vil gi en langt mer effektiv regulering enn om domstolene skal avgjøre saker om blokkering. Som departementet viser, praktiserer allerede 12 EU-land DNS-blokkering, og i flertallet av disse fatter pengespillmyndighetene vedtaket.

Nasjonalforeningen for folkehelsen støtter forslaget om at Lotteritilsynet får kompetansen til å pålegge internettleverandører å blokkere nettsider som tilbyr ulovlige pengespill. Høringsinstansen vil samtidig understreke viktigheten av at tilsynet må få tilstrekkelige midler til å kunne håndheve forbudet på en effektiv måte.

Lotteritilsynet støtter vurderingen om å legge håndhevingsmyndigheten for pålegg om DNS-blokkering til Lotteritilsynet fremfor domstolene.

7.3 Departementets vurdering

Flere EU-land har implementert DNS-blokkering gjennom at nasjonale pengespillmyndigheter (tilsvarende Lotteritilsynet) enten gis kompetanse til selv å pålegge blokkering av nettsteder, eller til å gå til domstolene for å få avgjørelser om slik

blokkering. I to av tre land som har innført DNS-blokkering av pengespillnettsteder, er det pengespillmyndighetene som fatter vedtak om blokkering. I øvrige land kreves beslutning fra en domstol.

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

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

En fordel ved domstolsbehandling er at domstolenes uavhengige stilling gjør at allmennheten har en generelt høy tillit til denne behandlingsformen. Videre kan myndigheten til å blokkere netttinnhold reise vanskelige og til dels prinsipielle spørsmål der hensynet til den næringsdrivendes yringsfrihet og rettssikkerhet og publikums informasjonsfrihet må vurderes. Det er derfor viktig at sentrale rettssikkerhetsgarantier ivaretas.

Hensynet til rettssikkerhet kan tilsi at domstolene vil være best egnet til å avgjøre slike saker. Et krav om at saken må fremmes av forvaltningen og behandles i domstolene vil dessuten sikre at det gjøres grundige vurderinger i to instanser.

På den andre siden vil det være langt mer effektivt å gi Lotteritilsynet direkte kompetanse til å pålegge internettleverandører å blokkere angitte nettsted som tilbyr pengespill (såkalt «blacklisting»), som også er den vanligste løsningen blant EU-landene som har innført DNS-blokkering på pengespillfeltet. Dette fordi domstolsbehandling både er tid- og ressurskrevende. Enkelte høringsinstanser har vist til at domstolskontroll er nødvendig for å ivareta rettssikkerheten i saker om DNS-blokkering, og at hensynet til effektiv saksbehandling ikke bør tillegges vekt. Departementet er enig i at saker om DNS-blokkering krever rettssikkerhetsgarantier, men vurderer samtidig at hensynet til effektiv saksbehandling er et helt essensielt hensyn i vurderingen av hvem som skal tillegges påleggskompetansen.

Pengespillselskaper som ulovlig retter sine pengespill mot det norske markedet er ikke underlagt norske ansvarlighetskrav og tilbyr spill som muliggjør svært store tap på kort tid. Dette kan få store negative konsekvenser for sårbare spillere, og kan lede til alvorlige gjeldsproblemer som kan føre til uopprettelige konsekvenser både for spilleren og dennes pårørende. Det er i tillegg vanlig praksis hos uregulerte pengespillselskaper å benytte ulike virkemidler for å lokke sårbare spillere tilbake til deres tilbud. Dette omfatter personlige økonomiske insentiver som VIP-bonuser, free-spins o.l., som kan virke triggende og øke risikoen for tilbakefall for personer med spilleproblemer. I denne sammenheng er det etter departementets syn viktig at nettsteder som det er dokumentert at tilbyr pengespill ulovlig mot det norske markedet blokkeres raskt, uten at det åpnes for at saken kan treneres over lengre tid. Som Actis og Spillavhengighet Norge har framhevd i sine høringsinnspill, viser erfaringer fra Danmark at domstolsbehandling kan være svært tidkrevende og utnyttes av spillselskaper til å trenere prosessen fram mot blokkering. Frem til en rettskraftig dom er på plass, kan spilltilbyderen fortsette som før, noe som er uheldig for de spilleavhengige og deres pårørende.

Departementet vil videre fremheve at Lotteritilsynet allerede er etablert som et overvåkende tilsynsorgan med vedtakskompetanse på pengespillfeltet. Lotteritilsynet innehar således allerede den nødvendige kompetansen for å fatte vedtak i disse sakene. Forvaltningslovens regler er i tillegg mer fleksible enn tvistelovens. Plikten til å påse at en sak er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17, vil gi Lotteritilsynet mulighet til å foreta egne undersøkelser og avhjelpe manglende kontradiksjon, i motsetning til hva som vil være mulig ved domstolsbehandling. Behandling i

et forvaltningsorgan antas i tillegg å være mindre byrdefullt for sakens parter.

Departementet vurderer at det å gi Lotteritilsynet kompetanse til å pålegge DNS-blokkering også vil ivareta hensynet til rettssikkerhet. Partenes rettssikkerhet vil ivaretas gjennom forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling. Lotteritilsynet er dessuten gitt vedtakskompetanse i en rekke andre saker på pengespillområdet og har lang erfaring med å gi pålegg om retting av ulovlige forhold i strid med pengespillregelverket. Man befinner seg dermed i kjerneområdet av offentlig myndighetsutøvelse. Videre vil det etter at Lotteritilsynet har fattet vedtak være klageadgang til egen klagenemd (Lotterinemnda) og mulighet til å prøve vedtaket for domstolene.

Endelig vil departementet påpeke at det er grunn til å skille mellom de tilfeller det er snakk om i vår sak, og de tilfeller som det er snakk om i saker på andre områder hvor påleggskompetansen har blitt lagt til domstolene. I motsetning til åndsverkloven og gjennomføringen av forordningen om forbrukervernsamarbeid, som favner om svært vide saksområder hva gjelder typen innhold som det kan være aktuelt å blokkere, er den foreslåtte bestemmelsen avgrenset til å gjelde nettsteder som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Som nevnt over, er slike nettsteder i all hovedsak rendyrkede pengespilltilbud. Dette er kommersielt innhold som befinner seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Departementet vurderer derfor at risikoen for å blokkere annet lovlig innhold, er mindre i dette tilfellet.

Departementet fastholder på denne bakgrunn av det ovennevnte forslaget om å legge påleggskompetansen til Lotteritilsynet.

8 Praktisk gjennomføring av et pålegg

8.1 Høringen

I høringsnotatet redegjorde departementet nærmere for hvordan Lotteritilsynet skulle gå fram for å gjennomføre et pålegg om DNS-blokkering i praksis.

Det ble for det første vist til at Lotteritilsynet, før det fattes et pålegg om DNS-blokkering, må etablere at lov om pengespill er overtrådt ved å påvise at nettstedet det gjelder tilbyr pengespill fra en aktør som ikke har tillatelse i Norge og at spilltilbudet retter seg mot det norske markedet i strid med pengespilloven § 4.

Videre foreslo departementet et krav om at Lotteritilsynet må ha forsøkt å henvende seg direkte til pengespilltilbyderen som står bak nettstedet uten tillatelse, før det kan fattes et pålegg om DNS-blokkering overfor internetttilbyderne. Det ble vist til at internetttilbydere er tredjeparter som i utgangspunktet ikke er ansvarlige for at andre aktører har valgt å tilby tjenester via internett i strid med norsk lov, og at Lotteritilsynet derfor som et minimum bør ha forsøkt å komme i kontakt med den aktøren som er ansvarlig, før det vurderes å fatte vedtak om pålegg overfor en internetttilbyder.

Det ble videre foreslått at et pålegg om DNS-blokkering bare skal kunne besluttes av Lotteritilsynet som kompetent myndighet, og at internetttilbyderne i minst mulig grad skal involveres i prosessen fram mot et pålegg. Det ble vist til at det ikke er ønskelig at internettleverandørene selv skal måtte foreta de til dels vanskelige vurderingene av om innhold er lovlig eller ikke.

Det ble foreslått at Lotteritilsynet må utføre en interesseavveining, der interessene som tilsier at nettstedet blokkeres, avveies mot andre konkrete 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 generelt. Det ble vist til at Lotteritilsynet bare kan gå videre med å gjennomføre et pålegg om DNS-blokkering, dersom hensynene som taler for at pålegg gis, veier tyngre enn ulempene pålegget vil medføre.

Departementet foreslo i tillegg en mulighet for å kunne oppheve et pålegg om DNS-blokkering, i

tilfeller hvor aktøren som er ansvarlig for det blokkerte nettstedet har gjort endringer som gjør at grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede. Dette ville typisk være tilfelle dersom tilbyderen har foretatt endringer som gjør at pengespilltilbudet ikke lenger kan anses for å være rettet mot det norske markedet. Adgangen til å begjære oppheving av pålegg ble foreslått avgrenset til den aktøren som er ansvarlig for det blokkerte nettstedet, uten å omfatte internetttilbyderne. Det ble vist til at det ikke er ønskelig at internetttilbyderne skal måtte foreta pengespillfaglige vurderinger av innholdets lovlighet. Departementet oppfordret imidlertid internetttilbyderne til å komme med innspill til dette spørsmålet.

Endelig ble det foreslått å innta en forskriftshjemmel hvor det kan gis nærmere bestemmelser om pålegg om og gjennomføringen av DNS-blokkering.

8.2 Høringsinstansenes syn

Altibox gir uttrykk for at det er bemerkelsesverdig og problematisk at det foreslås at forslaget skal ivareta interessene til aktører som mistenkes for å operere utenfor lovverkets rammer, samtidig som interessene til den uavhengige tredjeparten som pålegges å gjennomføre tiltaket, ikke ivaretas. Høringsinstansen mener videre at det bør etableres en sentral autorativ liste som myndighetene har ansvar for, som gir informasjon om både nye nettsider på listen og eventuelt endret status for aktuelle nettsider.

Telenor mener det burde etableres en prosess som sikrer at blokkeringer oppheves automatisk dersom vilkårene for blokkering ikke lenger er til stede, f.eks. ved at myndighetene jevnlig vurderer om vilkår for å blokkere en nettside er oppfylt. Det er også viktig at listene over blokkerte domenenavn oppdateres slik at en blokkert nettside tas ut av listen hvis den ikke lenger oppfylder kriteriene for å bli blokkert. Myndighetene bør også tilstrebe å oppdatere blokkeringslisten på en måte som ikke påfører internetttilbydere unødig merarbeid. Høringsinstansen syns videre det er posi-

tivt at det nå er tydelig at beslutning om blokkering kommer etter at Lotteritilsynet først henvender seg til den aktuelle pengespilleverandøren.

Telia ber departementet om å endre forskriftshjemmelen i § 32 a fjerde ledd, slik at det oppstilles tydelige rammer for hvilke typer bestemmelser som kan gis i forskrift.

Norges idrettsforbund mener hensynet til å styrke arbeidet for å beskytte sårbare spillere og den norske pengespillmodellen og en effektiv kamp mot manipulasjon av idrettskonkurranser, tilsier at det bør være adgang til å beslutte DNS-blokkering uavhengig av om pengespillet er rettet mot det norske markedet.

Lotteritilsynet ser det som hensiktsmessig at det i fortsettelsen blir vurdert opprettet kontakt mellom myndighetene og internetttilbyderne for videre dialog om hvordan DNS-blokkering kan gjennomføres praktisk og teknisk i tråd med lovforslaget og person- og kommunikasjonsvernet. Blant annet om hvilke sikre utvekslingskanaler Lotteritilsynet kan benytte for å distribuere opplysninger om hvilke internettdomener som skal DNS-blokkeres til internetttilbyderne.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Nærmere framgangsmåte for ileggelse av pålegg

Før et pålegg kan gis, må Lotteritilsynet etablere at lov om pengespill er overtrådt ved å påvise at nettstedet det gjelder tilbyr pengespill fra en aktør som ikke har tillatelse i Norge og at spilltilbudet retter seg mot det norske markedet i strid med pengespilloven § 4. For nærmere om vurderingen av hvorvidt et pengespilltilbud retter seg mot det norske markedet, vises til punkt 7.1.4.2 i Prop. 220 L (2020–2021) om ny lov om pengespill, samt til drøftelsen i pkt. 6 over.

Norges idrettsforbund har tatt til orde for at det bør være adgang til å beslutte DNS-blokkering av nettsider som tilbyr ulovlige pengespill, uavhengig av om pengespillet er rettet mot det norske markedet eller ikke. Høringsinstansen har i den sammenheng vist til hensynet til å styrke arbeidet for å beskytte sårbare spillere og den norske pengespillmodellen, og en effektiv kamp mot manipulasjon av idrettskonkurranser.

Departementet ser at det kan være gode argumenter for å kunne pålegge DNS-blokkering av ethvert nettsted som ikke har tillatelse til å tilby pengespill i Norge, uavhengig av om tilbudet retter seg mot Norge eller ikke. Samtidig må det anerkjennes at det eksisterer et enormt antall

pengespillnettsteder som ikke har norsk tillatelse, og at det vil være umulig for Lotteritilsynet å føre kontroll med alle disse tilbudene. Departementet vurderer det derfor som hensiktsmessig å foreta en avgrensning i samsvar med avgrensningen i det generelle forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse, hvor det også er et vilkår at pengespillet er rettet mot det norske markedet jf. pengespilloven § 4. Det vises til at det er de pengespilltilbudene som aktivt retter seg mot det norske markedet, typisk ved bruk av norsk språk, norske spillobjekter og anvendelse av betalingsløsninger som er skreddersydd for å omgå det norske betalingsformidlingsforbudet, som er av mest avgjørende betydning å stanse, og som derfor uansett vil bli prioritert av Lotteritilsynet. Denne avgrensningen samsvarer også med avgrensningen man har anvendt for DNS-blokkering i Danmark.

Det fastholdes videre at Lotteritilsynet, før det fattes et vedtak om DNS-blokkering, må ha forsøkt å henvende seg direkte til pengespilltilbyderen som står bak nettstedet uten tillatelse. Her vil pålegg om retting eller stenging være aktuelt. Dersom aktøren som står bak det ulovlige pengespillnettstedet holder til i utlandet, som er tilfelle i de fleste saker, befinner tilbyderen seg utenfor norsk jurisdiksjon. Lotteritilsynet vil da ikke ha tvangsmyndighet til å håndheve et vedtak direkte overfor den ansvarlige aktøren. Dette gjør at et pålegg om retting eller stenging ikke nødvendigvis vil føre fram. I tilfeller hvor tilsynets forsøk på å innlede dialog med tilbyderen ikke blir besvart, eller hvor dialogen er av en slik karakter at det er overveiende sannsynlig at tilbyderen ikke kommer til å etterkomme et pålegg, kan et pålegg om retting eller stenging anses som uhensiktsmessig, og derfor ikke bli gitt.

Dersom pengespilltilbyderen ikke etterkommer påleggene, eller dersom henvendelsene fra Lotteritilsynet ikke blir besvart eller besvart på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at et pålegg ikke vil føre fram, vil et naturlig neste steg være å fatte vedtak overfor internetttilbydere om at det skal opprettes en DNS-blokkering for det aktuelle nettstedet.

8.3.2 Hvem et pålegg kan rettes mot

Et pålegg om DNS-blokkering kan rettes mot en internetttilbyder. Med «internetttilbyder» menes nasjonale tilbydere av internetttilgangstjenester, jf. definisjonen i Kommunal- og distriktsdepartementets forslag til ny ekomlov § 1-5 nr. 8. Med «internetttilgangstjeneste» menes en offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som gir til-

gang til internett, uavhengig av hvilken nettverksteknologi og hvilket terminalutstyr som brukes. 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»), jf. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2015/2120 av 25. november 2015 artikkel 2 (2).

Internetttilbydere er tredjeparter som i utgangspunktet ikke er ansvarlige for at pengespillselskaper har valgt å tilby tjenester via internett i strid med norsk lov. Lotteritilsynet bør derfor som et minimum ha forsøkt å komme i kontakt med den ansvarlige pengespilltilbyderen, før det vurderes å fatte vedtak om pålegg overfor en internetttilbyder. Dette vil sikre at tilfeller som for eksempel dreier seg om rettsvillfarelse eller misforståelser rundt det norske regelverket kan oppklares og løses før det blir fattet et pålegg overfor internettleverandørene.

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

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

8.3.3 Interesseavveining

Departementet fastholder forslaget om at Lotteritilsynet i hver konkrete sak må avveie interessene som tilsier at nettstedet blokkeres mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg, her-

under interessene til den pålegget retter seg mot og innehaveren av nettstedet, og hensynet til informasjons- og ytringsfriheten generelt. En forutsetning for at Lotteritilsynet kan gå videre med å gjennomføre et pålegg om DNS-blokkering, er at hensynene som taler for at pålegg gis, veier tyngre enn de konkrete interessene som berøres negativt av pålegget, samt hensynet til informasjons- og ytringsfriheten generelt.

Ved vurderingen skal Lotteritilsynet avveie interessene som tilsier at nettstedet blokkeres mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg. Interessene som tilsier at nettstedet blokkeres, vil omfatte hensynet til å forebygge og redusere spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, gjennom å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. Andre interesser som berøres av et pålegg, og som må veies opp mot hensynene som taler for blokkering, er interessene til internettleverandøren som pålegget retter seg mot, innehaveren av nettstedet og publikum som får sin informasjonsfrihet begrenset. I tillegg må inngrepet vurderes opp mot ytringsfrihetens funksjon generelt i et demokratisk samfunn, noe som allerede følger av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet etter Grl. § 100 og EMK art. 10, se pkt. 6.

Altibox har i sitt høringsinnspill påpekt at det er problematisk at det legges opp til at forslaget skal ivareta interessene til aktører som mistenkes for å operere utenfor lovverkets rammer, samtidig som interessene til den uavhengige tredjeparten som pålegges å gjennomføre tiltaket, ikke ivaretas. Til dette vil departementet bemerke at det er en feiloppfatning at internetttilbydernes interesser ikke skal vektlegges som del av den interesseavveiningen Lotteritilsynet plikter å foreta. I forslag til ny § 32 a framgikk det at «[v]ed 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» (departementets understreking). Med «*interessene til den pålegget retter seg mot*» menes internetttilbyderen, da det er internetttilbyderen, og ikke innehaveren av nettstedet, som er pliktsubjektet for gjennomføringen av DNS-blokkeringen og som pålegget derfor retter seg mot. Internetttilbyderens interesser er derfor i høyeste grad ment å skulle inngå som del av den interesseavveiningen som skal foretas før Lotteritilsynet kan fatte et pålegg om DNS-blokkering. Dette kan for eksempel bli særlig aktuelt i tilfeller der det er snakk om å pålegge en liten aktør som

dekker en svært liten del av markedet, å gjennomføre DNS-blokkering som må anses å bli svært ressurskrevende holdt opp mot internettilbydere totale ressurser. I slike tilfeller vil hensynet til internettilbyderen måtte tillegges stor vekt i interesseavveiningen for om pålegget kan anses forholdsmessig.

Som nevnt over i pkt. 6, er departementet av den oppfatning at staten har en vid skjønnsmargin når det kommer til å regulere kommersielle ytringer som pengespilltjenester. Det skal derfor mye til før et pålegg om å blokkere et nettsted som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge vil måtte anses som et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten til innehaveren av nettstedet. Det vises til at det av hensyn til sårbare spillere finnes tungtveiende grunner for å intensivere håndhevingen av det eksisterende forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Det antas derfor at de tilfellene hvor spørsmålet om forholdsmessighet vil bli satt på spissen i hovedsak vil dreie seg om tilfeller hvor et nettsted som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet også inneholder mye lovlig innhold, og der selve pengespilltilbudet ikke utgjør det vesentligste av dette innholdet.

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

8.3.4 Utveksling av opplysninger ved gjennomføring av et pålegg

For å sikre at internettilbydere kun blokkerer de internettdomenene Lotteritilsynet har besluttet at skal blokkeres, vil Lotteritilsynet måtte benytte en sikker utvekslingskanal til å distribuere opplysningene om hvilke internettdomener som skal DNS-blokkeres av internettilbyderne. Utvekslingskanalen må ivareta sikkerheten på en tilstrekkelig måte, herunder eventuelle behov for autentisering og autorisering, slik at internettilbyderne 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 internettilbyderen som gjennomfører pålegget. Som påpekt i Lotteritilsynets høringsinnspill, vil det i denne forbindelse være hensiktsmessig at det

opprettetes kontakt mellom myndighetene og internettilbyderne for videre dialog om hvordan DNS-blokkering best kan gjennomføres praktisk og teknisk, herunder hva gjelder utvekslingskanaler som bør benyttes for å distribuere opplysninger om hvilke internettdomener som skal blokkeres.

8.3.5 Oppheving av pålegg

Departementet fastholder at det bør være adgang til å begjære at pålegget om å blokkere nettstedet oppheves, i tilfeller hvor aktøren som er ansvarlig for det blokkerte nettstedet har gjort endringer som gjør at grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede. Dette vil typisk være tilfelle dersom tilbyderen har foretatt endringer som gjør at pengespilltilbudet ikke lenger kan anses for å være rettet mot det norske markedet, som for eksempel å fjerne norsk språk og betalingsløsninger som er tilrettelagt for å omgå det norske betalingsformidlingsforbudet. Det foreslås at tilbyderen i slike tilfeller kan begjære Lotteritilsynet om å oppheve pålegget. Lotteritilsynet vil da måtte foreta en ny vurdering av om vilkårene for et pålegg om blokkering av nettstedet fortsatt er til stede. Skulle det vise seg at pålegget om blokkering må oppheves, må Lotteritilsynet samtidig besørge at det aktuelle domenet fjernes fra listen over domener som skal blokkeres.

Telenor har spilt inn at det burde etableres en prosess som sikrer at blokkeringer oppheves automatisk dersom vilkårene for blokkering ikke lenger er til stede, f.eks. ved at myndighetene jevnlig vurderer om vilkår for å blokkere en nettside er oppfylt. Departementet vurderer at en tilbyder som har fått sitt nettsted blokkert som følge av at nettstedet har tilbudt pengespill rettet mot Norge uten tillatelse, selv er nærmest til å informere Lotteritilsynet dersom det er foretatt endringer som gjør at vilkårene for pålegget ikke lenger er til stede. Effektivitets- og ressurshensyn taler også for en slik løsning. Det fastholdes derfor at en tilbyder selv må begjære oppheving før Lotteritilsynet plikter å foreta en ny vurdering av om vilkårene for blokkering fremdeles er oppfylt.

Fordi det ikke er ønskelig at internettleverandørene skal måtte foreta pengespillfaglige vurderinger av innholdets lovlighet, fastholder departementet at det er tilstrekkelig å gi den aktøren som er ansvarlig for nettstedet et krav på å kunne begjære omgjøring av et pålegg. Det foreslås derfor at det kun er tilbyderen av pengespillnettstedet som kan begjære oppheving, og ikke internettilbyderen som pålegget er rettet mot.

8.3.6 Forskriftshjemmel

Departementet anser det som hensiktsmessig at pålegg om DNS-blokkering og vedtak om oppheving av slikt pålegg etter den foreslåtte bestemmelsen følger forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler. Departementet fastholder imidlertid at det også bør inntas en forskrifts-

hjemmel hvor det kan gis nærmere bestemmelser om pålegg om og gjennomføring av DNS-blokkering. Her kan det blant annet gis nærmere regler om saksbehandlingen ved pålegg dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg å være behov for det. I tillegg kan det bli behov for å gi forskriftsbestemmelser om selve den tekniske og praktiske gjennomføringen av DNS-blokkeringen.

9 Person- og kommunikasjonsvern

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 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» 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.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller en hovedregel om at behandling av enkelte særlige kategorier av personopplysninger, herunder helseopplysninger, i utgangspunktet er forbudt. For at behandlingen av helseopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et særskilt grunnlag for behandlingen, i tillegg til kravet om behandlingsgrunnlag etter artikkel 6. Artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner på nærmere vilkår for behandling av personopplysninger som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser».

9.1.2 Kommunikasjonsvernet

EUs bestemmelser om kommunikasjonsvern er i hovedsak fastsatt i kommunikasjonsvern-direktivet (2002/58/EF) med senere endringer. Kommunikasjonsvern-direktivet er innlemmet i EØS-avtalen. Kommunikasjonsvern-direktivet 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 kommunikasjonsvern-direktivet artikkel 5. Tilbyders plikt til å slette eller anonymisere data er også en sentral kommunikasjonsvernbestemmelse. Bestemmelser om dette er fastsatt i kommunikasjonsvern-direktivet 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, autentisitet 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.

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

9.2 Høringen

I høringsnotatet av 21. september 2021 ble det foreslått at internettilyderne 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, med informasjon om at nettstedet som brukeren har forsøkt å kontakte er ulovlig og dermed blokkert, skulle tilhøre Lotteritilsynet.

Høringsinnspillene viste imidlertid at den foreslåtte løsningen kunne være problematisk fordi Lotteritilsynet, til forskjell fra internettilyderne, ikke er underlagt ekomlovens regler om taushetsplikt. Forslaget om å legge landingssiden til Lotteritilsynets server kunne derfor få som konsekvens at det åpnes for unødvendig registrering av elektroniske spor som den individuelle bruker legger igjen, noe som ble påpekt av Advokatforeningen, Datatilsynet, Telenor og Altibox. Dette var det ikke tatt høyde for i forslaget som ble sendt på høring i september 2021. Departementet så derfor behov for å sende ut en tilleggshøring, som tok for seg de rent person- og kommunikasjonsvernrettslige sidene ved forslaget om DNS-blokkering. Et slik tillegg til det opprinnelige høringsnotatet ble derfor sendt på høring 13. april 2023.

I tilleggshøringsnotatet viste departementet til at forslaget om å innføre DNS-blokkering aldri hadde hatt til hensikt å samle inn og registrere opp-

lysninger om enkeltpersoner som forsøker å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. Det ble derfor foreslått at landingssiden i stedet skulle eies og driftes av internettilyderne, og ikke av Lotteritilsynet, som det opprinnelig ble foreslått i høringsnotatet av september 2021. Det ble vist til at dersom landingssiden legges til internettilyderens 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. Internettilyderne er for eksempel underlagt taushetsplikt om andres bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. ekomloven § 2-9.

Selv om landingssiden skulle driftes og eies av internettleverandørene, ble det foreslått at Lotteritilsynet fortsatt skulle kunne fastsette innholdet i og formen på siden, samt beslutte at denne skal oppdateres ved behov. Det ble i den sammenheng vist 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. Det ble også trukket frem at internettilyderen ikke bør pålegges å bruke mer ressurser enn hva som er nødvendig for å gjennomføre DNS-blokkeringen og videresende brukeren til landingssiden.

Videre ble det vist til at landingssiden burde inneholde informasjon om at det er myndighetene, og ikke internettilyderen, som står bak beslutningen om blokkering. Landingssiden burde 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 internettilyderen. Endelig ble det vist til at det bør fremkomme av landingssiden at det ikke blir lagret personopplysninger om brukeren, utover det som er strengt nødvendig for driften av nettstedet.

9.3 Høringsinstansenes syn

Altibox mener det bør sikres at informasjonen som fremkommer på blokkeringssiden, gir utdypende begrunnelse for blokkeringen. Det må fremkomme tydelig at det er myndighetene og ikke internettilyderen som står for beslutning om blokkering. Slik informasjon må være lettfattelig og tilgjengelig på relevante språk.

Telia støtter departementets forslag om at informasjon om forsøk på å kontakte nettsteder som etter forslaget skal blokkeres, skal lagres av tilbyderne selv og ikke deles med en landingsside driftet av Lotteritilsynet. All den tid Lotteritilsynet ikke er underlagt samme taushetsplikt ville en slik utlevering kunne ha svekket kommunikasjonsvernet. *Telia* deler videre departementets oppfatning om at behandlingen av personopplysninger vil kreve hjemmel i lov, jf. personvernforordningens artikkel 6 nr. 1 c, rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Etter *Telias* vurdering tilsier hensynet til klarhet og forutberegnelighet at den foreslåtte § 32 a, som pålegger internettildere DNS-blokkering, suppleres med eksplisitt hjemmel for den nødvendige behandling av personopplysninger.

Lotteritilsynet støtter de vurderinger som departementet har gjort av de person- og kommunikasjonsvernrettslige sidene av lovforslaget.

Frivillighet Norge støtter forslaget om at Lotteritilsynet skal ha ansvar for budskapet på landingssiden, siden denne kan regnes som et informasjonstiltak i seg selv og at dette opplysningsarbeidet er en viktig del av forebyggingsarbeidet på pengespillfeltet.

Spelfriheten ser flere negative personvernkonsekvenser ved forslaget, og ser ikke at det i høringsnotatet er gjort en vurdering om hva som kan gå galt ved bruk av DNS-blokkering som verktøy. Spillere som oppsøker utenlandske spillerselskapers nettsider, vil – uten å være klar over det på forhånd – legge igjen en mengde informasjon som de fra før ikke har sagt seg enig i å legge igjen. Høringsinstansen kan ikke se at dette oppfyller kravene i GDPR.

Norsk pokerforbund mener det ikke har vært gjort en tilstrekkelig utredning av forslagets konsekvenser i forhold til GDPR, herunder en tilstrekkelig vurdering av hva som kan sette personvern og norske borgeres grunnleggende rettigheter i fare, og hva som eventuelt kan gjøres for å forhindre disse konsekvensene.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) mener departementet heller ikke i tilleggshøringen har foretatt en tilstrekkelig vurdering av de personvernmessige konsekvensene av forslaget. Departementet bør identifisere de konkrete personvernrisikoene ved tiltaket. Departementet drøfter heller ikke hvorfor fordelene ved DNS-blokkering anses så tungtveiende at de veier tyngre enn personvernrisikoen som DNS-blokkering medfører. Videre vil Lotteritilsynets adgang til å bestemme innholdet og formen på landingssiden innebære at Lotteritilsynet i prinsippet kan

pålegge et innhold som innebærer at flere personopplysninger genereres og innsamles. For eksempel vil Lotteritilsynets adgang til å fastsette at landingssiden skal inneholde klikkbare lenker eller lignende med opplysninger rettet mot personer som lider av spilleavhengighet, medføre at helseopplysninger behandles.

Datatilsynet oppfatter det slik at de innvendinger tilsynet hadde når det gjaldt tilfredsstillende vern av personopplysninger i forbindelse med bruk av landingsside, nå er hensyntatt i tilleggshøringen. Dersom landingssiden legges til internettildere server, vil personopplysninger om brukerne som forsøker å kontakte nettstedet som blokkeres, samt andre opplysninger om kommunikasjon og nettrafikk, være begrenset til det som er strengt nødvendig for å vise landingssiden og være beskyttet av reglene om kommunikasjonsvern og taushetsplikt i ekomregelverket som internettleverandørene er underlagt.

9.4 Departementets vurderinger

9.4.1 Landingssiden bør legges til internettildere server

Departementet foreslår at landingssiden skal eies og driftes av internettildere, og ikke av Lotteritilsynet, som det opprinnelig ble foreslått i høringsnotatet av september 2021. Dersom landingssiden legges til internettildere 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. Internettildere er for eksempel underlagt taushetsplikt om andres bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. ekomloven § 2-9.

Som vist til i Telenors høringsinnspill til det opprinnelige forslaget, er det 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 internettilderen. 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. Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget om at landingssiden legges til internettilbyderens server.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst en eksplisitt hjemmel om behandling av personopplysninger i forbindelse med pålegg om DNS-blokkering. Så lenge landingssiden eies og driftes av internettilbyderne, som er underlagt ekomregelverkets bestemmelser om bl.a. taushetsplikt, anonymisering og sletting, ser ikke departementet behov for å innta i forslag til § 32 a en eksplisitt hjemmel om internettilbydernes behandling av personopplysninger ved gjennomføring av DNS-blokkering. Departementet vurderer dessuten at hensynet til å unngå dobbeltregulering og uklarhet rundt samordning av ulike regelverk, taler for at det ikke bør inntas en slik bestemmelse. Det vises til at uavhengig av hva som reguleres i pengespillovens bestemmelse om DNS-blokkering, vil internettilbyderne uansett være underlagt ekomlovens regler om behandling av person- og trafikkopplysninger og de generelle bestemmelsene i personopplysningsloven og -forordningen, noe som innebærer at både personopplysninger og andre opplysninger om kommunikasjon og nettrafikk vil være begrenset til det som er strengt nødvendig for å vise landingssiden.

Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO) har i sitt høringsinnspill etterlyst en identifisering av de konkrete personvernrisikoene ved tiltaket. Ekomloven § 2-7 femte ledd 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. Dette innebærer at personopplysninger om brukerne som forsøker å kontakte det blokkerte nettstedet, begrenses til det som av rent tekniske årsaker er strengt nødvendig for å kunne drifte landingssiden. Personopplysningene vil dessuten være beskyttet av reglene om kommunikasjonsvern og taushetsplikt i ekomregelverket som internettleverandørene er underlagt, og vil bare kunne lagres i en avgrenset periode. Departementet vurderer derfor at de eventuelle personvernrisikoene ved tiltaket er svært små. Potensielle risikoer består først og fremst i muligheten for at internettilbyderne handler i strid med ekomlovgivningen ved å samle inn flere personopplysninger enn det som er strengt nødvendig for å drifte landingssiden og/

eller lagrer disse lenger enn nødvendig. Departementet anser dette som usannsynlig, all den tid internettilbyderne har lang erfaring med å etterleve ekomregelverket, noe som bl.a. innebærer at de har innarbeidet rutiner for sletting og anonymisering. En annen potensiell personvernrisiko er at de begrensede personopplysningene som innsamles midlertidig for å drifte landingssiden, havner på avveie, enten som følge av brudd på taushetsplikten, eller som følge av datalekkasjer. Også dette finner departementet usannsynlig, all den tid internettilbyderne er profesjonelle aktører som må kunne forutsettes å besitte høy kompetanse hva gjelder sikring mot lekkasje.

Skulle de registrerte personopplysningene likevel komme på avveie, vurderer departementet at graden av potensiell skade også vil være svært begrenset. Årsaken til dette er at det kun dreier seg om opplysninger om hvilke IP-adresser som har forsøkt å kontakte et bestemt nettsted som tilbyr pengespill, uten at det ut ifra dette kan utledes noe om f.eks. spilleadferden eller helsesituasjonen til innehaveren av IP-adressen. Departementet anerkjenner at det kan oppleves ubehagelig for enkelte dersom andre får tilgang til opplysninger om at vedkommende har forsøkt å kontakte et nettsted som tilbyr pengespill som ikke har norsk tillatelse. Samtidig innebærer ikke forbudet mot å tilby pengespill rettet mot Norge at det også er forbudt for nordmenn å benytte seg av disse spillene. Det er derfor ikke snakk om opplysninger som kan knytte brukeren til noe lovbrudd. Likevel vil brukeren ha en legitim forventning om at forsøk om å nå det aktuelle nettstedet, ikke skal innebære at det legges igjen spor hos noen andre enn internettilbyderen, og at de begrensede sporene som legges igjen, slettes så snart de ikke lenger er nødvendige for driften av landingssiden.

På bakgrunn av det ovennevnte, vil det ikke være mulig å eliminere enhver risiko for at tiltaket kan påvirke personvernet, og tiltaket medfører derfor en viss personvernrisiko. Departementet finner imidlertid at hensynene som taler for DNS-blokkering må anses å veie tyngre enn de begrensede personvernrisikoene ved tiltaket. Tiltaket er blant annet begrunnet i hensynet til å forebygge spilleproblemer ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. Det store volumet av nettspill som mange oppfatter som norske, fører til at mange nordmenn er usikre på, eller ikke vet, at disse aktørene tilbyr sine tjenester i strid med norsk lov. Dette til tross for at Lotteritilsynet allerede benytter mindre inngripende tiltak som informasjons- og holdningskampanjer. I tillegg med-

fører de spilltypene det er snakk om å blokkere en høy risiko for spilleavhengighet, da disse spillene ikke er underlagt de samme ansvarlighets-tiltakene som de tilsvarende lovlige spillene, som f.eks. obligatoriske tapsgrenser. Dette kan føre til alvorlige spille- og gjeldsproblemer, som kan få uopprettelige konsekvenser for både spilleren og dennes pårørende. Uregulerte pengespill som tilbys ulovlig på det norske markedet via internett, utfordrer dessuten enerettsmodellens gjennomslagskraft som et sosialpolitisk og kriminalpolitisk virkemiddel, og utgjør i dag derfor en av de største utfordringene for norsk pengespillregulering. Departementet mener disse hensynene må veie tyngre enn de begrensede personvernrisikoene ved tiltaket.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at det i den personvernmessige vurderingen også må vurderes hvorvidt formålet med tiltaket kan oppnås med andre, mindre inngripende virkemidler som for eksempel informasjonskampanjer. Til dette viser departementet at det på pengespillfeltet allerede er tatt i bruk et sett av ulike virkemidler for å forebygge og redusere spilleproblemer gjennom å hindre tilgangen til ulovlige pengespill. Blant disse tiltakene er stans av betalingstransaksjoner, håndheving av markedsføringsforbudet, pålegg om retting og stans, mulighet for ileggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, samt bruken av informasjons- og holdningskampanjer. Til tross for at gjennomføringen av disse ulike tiltakene har ført til en økende kanaliseringegrad de senere årene, er det fremdeles en stor andel spillere som ikke vet eller er usikker på hvem som har tillatelse til å tilby pengespill i Norge, og det var om lag 110 000 nordmenn som spilte hos utenlandske pengespillselskaper i 2022. Dette viser at det fremdeles er behov for nye tiltak for å bedre måloppnåelsen om å forebygge spilleproblemer ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. Det er i denne sammenheng derfor ikke snakk om å skulle velge DNS-blokkering fremfor et mindre inngripende tiltak som for eksempel informasjonskampanjer, men å identifisere ulike tilgjengelige tiltak som kan benyttes i kombinasjon for å oppnå en best mulig samlet effekt. DNS-blokkering er dermed et nytt tiltak som har som formål å virke sammen med de allerede gjennomførte tiltakene på pengespillfeltet.

9.4.2 Behandlingsgrunnlag

All behandling av personopplysninger krever at det foreligger et rettslig grunnlag for behandling av opplysningene (behandlingsgrunnlag). Siden

ekomloven § 2-7 femte ledd allerede pålegger internetttilbyderen 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 internetttilbyderne 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. Etter departementets vurdering vil forslaget til ny § 32 a i pengespilloven utgjøre dette supplerende rettsgrunnlaget.

9.4.3 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 fem 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, jf. Lole et al.: «Are sports bettors looking at responsible gambling messages? An eye-tracking study on wagering advertisements» (2019). 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 der-

for 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 høringssvaret fra Altibox, også framgå av landingssiden at det er myndighetene, og ikke internettilbyderen, som står bak beslutningen om blokkering.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill har i sitt høringsinnspill vist til at Lotteritilsynets adgang til å bestemme innholdet i og formen på landingssiden vil innebære at Lotteritilsynet i prinsippet kan pålegge et innhold som innebærer at flere personopplysninger genereres og innsamles. For eksempel vil Lotteritilsynets adgang til å fastsette at landingssiden skal inneholde klikkbare lenker eller lignende med opplysninger rettet mot personer som lider av spilleavhengighet, medføre at helseopplysninger behandles.

Departementet kan ikke se at dette er riktig. For det første vil ikke opplysninger om hvem som har forsøkt å kontakte et bestemt nettsted utgjøre helseopplysninger. For det andre stemmer det ikke at forslaget om at Lotteritilsynet kan bestemme form og innhold på landingssiden, åpner for at Lotteritilsynet samtidig kan samle inn og behandle personopplysninger om hvem som har forsøkt å kontakte nettstedet, og som deretter klikker seg inn på for eksempel Lotteritilsynets eller Hjelpelinjens nettsider. Selv om dette i prinsippet kan være teknisk mulig, vil en slik behandling av personopplysninger uansett kreve egen hjemmel, noe forslaget ikke inneholder. Av mangel på et slikt rettsgrunnlag vil Lotteritilsynet, som alle andre, måtte sikre at de ikke behandler personopplysninger i strid med personvernreglene. Noe annet ville dessuten vært i strid med forslaget for øvrig, da hele hensikten med å legge landingssiden til internettilbydernes server er

nettopp å forhindre behandling av unødvendige personopplysninger.

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.

Det foreslås på denne bakgrunn å videreføre forslagetets opprinnelige formulering om at Lotteritilsynet i pålegget kan fastsette innholdet i og formen på landingssiden. For å klargjøre at det er internettilbyderne, 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 internettilbyderen», 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 konkret utformede landingssiden eller lenke til denne, som internettilbyderen kan kopiere inn på sitt domene. Dersom Lotteritilsynet ser behov for å gjøre endringer på landingssiden, kan internettilbyderne 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 internettilbyderne. Lotteritilsynet vil imidlertid ved behov kunne benytte et nytt formelt pålegg med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen til å pålegge internettilbyderen å foreta endringer på landingssiden.

10 Sanksjoner ved brudd på bestemmelsen

10.1 Høringen

Departementet foreslo en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen. Det ble på denne bakgrunn foreslått å endre § 33 om tvangsmulkt i ny lov om pengespill, slik at Lotteritilsynet også kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter den foreslåtte bestemmelsen i § 32 a om DNS-blokkering blir oppfylt.

10.2 Høringsinstansenes syn

Actis og *Lotteritilsynet* mener det vil være hensiktsmessig å kunne ilegge internettilydernes tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen, og at håndhevelsen av dette bør ligge hos Lotteritilsynet.

Også *Nasjonalforeningen for folkehelsen* støtter forslaget om at Lotteritilsynet får kompetansen til

å kunne ilegge internettilydernes tvangsmulker for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen.

Ingen andre høringsinstanser har kommentert forslaget om tvangsmulkt.

10.3 Departementets vurdering

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

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet viste departementet til at forslaget om mulighet til å gjennomføre DNS-blokkering ville kunne medføre økonomiske kostnader for internetttilbydere som pålegges tiltaket. Departementet vurderte at slike kostnader er noe internetttilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet.

Departementet vurderte videre at forslaget ville innebære et relativt omfattende arbeid for Lotteritilsynet, spesielt de første årene. Det samme gjaldt for Lotterinemnda, som også vil måtte opparbeide seg praksis på området. Departementet vurderte at dette arbeidet vil kunne dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettammer.

Telia deler ikke oppfatningen om at drift av en landingsside diktert av Lotteritilsynet er en naturlig følge av en internetttilbyders virksomhet. Det er Telias oppfatning at et tiltak som har som formål å hindre tilgang til pengespill som ikke har tillatelse i Norge bør dekkes av det offentlige og ikke den enkelte tilbyder.

Lotteritilsynet er av den oppfatning at innføring av DNS-blokkering vil kunne medføre et betydelig merarbeid for tilsynet. Tilsynet peker på at sakene gjelder mange nettsider og sannsynligvis kommer til å bli ressurskrevende og kompliserte, både juridisk og teknisk. I tillegg må det forventes at gjeldigheten av Lotteritilsynets vedtak vil bli prøvd både av Lotterinemnda og i domstolsapparatet. Arbeidet kan bli omfattende, og Lotteritilsynet vil ha behov for økte ressurser og ny kompetanse for å kunne ivareta de nye oppgavene på en tilfredsstillende måte.

Også *Actis* og *Spillavhengighet Norge* har pekt på at en innføring av DNS-blokkering vil gi større arbeidsmengde for Lotteritilsynet, og mener Lotteritilsynet må gis bedre økonomiske rammer for å kunne utføre sitt ansvar og raskest mulig få iverksatt prosesser med å blokkere nettsider.

Forslaget vil kunne medføre økonomiske kostnader for internetttilbydere som pålegges tiltaket. Spørsmålet om kostnader for internetttilbydere i forbindelse med blokkering av nettsteder har bl.a. blitt behandlet av Oslo Tingrett i sak TOSLO-2015-67093 («Pirate Bay»-dommen), som omhandlet brudd på åndsverksloven. Her uttalte retten at «[r]etten mener også at ulempene og kostnadene for internetttilbydere ved å få pålegg om blokkeringstiltak mot The Pirate Bay, ikke fremstår som uforholdsmessig store eller kostnadskrevende.»

Departementet fastholder at kostnader forbundet med å gjennomføre DNS-blokkering etter pålegg fra myndighetene er noe internetttilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet. Det vises videre til at internetttilbydere allerede har nødvendige tekniske løsninger på plass som en konsekvens av pålegg om blokkering etter åndsverksloven.

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

12 Merknader til lovforslaget

Pengespilloven § 32 a

Første ledd første punktum i ny § 32 a i pengespilloven fastsetter at Lotteritilsynet kan pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av et nettsted, dersom nettstedet tilbyr pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter denne loven. Med «internettilbyder» menes nasjonale tilbydere av internettilgangstjenester. Med «internettilgangstjeneste» menes en offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som gir tilgang til internett, uavhengig av hvilken nettverksteknologi og hvilket terminalutstyr som brukes. Dette sammenfaller med definisjonen av «internet access service» (IAS) i Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2015/2120 av 25. november 2015, jf. artikkel 2 (2).

Bestemmelsen oppstiller videre tre kumulative vilkår for at Lotteritilsynet kan pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av et nettsted.

Nettstedet må for det første tilby pengespill. Med «pengespill» menes den etablerte definisjonen som følger av pengespilloven § 2, hvor de tre elementene innsats, helt eller delvis tilfeldig resultat og en premie av økonomisk verdi må være tilstede. Det vises til Prop. 220 L (2020–2021) *Lov om pengespill (pengespilloven)* pkt. 5.2.5 til 5.2.4 for en nærmere redegjørelse av hva som inngår i disse tre elementene.

For det andre må pengespillet som tilbys være rettet mot det norske markedet. Dette beror på en helhetsvurdering av flere momenter, for eksempel om nettstedet anvender norsk språk, norsk valuta, om spilltilbudet markedsføres i norske kanaler eller bruker norske personer i markedsføringen, om spilltilbudet viser til norske hjelpetilbud eller om spillselskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet. Det finnes ikke en uttømmende liste over momenter, og det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. For en nærmere beskrivelse av hvorvidt et pengespill er rettet mot Norge, vises til Prop. 220 L (2020–2021) *Lov om pengespill (pengespilloven)*, pkt. 7.1.4.2.

Det tredje vilkåret er at pengespillet mangler tillatelse etter pengespilloven. Dette utelukker de

lovlige pengespillene som tilbys av eneretts-tilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto eller som tilbys av private etter pengespilloven kapittel 4.

Første ledd andre punktum fastslår at Lotteritilsynet i pålegget kan fastsette innholdet i og formen på landingssiden som driftes av internettilbyderen. Med «landingssiden» menes nettstedet som brukeren blir videresendt til i stedet for det blokkerte pengespillnettstedet, og som inneholder informasjon om at nettstedet som brukeren har forsøkt å kontakte er ulovlig og dermed blokkert. Landingssiden skal eies og driftes av internettilbyderen, men Lotteritilsynet kan fastsette innholdet i og formen på siden.

Andre ledd første punktum slår fast at før et pålegg kan gis etter første ledd, må hensynene som taler for at pålegg gis, veie tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Dette innebærer at Lotteritilsynet, før det kan fatte et vedtak om pålegg, vil måtte foreta en interesseavveining mellom hensynene som taler for blokkering, og de interessene som berøres av et slikt pålegg. Lotteritilsynet kan bare gå videre med et pålegg dersom hensynene som taler for at pålegg gis, veier tyngre enn ulempene ved et pålegg.

Andre ledd andre punktum oppstiller hvilke momenter som skal vektlegges i interesseavveiningen som skal foretas etter andre ledd første punktum. 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. Interessene som tilsier at nettstedet blokkeres, vil omfatte hensynet til å forebygge og redusere spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, gjennom å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former. Andre interesser som berøres av et pålegg, og som må avveies mot hensynene som taler for blokkering, er interessene til internettleverandøren som pålegget retter seg mot, innehaveren av nettstedet og publikum som får sin informasjonsfrihet begrenset. I tillegg må inngrepet vurderes opp mot ytringsfrihetens funk-

sjon generelt i et demokratisk samfunn, noe som allerede følger av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet etter Grl. § 100 og EMK art. 10.

Tredje ledd fastslår at dersom det foreligger endrede forhold som godtgjør at grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede, skal Lotteritilsynet på begjæring fra tilbydereren av nettstedet oppheve pålegget. Endrede forhold som gjør at et pålegg må oppheves, vil typisk være at tilbydereren bak nettstedet har foretatt endringer som gjør at pengespilltilbudet ikke lenger kan anses for å være rettet mot det norske markedet, som for eksempel å fjerne norsk språk og betalingsløsninger som er tilrettelagt for å omgå det norske betalingsformidlingsforbudet. I slike tilfeller kan tilbydereren begjære Lotteritilsynet om å oppheve pålegget. Lotteritilsynet vil da måtte foreta en ny vurdering av om vilkårene for et pålegg om blokkering av nettstedet fortsatt er til stede.

Fjerde ledd åpner for at det kan gis forskrift med nærmere bestemmelser om pålegg om og gjennomføringen av DNS-blokkering.

Oppheving av § 9 i lov om økonomisk støtte til mediene
Forslaget innebærer at § 9 i lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene oppheves.

Bakgrunnen for forslaget er at Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2023 (Prop. 1 S (2022–2023)) vedtok å avvikle distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark fra og med 2023.

Oppheving av lov om endringer i medieeierskapsloven

Forslaget innebærer at lov 21. juni 2013 nr. 97 om endringer i medieeierskapsloven oppheves.

Denne loven gjaldt endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven), men som følge av regjeringsskiftet høsten 2013 ble endringsloven aldri satt i kraft. Senere ble medieeierskapsloven opphevet, jf. lov 17. juni 2016 nr. 63. Endringsloven fra 2013 ble imidlertid aldri formelt opphevet.

Kultur- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

I

Lov 21. juni 2013 nr. 97 om endringer i medieeierskapsloven oppheves.

II

I lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene oppheves § 9.

III

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

Ny § 32 a skal lyde:

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

Dersom et nettsted tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter § 4, kan Lotteritilsynet pålegge internettilbydere å gjennomføre DNS-blokkering av nettstedet. Pålegget kan fastsette innholdet i og formen på landingssiden som driftes av internettilbydere.

Det kan bare gis pålegg etter første ledd dersom hensynene som taler for å gi pålegg, veier tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Ved vurderingen skal interessene som tilsier DNS-blokkering, avveies mot interessene til internettilbydere pålegget retter seg mot, og til innehaveren av nettstedet, hensynet til informasjons- og ytringsfriheten og andre berørte interesser.

Dersom grunnlaget for et pålegg etter første ledd ikke lenger er til stede, skal Lotteritilsynet oppheve pålegget dersom innehaveren av nettstedet krever det.

Departementet kan gi forskrift om pålegg om og gjennomføringen av DNS-blokkering.

§ 33 skal lyde:

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

IV

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.



