



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 220 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om pengespill (pengespilloven)



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 220 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om pengespill (pengespilloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	5.3.1	Om pengespillignende elementer i dataspill og andre spill	28
2	Bakgrunn for lovforslaget	9	5.3.2	Erfaringer fra andre land	30
2.1	Innledning	9	5.3.3	Omfanget av problemer knyttet til gråsonespill	31
2.2	Videreføring og styrking av enerettsmodellen	9	5.3.4	Forskning om lootbokser og problemspill	31
2.3	Utvikling på pengespillfeltet	10	5.4	Høringen	32
2.4	Regelverket i andre nordiske land	10	5.5	Høringsinstansenes syn	32
2.4.1	Sverige	10	5.6	Departementets vurderinger	33
2.4.2	Danmark	11	5.6.1	Loven skal gjelde for pengespill ...	33
2.4.3	Finland	11	5.6.2	Hva som kan utgjøre en innsats ...	35
2.5	Høringen	11	5.6.3	Hva som er et helt eller delvis tilfeldig resultat	35
3	Forholdet til EØS-retten	17	5.6.4	Hva som kan være en premie av økonomisk verdi	35
3.1	Gjeldende rett	17	5.6.5	Håndheving av regelverket overfor dataspillaktører	37
3.2	Høringen	18	5.6.6	Oppsummering – lovens saklige virkeområde	37
3.3	Høringsinstansenes syn	18	5.7	Forbudet mot pyramidespill	38
3.4	Departementets vurdering	19	5.7.1	Nærmere om pyramidespill	38
3.4.1	Overordnet	19	5.7.2	Gjeldende rett	38
3.4.2	Legitime hensyn	19	5.7.3	Høringen	39
3.4.3	Egnetthet	20	5.7.4	Høringsinstansenes syn	39
3.4.4	Nødvendighet	22	5.7.5	Departementets vurdering	40
3.4.5	Oppsummering	22	5.8	Underholdningsautomater	42
4	Lovens formål	23	5.8.1	Gjeldende rett	42
4.1	Gjeldende rett	23	5.8.2	Høringen	42
4.2	Høringen	23	5.8.3	Høringsinstansenes syn	42
4.3	Høringsinstansenes syn	23	5.8.4	Departementets vurdering	42
4.4	Departementets vurderinger	23	6	Hvor loven gjelder	43
4.4.1	Innledning	23	6.1	Gjeldende rett	43
4.4.2	Forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill	24	6.2	Høringen	43
4.4.3	Sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte	24	6.3	Høringsinstansenes syn	43
4.4.4	Overskudd til ikke-fortjeneste-baserte formål	24	6.4	Departementets vurderinger	43
5	Hva loven gjelder	26	7	Pengespill skal ha tillatelse	45
5.1	Innledning	26	7.1	Krav om tillatelse	45
5.2	Gjeldende rett	26	7.1.1	Gjeldende rett	45
5.2.1	Generelt om lotteridefinisjonen ...	26	7.1.2	Høringen	45
5.2.2	Innskuddsbegrepet	27	7.1.3	Høringsinstansenes syn	46
5.2.3	Helt eller delvis tilfeldig utfall	27	7.1.4	Departementets vurdering	46
5.2.4	Gevinstbegrepet	28	7.2	Hva er å «tilby» og «medvirke til å tilby» pengespill?	49
5.2.5	Konsepter som faller utenfor hva lotteriloven er ment å omfatte	28	7.2.1	Gjeldende rett	49
5.3	Juridisk gråsoner mellom pengespill og andre spill	28	7.2.2	Høringen	49
			7.2.3	Høringsinstansenes syn	49
			7.2.4	Departementets vurdering	50

8	Formidling av betalingstransaksjoner	52	10.3.3	Høringsinstansenes syn	73
8.1	Gjeldende rett	52	10.3.4	Departementets vurdering	73
8.2	Høringen	52	11	Regulering av Norsk Tipping som selskap	76
8.3	Høringsinstansenes syn	52	11.1	Gjeldende rett	76
8.4	Departementets vurderinger	53	11.1.1	Selskapsrettslig regulering av Norsk Tipping AS	76
9	Markedsføring	55	11.1.2	Norsk Tippings overskudd	76
9.1	Gjeldende rett	55	11.2	Høringen	77
9.1.1	Innledning	55	11.3	Høringsinstansenes syn	77
9.1.2	Markedsføringslovens generelle regler	55	11.3.1	Den selskapsrettslige reguleringen av Norsk Tipping	77
9.1.3	Markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill	56	11.3.2	Norsk Tippings overskudd	77
9.1.4	Markedsføring av private lotterier	56	11.4	Departementets vurderinger	78
9.1.5	Markedsføring av ulovlige pengespill	57	11.4.1	Norsk Tippings selskapsform	78
9.2	Høringen	57	11.4.2	Nærmere om de selskapsrettslige bestemmelsene	79
9.3	Høringsinstansenes syn	58	11.4.3	Fordeling av overskudd	82
9.4	Departementets vurderinger	59	11.4.4	Oppdrag for andre	83
9.4.1	Bakgrunn	59	12	Norsk Rikstoto – tillatelse til å tilby pengespill på hest	85
9.4.2	Begrepsbruk	59	12.1	Gjeldende rett	85
9.4.3	Nødvendighetsavgrensningen	60	12.1.1	Konsesjon til totalisatorspill	85
9.4.4	Forbud mot å markedsføre pengespill uten tillatelse	60	12.1.2	Krav til totalisatorspillene og spillvirksomheten	85
9.4.5	Forbud mot markedsføring av pengespill mot mindreårige	61	12.1.3	Fordeling av inntektene fra totalisatorspill	86
9.4.6	Forbud mot direkte markedsføring mot spillere som har reservert seg	62	12.1.4	Totalisatoravgift	86
9.4.7	Sanksjoner	63	12.1.5	Annet regelverk som gjelder gjennomføringen av totalisatorløp	86
9.4.8	Forskriftshjemmel	63	12.2	Kort om Norsk Rikstoto	86
10	Et ansvarlig og trygt pengespilltilbud	64	12.3	Høringen	87
10.1	Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill	64	12.3.1	Vilkår for tillatelsen	87
10.1.1	Innledning	64	12.3.2	Rammer for tillatelsen	87
10.1.2	Gjeldende rett	64	12.3.3	Enerettstilbyderens formål	87
10.1.3	Høringen	65	12.3.4	Kontroll med den som har tillatelsen	87
10.1.4	Høringsinstansenes syn	66	12.3.5	Pengespilltilbudet	88
10.1.5	Departementets vurderinger	66	12.4	Høringsinstansenes syn	88
10.2	Tiltak for å sikre trygge pengespill	68	12.5	Departementets vurdering	89
10.2.1	Innledning	68	12.5.1	Føringer i Meld. St. 12 (2016–2017)	89
10.2.2	Gjeldende rett	68	12.5.2	Utredning av mulig overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping	90
10.2.3	Høringen	70	12.5.3	Tillatelse til å tilby hestespill	90
10.2.4	Høringsinstansenes syn	70	12.5.4	Fordeling av overskuddet fra pengespill på hest	96
10.2.5	Departementets vurdering	71	12.5.5	Regulering av andre forhold knyttet til Norsk Rikstoto	96
10.3	Krav om egnethet for pengespilltilbydere	72	12.5.6	Totalisatoravgift	96
10.3.1	Gjeldende rett	72			
10.3.2	Høringen	73			

13	Særskilte forhold som gjelder enerettstilbydernes pengespilltilbud	97	14.3.1	Hvilke pengespill skal kunne tilbys?	116
13.1	Norsk Tippings grasrotandel	97	14.3.2	Vilkår knyttet til organisasjonen og bruk av midler fra pengespill ..	117
13.1.1	Gjeldende rett	97	14.3.3	Særskilt om lokalradio og lokal-tv	118
13.1.2	Høringen	97	14.3.4	Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning	118
13.1.3	Høringsinstansenes syn	97	14.3.5	Bruk av medhjelper	118
13.1.4	Departementets vurdering	98	14.3.6	Skjønnsmessig fordeling av inntektene fra pengespill	119
13.2	Pengespill som er reservert enerettsstilbyderne	98	14.4	Departementets vurdering	119
13.2.1	Gjeldende rett	98	14.4.1	Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne	119
13.2.2	Høringen	98	14.4.2	Hvem skal kunne tilby pengespillene?	120
13.2.3	Høringsinstansenes syn	99	14.4.3	Særskilt om lokalradio og lokalfjernsyn	124
13.2.4	Departementets vurderinger	99	14.4.4	Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning	125
13.3	Godkjenning av nye pengespill	100	14.4.5	Bruk av medhjelper	127
13.3.1	Gjeldende rett	100	14.4.6	Hjemmel til å fastsette forskrifter	129
13.3.2	Høringen	100	14.4.7	Skjønnsmessig fordeling av inntektene fra pengespill	129
13.3.3	Høringsinstansenes syn	101			
13.3.4	Departementets vurdering	101	15	Saksbehandling og tilsyn	131
13.4	Fastsetting av spilleregler for pengespillene	102	15.1	Hvem gir tillatelse og godkjenning etter loven?	131
13.4.1	Gjeldende rett	102	15.1.1	Gjeldende rett	131
13.4.2	Høringen	103	15.1.2	Høringen	131
13.4.3	Høringsinstansenes syn	103	15.1.3	Høringsinstansenes syn	131
13.4.4	Departementets vurdering	103	15.1.4	Departementets vurdering	131
13.5	Tilbud og markedsføring av pengespill på vegne av andre	104	15.2	Tilsyn med at loven overholdes ...	132
13.5.1	Gjeldende rett	104	15.2.1	Gjeldende rett	132
13.5.2	Høringen	104	15.2.2	Høringen	133
13.5.3	Høringsinstansenes syn	104	15.2.3	Høringsinstansenes syn	133
13.5.4	Departementets forslag	104	15.2.4	Departementets vurdering	133
13.6	Kommisjonærer og andelsspill	105	15.3	Tilgang til informasjon og lokaler	134
13.6.1	Gjeldende rett	105	15.3.1	Gjeldende rett	134
13.6.2	Høringen	105	15.3.2	Høringen	135
13.6.3	Høringsinstansenes syn	105	15.3.3	Høringsinstansenes syn	135
13.6.4	Departementets vurdering	105	15.3.4	Departementets vurdering	137
13.7	Behandling av personopplysninger	106	15.4	Register over aktører, tillatelser og godkjenninger	143
13.7.1	Innledning	106	15.4.1	Gjeldende rett	143
13.7.2	Gjeldende rett	106	15.4.2	Høringen	143
13.7.3	Høringen	107	15.4.3	Høringsinstansenes syn	143
13.7.4	Høringsinstansenes syn	108	15.4.4	Departementets vurdering	144
13.7.5	Departementets vurdering	108	15.5	Gebyrer	144
14	Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne...	113	15.5.1	Gjeldende rett	144
14.1	Gjeldende rett	113	15.5.2	Høringen	145
14.1.1	Hvem kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne i dag?	113	15.5.3	Høringsinstansenes syn	145
14.1.2	Bruk av medhjelper	114	15.5.4	Departementets vurdering	145
14.1.3	Samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmuligheter fra lotteri	114	15.6	Klagebehandling	146
14.2	Høringen	115	15.6.1	Gjeldende rett	146
14.3	Høringsinstansenes syn	116			

15.6.2	Høringen	146	16.6.3	Høringsinstansenes syn	162
15.6.3	Høringsinstansenes syn	147	16.6.4	Departementets vurdering	164
15.6.4	Departementets vurdering	147	16.7	Straff	167
15.7	Uavhengighet	149	16.7.1	Gjeldende rett	167
15.7.1	Gjeldende rett	149	16.7.2	Høringen	168
15.7.2	Høringen	149	16.7.3	Høringsinstansenes syn	168
15.7.3	Høringsinstansenes syn	149	16.7.4	Departementets vurdering	169
15.7.4	Departementets vurdering	149			
16	Håndheving og straff	150	17	Pålegg om DNS-varsling eller DNS-blokkering	176
16.1	Innledning	150	17.1	Innledning	176
16.2	Pålegg om retting eller stenging ...	150	17.2	Gjeldende rett	176
16.2.1	Gjeldende rett	150	17.3	Erfaringer fra andre land	176
16.2.2	Høringen	151	17.4	Høringen	177
16.2.3	Høringsinstansenes syn	151	17.5	Høringsinstansenes syn	177
16.2.4	Departementets vurdering	151	17.6	Departementets vurdering	178
16.3	Tvangsmulkt	152	18	Forhold knyttet til ikrafttreddelsen av ny lov	180
16.3.1	Gjeldende rett	152	18.1	Lover som oppheves	180
16.3.2	Høringen	152	18.2	Overgangsregler	180
16.3.3	Høringsinstansenes syn	153	18.3	Endringer i andre lover	180
16.3.4	Departementets vurdering	153	19	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget ...	181
16.4	Tilbakekalle en tillatelse eller godkjenning	155	19.1	Konsekvenser for det offentlige ...	181
16.4.1	Gjeldende rett	155	19.2	Konsekvenser for pengespillaktørene mfl.	182
16.4.2	Høringen	156	19.3	Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere	183
16.4.3	Høringsinstansenes syn	156	20	Merknader til de enkelte bestemmelsene	185
16.4.4	Departementets vurdering	156			
16.5	Stans av utbetalinger og tilbakebetaling	159	Forslag til lov om pengespill (pengespilloven)	204	
16.5.1	Gjeldende rett	159			
16.5.2	Høringen	159			
16.5.3	Høringsinstansenes syn	160			
16.5.4	Departementets vurderinger	160			
16.6	Overtredelsesgebyr	162			
16.6.1	Gjeldende rett	162			
16.6.2	Høringen	162			



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 220 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om pengespill (pengespilloven)

*Tilråding fra Kulturdepartementet 18. juni 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til lov om pengespill (pengespilloven). Bakgrunnen for lovforslaget er Meld. St. 12 (2016–2017) Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespillpolitikk (pengespillmeldingen) som konkluderte med at dagens lover på pengespillfeltet skal slås sammen til en felles lov. Lovforslaget erstatter de tre gjeldende lover for pengespill, som er lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Lovforslaget innebærer en oppdatering og samling av disse tre lovene, men introduserer også nye bestemmelser.

I Meld. St. 12 (2016–2017) la departementet til grunn at det primært er tre allmenne hensyn bak den norske pengespillpolitikken og dagens enerettsmodell. Disse er hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd, hensynet til å forebygge økonomisk mislighold, og hensynet til å begrense privat fortjeneste. Disse hensynene ligger også til grunn for forslaget om ny pengespilllov. I tillegg er det et hensyn at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål.

I proposisjonen er det en rekke forslag som har som mål å ivareta de allmenne hensynene som ligger til grunn for pengespillpolitikken.

For det første etableres det en rangordning mellom formålene i lovens formålsbestemmelse. Dette understreker at å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill er lovens hovedformål. Loven skal også sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Videre er det et underordnet mål å legge til rette for at inntekter fra pengespill kan gå til ikke-fortjenestebaserte formål.

For det andre videreføres enerettsmodellen. Ved behandlingen av Meld. St. 12 (2016–2017) sluttet Stortinget seg til departementets vurdering om at enerettsmodellen burde videreføres og styrkes. Et bredt flertall i Stortinget sluttet også opp om enerettsmodellen ved behandlingen av representantforslag 56 S (2020–2021) om å oppheve spillmonopolet i Norge. I denne lovproposisjonen gjøres det derfor ingen ny vurdering av hvilken reguleringsmodell som skal gjelde for det norske pengespillmarkedet.

Enerettsmodellen innebærer at det er gitt enerett til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til å tilby enkelte pengespill. Eneretten gjelder pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høy omsetning, høye premier eller har egenska-

per som gir høy risiko for spilleproblemer. Ene-rettstilbyderne vil være de viktigste virkemidlene for å følge opp hensynene bak pengespillpolitikken, både når det gjelder å forebygge problematisk spilleatferd og å forebygge økonomisk mislighold og andre negative konsekvenser. Disse tilbyderne skal ha en helhetlig og attraktiv portefølje for å sikre at de kan lede spillere til sine tilbud og dermed bidra til at målene i pengespillpolitikken nås. Lovforslaget sikrer at enerettstilbyderne underlegges streng statlig kontroll, slik EØS-retten krever.

For det tredje skal loven gi grunnlag for en helhetlig, sammenhengende og systematisk pengespillpolitikk. Dette er avgjørende for å kunne sikre ivaretagelse av de overordnede målene for pengespillpolitikken. Felles lovgivning sikrer at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene med hensyn til uønsket spilleatferd gjør seg gjeldende for alle typer pengespill. Samtidig gjør en felles regulering at det blir enklere å sikre en samlet ivaretagelse av de overordnede målene for pengespillpolitikken på hele pengespillfeltet.

Rent praktisk vil effekten av felles regulering innebære et enklere og mer oversiktlig regelverk som for den enkelte framstår som mer brukervennlig. Et av de sentrale målene for lovarbeidet har vært å foreta en helhetlig gjennomgang av begrepsbruken i gjeldende regelverk og å komme fram til en felles begrepsbruk i det nye lovverket.

For det fjerde samles ansvaret for pengespillpolitikken under Kulturdepartementet. Forvalt-

ningen av politikken er i dag delt mellom Landbruks- og matdepartementet og Kulturdepartementet. Ved å samle forvaltningsansvaret under ett fagansvarlig departement vil man lettere oppnå et helhetlig perspektiv på pengespillpolitikken. Ett overordnet sektoransvarlig departement vil innebære at ansvarlighetshensynet vektlegges i samme grad ved praktiseringen av regelverket på de ulike sektorområdene.

For det femte styrkes Lotteritilsynets rolle. Loven tydeliggjør at Lotteritilsynet skal drive med kontroll- og tilsynsvirksomhet og ha rene forvaltningsoppgaver. En samlet og felles lovgivning på pengespillfeltet vil gi en mer effektiv og forutsigbar regelverksforvaltning. Det foreslås også å styrke Lotteritilsynets virkemidler for å sikre at pengespill skjer i lovlige former. Lotterinemnda skal i framtiden være klageinstans for alle Lotteritilsynets enkeltvedtak på pengespillfeltet, til forskjell fra dagens ordning med tre klageinstanser.

For det sjette videreføres hovedprinsippet om at inntekter fra pengespill skal tilfalle ikke-fortjenestebaserte formål. Det vil fortsatt være krav om tillatelse for å tilby større lotterier, entreprenørbingo, foreningsbingo og bingo i lokalradio eller lokalfjernsyn over en gitt omsetningsgrense. Det foreslås også konkrete vilkår for hvilke organisasjoner som kan tilby slike pengespill. Det foreslås videre å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Pengespill er regulert på nasjonalt nivå. Det følger av folkerettens suverenitetsprinsipp at den enkelte stat har eksklusiv jurisdiksjon over sitt eget territorium. På pengespillområdet innebærer dette at staten i utgangspunktet står fritt til å bestemme om det skal være tillatt å tilby pengespill i landet, og i så fall hvilke pengespill det skal være lov å tilby.

Utgangspunktet i norsk lovgivning er at pengespill og lotteri er forbudt. Forbudet har vært et prinsipp i norsk lovgivning i flere hundre år. Prinsippet var tidligere nedfelt i straffeloven av 1902 § 298 som slo fast at det er forbudt å arrangere «Lykkespil, som ikke ved særskilt Lov er tilladt». Den reviderte straffeloven av 2005 har en annen oppbygning, og har overlatt til særlovgivningen å sikre tilstrekkelige straffehjemler på det enkelte område.

Myndighetene har ønsket å åpne for lotterier og pengespill på visse vilkår, og dette er gjort gjennom følgende lover:

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

Lotteriloven regulerer det private lotterimarkedet, altså lotterier som arrangeres til inntekt for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og andre tilsvarende formål. Pengespilloven regulerer Norsk Tippings virksomhet, mens totalisatorloven gjelder hesteveddeløp ved totalisator der Norsk Rikstoto har pengespillkonsesjon. Pengespill i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto omtales gjerne som statlig kontrollerte pengespill. Norsk Tipping er et statlig eid aksjeselskap underlagt direkte statlig styring, mens Norsk Rikstoto er en stiftelse underlagt sterk offentlig kontroll blant annet gjennom konsesjonsvilkårene. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto omtales ofte som enerettsaktørene eller enerettstilbyderne, da de har enerett til å tilby pengespill til det

norske markedet på hver sine felt. I lovforslaget brukes begrepet pengespill som et felles begrep for alle spill som er regulert av dagens tre lover på feltet.

Pengespill er spill der man yter innskudd for å oppnå gevinst, og hvor vannersjansen er helt eller delvis tilfeldig. Vannersjansen kan også dels bero på dyktighet, såkalt kombinasjonsspill, for eksempel poker. Gevinsten kan typisk være penger, varer eller tjenester. Gevinsten må i prinsippet ha en økonomisk verdi. Det finnes flere former for pengespill, for eksempel lotteri med trekning, sportstipping og andre typer veddemål, kortspill, bingo, kasinospill og spilleautomater. Pengespill tilbys både fysisk og på internett. Nettbaserte pengespill tilbys både via nettsider og via apper på mobiltelefon. Utvikling av nye typer pengespill har ført til at grensen mellom de ulike typene pengespill i de senere årene har blitt vasket ut, og det kan være vanskelig å kategorisere pengespill under de tradisjonelle kategoriene.

2.2 Videreføring og styrking av enerettsmodellen

Lovforslaget innebærer at enerettsmodellen, som i dag gir Norsk Tipping og Norsk Rikstoto enerett til å tilby de fleste formene for pengespill, videreføres og styrkes. Ved behandlingen av Meld. St. 12 (2016–2017) sluttet Stortinget seg til departementets vurdering om at enerettsmodellen burde videreføres og styrkes. Et bredt flertall i Stortinget sluttet også opp om enerettsmodellen ved behandlingen av representantforslag 56 S (2020–2021) om å oppheve spillmonopolet i Norge. I Innst. 241 S (2020–2021) uttalte familie- og kulturkomitéen at «[k]omiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, står fast på konklusjonen fra spillmeldingen om at enerettsmodellen best ivaretar de samfunnsmessige hensynene ved spillpolitikken. Departementet viser til at konklusjonen er styrket ved at Norsk Tippings kanalisering av spillere framstår sterkere i dag enn i 2017. Flertallet deler departementets syn.»

2.3 Utvikling på pengespillfeltet

Lovforslaget har sammenheng med framveksten av utenlandske pengespillselskaper som tilbyr pengespill på internett rettet mot det norske markedet. Disse selskapene tilbyr spillere i Norge deltagelse i pengespill på internett som ikke har norsk tillatelse. Internettspillene er svært tilgjengelige, og markedsføringen av spillene er ofte svært aggressiv.

Det norske pengespillmarkedet har også gjennomgått store endringer. Vi har fått flere nye typer pengespill, distribusjonsformer og betalingsløsninger, og mer profesjonelle aktører. Mange av dagens spill har høy brukerinteraktivitet, hvor det blant annet skapes et virtuelt miljø og en sosial interaksjon.

Det er også behov for avklaringer når det gjelder spill i gråsonen for hva som regnes som pengespill. I stadig flere dataspill finnes det pengespilllignende elementer som det er uavklart om faller innenfor pengespillregelverkets omfang eller ikke. Et eksempel på dette er såkalte lootbokser som kan kjøpes eller vinnes i dataspill, og hvor innholdet er ukjent til boksen er åpnet.

Videre viser en befolkningsundersøkelse i regi av Universitetet i Bergen framlagt i mai 2020 at antall risikospillere og moderate risikospillere i Norge har økt i perioden 2015–2019. En av årsakene antas å være økt bruk av mobiltelefon til pengespill.

Utviklingen i det norske pengespillmarkedet øker presset på målet om et ansvarlig og kontrollert pengespilltilbud. For å møte de ulike utfordringene er det, etter departementets syn, nødvendig med et oppdatert og helhetlig lovverk.

Ny lov om pengespill skal gi en mer helhetlig og konsistent regulering gjennom å samle de tre sektorene på pengespillområdet i én lov. I praksis betyr det at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene skal ligge til grunn for alle dagens tre sektorområder. Dette innebærer eksempelvis at ansvarlighetsverktøy skal utformes likt for alle pengespill, med mindre det er begrunnede unntak ut fra risiko knyttet til egen-skaper ved ulike pengespill eller omgivelsene som pengespillene tilbys i.

Loven gir overordnede bestemmelser og forskriftshjemler. Videre er det et mål at loven skal være dynamisk slik at bestemmelsene har gyldighet over tid. Dette er en tilpasning til den endringstakten vi ser på pengespillområdet, som for øvrig er et generelt samfunnstrekk. Den digitale utviklingen på feltet skjer raskt og er vanskelig å forutsi. Det er også et viktig mål at forslaget

forenkler lovverket for å gi økt brukervennlighet for frivillige organisasjoner, berørte næringer og forvaltningen.

For nærmere detaljer om utviklingen på pengespill- og lotterimarkedet, dagens regelverk og forvaltningspraksis og annen fakta- og bakgrunnsinformasjon, viser departementet til beskrivelsene i Meld. St. 12 (2016–2017).

2.4 Regelverket i andre nordiske land

2.4.1 Sverige

Sverige fikk i 2018 en ny pengespillov (Spellagen). Loven gjelder spill om penger og andre gevinster med pengeverdi. Loven etablerte en lisensordning for enkelte pengespill, slik at kommersielle aktører kunne søke om lisens til å tilby enkelte pengespill til det svenske markedet. Loven erstatter den gamle lotteriloven fra 1994 og kasinoloven fra 1999. I tillegg finnes Lag om anordnande av visst automatspel fra 1982 og Lag om skatt på spel fra 2018.

Spellagens formål er at pengespillvirksomhet skal være hensiktsmessig («lämplig») ut fra allmenne hensyn og drives på et sunt og sikkert vis under offentlig kontroll. Dette innebærer blant annet at pengespillene skal ha sterk forbrukerbekyttelse, det skal råde høy sikkerhet i pengespillene, de negative konsekvensene av pengespill skal begrenses og pengespill skal ikke anvendes som støtte for kriminell virksomhet.

Det er i hovedsak kommersielle aktører, i tillegg til statseide selskaper som AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp og allmennyttige foreninger, som tilbyr pengespill. Den konkurranseutsatte delen gjelder først og fremst pengespill på internett og veddemål. Svenska Spel har enerett til visse tallspill (Lotto, Keno, Joker, Vikinglotto og Eurojackpot) og skrapespill (Triss, Penning og SkrapSpel), samt til drift av landbasert kasino og oppstilling av gevinstautomater i restauranter og bingohaller. Lotteri- og bingomarkedet er i hovedsak forbeholdt ideelle organisasjoner med allmennyttige formål. Forvaltningsansvaret ligger hos Spelinspektionen, Konsumentverket og Finansdepartementet. Sosialstyrelsen har ansvar for helsemessige aspekter ved spill. Det er imidlertid regjeringen som gir tillatelse til AB Svenska Spel og til AB Trav och Galopp (ATG).

Lisenshavere betaler 18 pst. spelskatt til staten av netto spilleinntekter (bruttoinntekt minus gevinstutbetalinger). Videre går Svenska Spels overskudd i sin helhet til statskassen. Svenska Spel har en grasrotordning der en fast årlig sum

på 50 mill. kroner er avsatt til ungdomsidretten. Spillerne bestemmer hvilke foreninger som får del i disse pengene.

Ifølge tall fra det svenske Statskontoret var kanaliseringsgraden for online kasinospill om lag 75 pst. i 2019, målt i omsetning. Det innebærer at om lag 25 pst. av det svenske markedet for online kasinospill tilfalt uregulerte aktører uten lisens.

2.4.2 Danmark

Danmark har også en relativt ny pengespillovgivning. Lov om spil fra 2016 samler regelverket for ulike former for spill, lotteri, kombinasjonsspill, veddemål og spilleautomater i en lov. Loven etablerte blant annet en lisensordning for nettspill, hvor kommersielle aktører kunne søke om lisens til å tilby enkelte pengespill til det danske markedet, men videreførte samtidig monopol på lotterifeltet. I tillegg til den generelle spilleloven finnes det andre lover på pengespillfeltet med avgrenset anvendelsesområde. Dette gjelder blant annet lov om Danske Spil A/S fra 2010, lov om afgifter af spil fra 2016 og lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri fra 2017.

Formålet med spilleloven er å holde bruken av pengespill på et moderat nivå, å beskytte unge eller andre utsatte personer mot å bli utnyttet gjennom spill eller utvikle spilleavhengighet, å beskytte spillere ved å sikre at spill tilbys på en rimelig, ansvarlig og oversiktlig måte og å sikre offentlig orden og forhindre at spill tjener som støtte til kriminalitet.

Tilbyderne av spill er hovedsakelig kommersielle aktører, Danske Spil A/S og allmenntillegte foreninger. Kommersielle aktører kan tilby online- og landbaserte veddemål, kasino og gevinstgivende spilleautomater. Danske Spil A/S har enerett til lotto og andre tallspill, online bingo og heste- og hundevæddeløp. Allmenntillegte foreninger kan få tillatelse til å avholde allmenntillegte lotteri, å arrangere veddemål, å sette opp spillautomater og til kasinodrift. Allmenntillegte lotterier med en samlet salgssum under 20 000 kroner per arrangement skal kun meldes inn til Spillemyndigheten, gitt at det ikke er flere enn to arrangement årlig. Det kreves ikke melding dersom det er tale om et lukket selskap.

Forvaltningsansvaret ligger hos Spillemyndigheten, Skatteministeriet og Justisministeriet. Spillemyndigheten gir tillatelse etter spilleloven med mindre annet framgår av lovens enkelte bestemmelser.

Overskuddet fra Danske Spil A/S fordeles på flere departementer, som fordeler dem videre til

gode formål. Utlodningsloven inneholder bestemmelser om fordelingen. Foruten midler fra Danske Spil, har frivillige organisasjoner inntekter fra allmenntillegte lotteri, klasselotteriet og veddemål. Overskuddet fra Varelotteriet går til humanitære og sosiale formål. Landbrukslotteriets overskudd fordeles i hovedsak til landbruksrelaterte formål, organisasjoner og aktiviteter. Kommersielle pengespilltilbydere betaler 20 pst. av spilleinntektene til staten, som fordeler midlene til allmenntillegte formål.

2.4.3 Finland

I Finland reguleres lotterier og pengespill av lotteriloven som trådte i kraft i 2002. EU-kommisjonen innledet i 2006 traktatbruddsprosedyre mot Finland, med påstand om at Finlands daværende regelverk var i strid med EU-retten. Den finske lotteriloven ble som en følge revidert i 2012 og EU-kommisjonen avsluttet deretter traktatbruddsprosedyren i 2013. Loven ble ytterligere endret fra 2017 da tre pengespillselskap (RAY, Veikkaus og Fintoto) ble slått sammen til ett selskap, dagens Veikkaus. Veikkaus er et aksjeselskap eid av staten og har fra 1. januar 2017 enerett til å tilby alle pengespill.

Lotteriloven skal sikre rettsvern for spillerne, hindre uregelmessigheter og kriminalitet, og den skal forebygge og minske sosiale og helsemessige problemer forårsaket av spilleaktivitet. Organisasjoner med allmenntillegte formål kan få tillatelse til å tilby lotterier og bingo der gevinsten er noe annet enn penger, for eksempel gjenstander og gavekort.

Lotteriloven forvaltes av flere departementer, Politidirektoratets lotteriforvaltning og Instituttet for helse og velferd. Generelt går overskudd fra pengespillvirksomheten til veldedige og ideelle formål. Veikkaus' overskudd går til å fremme idrett og fysisk aktivitet, vitenskap, kunst, ungdomsarbeid, helse og sosialt velvære, oppfostring av hester og til hestesporten i Finland.

2.5 Høringen

Departementet sendte 29. juni 2020 på høring forslag til ny lov om pengespill med frist for merknader 29. september 2020. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet
Brønnøysundregistrene

Datatilsynet	Apple AB
Digitaliseringsdirektoratet	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Finansklagenemnda	Arkivverket
Finanstilsynet	ATTAC Norge
Forbrukerrådet	Aurora støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer
Forbrukertilsynet	Autismeforeningen i Norge
Helsedirektoratet	Barnekreftforeningen
Høgskolen i Innlandet	Barnevakten
Høgskulen i Volda	Bedriftsforbundet
Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo	Betsson Group
Konkurransetilsynet	Blå Kors Norge
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri-virksomhet
Lotterinemnda	Brystkreftforeningen
Medietilsynet	Buddhistforbundet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Buypass Originator AS
Norges handelshøyskole	Bydelsmødrene
Norges forskningsråd	CARCINOR
Norsk kulturråd	Care
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Caritas Norge
Oslo byfogdembete	Cerebral Parese-foreningen
Oslo Metropolitan University (Oslo Met)	Charitech AS
Politidirektoratet	Cherry AB
Regelrådet	CISV Norge
Regjeringsadvokaten	CIVITAN Norge
Riksadvokaten	Come On
Senter for rettsinformatikk	Color Line AS
Skattedirektoratet	De Frie Evangeliske Forsamlinger – misjons- og hjemmeutvalget
Språkrådet	De Frie Evangeliske Forsamlinger ung
Universitetet i Bergen	De Unges Orkesterforbund
Universitetet i Oslo	Den Evangelisk Lutherske Frikirke
Universitetet i Stavanger	Den Lutherske Bekjennelseskirke
Økokrim	Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli
Sametinget	Den Norske Advokatforening
Sivilombudsmannen	Den norske kirke
Innovasjon Norge	Den Norske Birgitta-Riksstorlosje
Norges Bank	Den Norske Turistforening
Norsk Rikskringkasting AS	Den Uavhengige Norske Storloge av Odd Fellow ordenen
Norsk Tipping AS	Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn
4H Norge	Det frivillige Skyttervesen
Abelia	Det Hvite Bånd – norske kvinners kristne avholdsforbund
Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan	Det Islamske Kultursenter Samfunn i Norge – Diksin
ADHD Norge	Det Norske Hageselskap
Afasiforbundet i Norge	Det Norske Misjonsselskaps barne- og ungdomsorganisasjon
Agens AS	Det norske Skogselskap
Akademikerne	Det Norske Travselskap og Norsk Jockeyklub
Akan kompetansesenter	Diabetesforbundet
AKKS Norge	Direktesalgforbundet
Altibox AS	DNT – Edru livsstil
American Car Club of Norway	
Annonsørforeningen	

Domeneshop AS	Homenet AS / Global Connect
Dyrebeskyttelsen Norge	Human-Etisk Forbund
Dysleksi Norge	Hvite Ørn Norge
Effektiv Altruisme Norge	Hyperion – Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser
Eidsiva Bredbånd AS	IKT Norge
Eika Gruppen	Indremisjonsforbundet
Elevorganisasjonen	Innsamlingskontrollen
Europabevegelsen	Institutt for Journalistikk
Europeisk Ungdom	Institutt for samfunnsforskning
Evry Card Services	Interesseorganisasjonen for frittstående motorsportklubber
Stiftelsen Dam	International Students Union of Norway
Facebook Norway	IOGT i Norge
Finans Norge	Ivareta – pårørende berørt av rus
Finansforbundet	Junior- og barneorganisasjonen Juba
Finansieringsselskapenes Forening	Juvente
Flyktninghjelpen	Aspelund AS
Folkeakademienes landsforbund	Kabel Norge
Folkorg – Organisasjonen for folkemusikk og folkedans	KFUK-KFUM Norge
Forbruker Europa	Kindred Group
Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Oslo-Metropolitan University (OsloMet)	Kirkens Nødhjelp
Forbundet for Norske Museumsvenner	Kiwanis International district Norden
Forbundet Kysten	Klassisk
Forbundet Mot Rusgift	Kongelig Norsk Automobilklubb
Foreningen 2 Foreldre	Kongelig Norsk Båtforbund
Foreningen for hjertesyke barn	Kopinor
Foreningen for human narkotikapolitikk	Korpsnett Norge
Foreningen for kroniske smertepasienter	KoRus Øst
Foreningen for Muskelsyke	Kringkastingsringen
Foreningen Frikanalen	Kristen idrettskontakt
Foreningen Norden Norge	Kristensamfunnet i Norge
Foreningen vi som har et barn for lite	KS – Kommunesektorens organisasjon
Forsvarets seniorforbund	Kvekersamfunnet, the religious society of friends (quakers) in Norway
Fortidsminneforeningen	Kvinnegruppa Ottar – landsstyret
Forum for natur og friluftsliv (FNF)	Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøyklubber
Fotolotto/Multilot AS	Landsforeningen for hjerte og lungesyke
Framfylkingen	Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte
Framtiden i våre hender	Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse
Fri – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer
Frilynt Norge	Landsforeningen for uventet barnedød
Fritt Ord	Landslaget for lokalhistorie
Frivillighet Norge	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Funcom	Lions Clubs International Distrikt 104
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon FFO	Lotteripartner AS
GamblingCompliance	MA – Rusfri trafikk
Gaming Innovation Group	Maharishi-stiftelsen
Get	Med Israel for fred
Google Norge	Mediebedriftenes Landsforening
Grønn ungdom	Megapop
Gynkreftforeningen	Mental Helse
Hamar Game Collective	
Hjelpelinjen for spillavhengige	
HLF Hørselshemmedes Landsforbund	

Mental Helse ungdom	Norsk Bluesunion
Miljøagentene	Norsk Botanisk Forening
Misjonsalliansen	Norsk Bransjeforening for Onlinespill
Misjonskirken Norge	Norsk Bridgeforbund
Momentum – Foreningen for arm- og benprotesebrukere	Norsk cøliakiforening
Morbus Addison Forening	Norsk Dystoniforening
Multippel 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 Osteognosis Imperfecta
Norges Bygdekvinnelag	Norsk forening for slagrammede
Norges Bygdeungdomslag	Norsk Forening for Spillproblematikk
Norges Døveforbund	Norsk Friidrett
Norges Fibromyalgi Forbund	Norsk Fyrhistorisk Forening
Norges Fotballforbund	Norsk Hesteeierforbund
Norges Frivilligsentraler	Norsk Hestesenter
Norges Handikapforbund	Norsk IP-TV forbund
Norges Handikapforbunds ungdom	Norsk jazzforum
Norges Husflidslag	Norsk Jernbaneklubb
Norges Håndballforbund	Norsk Jockeyklub
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	Norsk kolonihageforbund
Norges Innsamlingsråd	Norsk Lokalradioforbund
Norges Jeger og Fiskerforbund	Norsk Luthersk Misjonssamband
Norges KFUK KFUM speidere	Norsk lymfødem og lipødemforbund
Norges kirkesangforbund	Norsk Motor Klubb
Norges Korforbund	Norsk musikkråd
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	Norsk Målungdom
Norges Livredningsselskap	Norsk Ornitologisk Forening
Norges Lokalradioforbund	Norsk Pantelotteri AS
Norges Markedsføringsforbund	Norsk Pokerforbund
Norges Musikkorps Forbund	Norsk Radio Relæ Liga
Norges Myalgisk Encefalopati Forening	Norsk Revmatikerforbund
Norges Naturvernforbund	Norsk Rikstoto
Norges Parkinsonforbund	Norsk Sangerforbund
Norges Røde Kors	Norsk sangerforum
Norges Sjakkforbund	Norsk Tourette Forening
Norges Skiforbund	Norsk Veteran Motorsykkel Club NVMC
Norges sopp- og nyttevekstforbund	Norsk Viseforum
Norges speiderforbund	Norsk Øko-forum
Norges Svømmeforbund	Norske kunstforeninger
Norges televisjon AS	Norske kveners forbund/ruijan kveenilitto
Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner	Norske Kvinners Sanitetsforening
Norid	Norske Redningshunder
NORILCO – Norsk forening for stomi, reservoar og mage- og tarmkreft	Norske Reserveoffiserers Forbund
Normisjon	Norske Symfoni-Orkestres Landsforbund
Norsk Amatørteaterforbund	Norske Trekkspilleres Landsforbund
	Norwaco
	Novamedia Norsk Postkodelotteri AS
	NRJ Norge AS
	Ny Musikk

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Ordenen Riddere av Det Hvide Kors i Norden
 Organisasjonen Voksne for Barn
 Oslo katolske bispedømme
 Oslo Kristne Senter
 Pensjonistforbundet
 Personskadeforbundet LTN
 Plan International Norge
 Playsafe Norway AS
 Press – Redd Barna Ungdom
 Prostatakrefthforeningen (PROFO)
 Psoriasis- og eksemforbundet
 Ravn Studio AS
 RE:ACT
 Redd Barna
 Redningsselskapet
 Regnskogfondet
 Right To Play
 RiksTV AS
 Rotary Forum Norge
 Ryggforeningen i Norge
 Ryggmarksbrokk- og Hydrocephalusforeningen
 (RH-foreningen)
 Rådet for psykisk helse
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
 organisasjoner (SAFO)
 Sandefjord Bredbånd AS
 Senior Norge
 Seniordans Norge
 Seniornett Norge
 Signal Bredbånd AS
 Skattebetalerforeningen
 Skeiv Ungdom
 Skeiv Verden
 Skjærgårds LIVE
 Slekt og Data
 Snow Castle AS (Snowcastle Games)
 SOS-barnebyer Norge
 Sparebankforeningen i Norge
 Spillavhengighet Norge
 Spillerforeningen
 Sponsor- og Eventforeningen
 Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
 Stiftelsen Livsglede for Eldre
 Stoffskifteforbundet
 Strømmestiftelsen
 Søndagsskolen i Norge
 Telenor Norge AS
 Telia Norge AS
 Traditional Taekwondo Union
 Ung kreft
 Ungdom mot EU
 Ungdommens Sjakkforbund
 UNICEF-komiteen i Norge
 Utviklingsfondet

Vellenes Fellesorganisasjon
 Vev Romerike AS (tidligere Romerike Bredbånd)
 Virke Produsentforeningen
 Visa Norge
 Voksne med medfødt hjertefeil
 WSO – Landsforeningen we shall overcome
 WWF Verdens naturfond
 Xercize
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Zonta Område Norge av Distrikt 13 av Zonta
 International
 Økologisk Norge

Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet
 Landsbruks- og matdepartementet

Datatilsynet
 Finanstilsynet
 Forbrukertilsynet
 Forbrukerrådet
 Kripos
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Lotterinemnda v/nemndsleder
 Medietilsynet
 Politidirektoratet
 Politihøgskolen
 Riksadvokaten
 Skattedirektoratet
 Økokrim

Norsk Tipping AS

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
 ADHD Norge
 Akan kompetansesenter
 Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske
 Forbund
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Association of Charity Lotteries in Europe
 (ACLEU)
 Bergen Travpark AS
 Betsson Group
 Blå Kors Norge
 Branschforeningen för Onlinespel
 Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri-
 virksomhet (BSL)
 ComeOn!-Group
 De 10 Humanitære (10H)
 Det Norske Misjonsselskap
 Det Norske Travsselskap og Norsk Jockeyklub
 Diabetesforbundet

Digni og NORME – Norsk Råd for Misjon og Evangelisering	Norsk Redaktørforening
European Gaming and Betting Association (EGBA)	Norsk Rikstoto
Finans Norge	Norsk Travtrenerforening
Forbruker Europa	Norsk musikkråd
Foreningen for Marfans Syndrom, Loeys-Dietz og lignende tilstander	Novamedia Norsk Postkodelotteri AS
Fotolotto/Multilot AS	Offerspill Sjakkklubb
Frivillighet Norge	Press – Redd Barna Ungdom
Hyperion – Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser	Regnskogfondet
IKT-Norge	Right To Play
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter	Rogaland FrP
KANDU	Rådet for psykisk helse
Kindred Group	Røde Kors
Kirkerådet	SOS-barnebyer Norge
Klein Group	Spillebranchen (DOGA)
KoRus-Øst	Samleuttalelse fra Bingo- og Lotteriforbundet m.fl.
Kreftforeningen	Sentralt ungdomsråd i Oslo (SUR)
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	Spillavhengighet Norge
Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte	Spillerforeningen
Landslaget for lokalhistorie	Stiftelsen Dam
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	TV 2 AS
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Telenor Norge AS
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Telia Norge AS
Norges Blindeforbund	UNICEF Norge
Norges Døveforbund	Utviklingsfondet
Norges Innsamlingsråd	Vellenes Fellesorganisasjon
Norges Musikkorps Forbund	WWF Verdens naturfond
Norges idrettsforbund	
Norsk kulturvernforbund	I tillegg har to privatpersoner uttalt seg om realiteten i forslaget.
Norsk Bransjeforening for Onlinespill	
Norsk Hestesenter	Følgende instanser har uttalt at de ikke har noen merknader i saken:
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	
Norsk Forening for Spillproblematikk	Forsvarsdepartementet
Norsk Friluftsliv	Helse- og omsorgsdepartementet
Norsk Lotteri AS	Klima- og miljødepartementet
Norsk Pantelotteri AS	Samferdselsdepartementet
Norsk Pokerforbund	Utenriksdepartementet
	Brønnøysundregistrene
	Norges Bank

3 Forholdet til EØS-retten

3.1 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 domstolstutviklede 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.

Økonomiske hensyn, for eksempel å skaffe inntekter til statskassen eller frivillige organisasjoner, er ikke akseptert som legitime hensyn. Dette innebærer at i den grad det er gjort begrensninger i muligheten til å tilby pengespill, kan ikke økonomiske hensyn være begrunnelsen for disse begrensningene. Det er imidlertid akseptert at

finansiering av samfunnsnyttige formål kan være en gunstig sidevirkning av den restriktive politikken som føres, jf. EFTA-domstolens sak E-3/06 Ladbrokes, avsnitt 46.

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. EU-domstolen anerkjenner at for en medlemsstat som søker et særlig høyt beskyttelsesnivå, kan en enerettsmodell være den eneste reguleringsmodellen som kan bidra til å nå de etablerte målene, jf. for eksempel EU-domstolens forente saker C-186/11 og C-209/11 Stanleybet International og C-316/07 Stoss. EU-domstolen har særlig pekt på muligheten til å føre streng kontroll med en enerettstilbyder som et sentralt element i den forbindelse.

EU-domstolen har videre slått fast at for å kunne trekke spillere til sine tilbud (kanalisering), må en enerettstilbyder kunne ha et ansvarlig, men attraktivt, spilltilbud, samt kunne utvide sin portefølje om nødvendig. Enerettstilbyderen har også adgang til å markedsføre sine produkter innenfor visse begrensninger.

EFTA-domstolen vurderte den norske reguleringsmodellen for pengespill i to saker tidlig på 2000-tallet. I E-01/06 Spilleautomatsaken konkluderte EFTA-domstolen med at Norsk Tippings enerett til å tilby pengespill på spilleautomater var begrunnet i legitime hensyn og at en enerettsmodell ville gi bedre offentlig kontroll og mer effektiv måloppnåelse enn et lisensregime. I den rådgivende uttalelsen i E-03/06 Ladbrokes la EFTA-domstolen til grunn at en enerettsmodell i utgangspunktet synes egnet til å nå de påberopte målene og at en kontrollert utvidelse av spillporteføljen og en viss markedsføring kan være nødvendig ut fra kanaliseringshensyn. Oslo tingrett opprettholdt enerettsmodellen som forenlig med EØS-retten i en påfølgende dom i samme sak. I nyere tid har Oslo tingrett konkludert i en dom av 25. oktober 2019 i sak 16-068609TVI-OTIR/07 (Norsk Lotteri) med at enerettsmodellen fortsatt er forenlig med EØS-avtalen. Dommen er anket.

Det er framveksten av internett som formidlingskanal for pengespill som utfordrer nasjonale

reguleringer og håndhevelse av pengespilllovgivningen. Fram til slutten av 1990-tallet var pengespill i all hovedsak avgrenset til hvert lands territorium. Internett som formidlingskanal for pengespill førte til etablering av lisensregimer for slike spill i flere europeiske land. Det er i hovedsak kasinospill og sportsspill på nett som er lisensiert, og som er utfordringene med hensyn til ulovlige spilltilbud.

EU-domstolen har lagt til grunn at det er ingen plikt til gjensidig godkjenning av lisenser innenfor EØS-området, se for eksempel EU-domstolens saker C-48/07 Liga Portuguesa, og C-347/09 Dickinger og Öhmer. Dette innebærer at selv om en pengespilltilbyder har fått lisens i et EØS-land til å tilby pengespill over internett, gir dette ingen automatisk rett til å tilby pengespill over internett til andre land.

Det faktum at spillselskap tilbyr pengespill over internett i strid med vedtatt lovgivning i det EØS-landet de tilbyr pengespillene i, er i prinsippet også uten betydning for lovligheten av dette landets reguleringsmodell, se for eksempel EU-domstolens sak C-316/07 Stoss. Et ulovlig tilbud av pengespill over internett kan være vanskeligere å kontrollere og sanksjonere enn et fysisk tilbud, men det fratar likevel ikke et EØS-land retten til å regulere spill på internett etter sin modell. Bakgrunnen for denne tilnærmingen er anerkjennelsen av at det er ulike hensyn og ulikt beskyttelsesnivå som ligger til grunn for lovgivningen i ulike land.

3.2 Høringen

I høringsnotatet ble det vist til at EU-domstolen har akseptert at pengespill er en sektor preget av moralske, kulturelle og religiøse hensyn. Videre ble det vist til at pengespill kan utgjøre en risiko for spilleproblemer og kriminalitet, og at hvert land dermed står fritt til å fastsette sitt beskyttelsesnivå og sin reguleringsmodell innenfor de rammene som EØS-avtalen stiller opp. Departementet viste til at den norske enerettsmodellen tidligere har blitt vurdert som forenlig med EØS-retten, både av EFTA-domstolen og nasjonale domstoler.

3.3 Høringsinstansenes syn

De 10 Humanitære (10H) vurderer at en tydeliggjøring av departementets styringsrolle overfor enerettstilbyderne styrker den norske spillmodel-

lens legitimitet og ansvarlighet, og sikrer at den er i overenstemmelse med EØS-lovgivningen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har vist til at den norske pengespillmodellen har blitt utfordret og prøvd rettslig opp mot EØS-retten både av EU/EØS-orga-ner og i norske domstoler flere ganger, og at disse har konkludert med at regelverket er i tråd med EØS-retten.

Flere representanter fra den utenlandske pengespillindustrien har framholdt at den norske enerettsmodellen er i strid med EØS-retten og at den ikke er egnet til å oppnå hensynet til å motvirke spilleproblemer. Disse kritiserer at departementet i høringsnotatet ikke har foretatt en ny vurdering av enerettsmodellen ut ifra dagens situasjon. *Betsson Group* har i denne sammenheng vist til at EU-domstolen har uttalt at retten skal foreta en dynamisk vurdering av et lands reguleringsmodell, noe som ifølge høringsinstansen får betydning fordi pengespillområdet har endret seg de senere årene, særlig når det gjelder det stadig voksende omfanget av internasjonale selskaper som tilbyr pengespill på internett. *European Gaming and Betting Association (EGBA)* har vist til at det finnes et stort antall nordmenn som benytter seg av utenlandske pengespillnettsider. De hevder at den norske enerettsmodellen ikke anerkjenner dagens digitale virkelighet hvor en forbruker lett kan få tilgang til utenlandske pengespillnettsider, dersom de nasjonale tilbudene ikke når opp til forbrukerens forventninger. *Offerspill Sjakklubb* har kritisert lovforslaget for ikke å inneholde underliggende dokumentasjon på at en lisensordning gir dårligere beskyttelse for problemspillere, og mindre inntekter til idrett og frivillighet. *Kindred Group* mener lovforslaget «vil kunne eksponere den norske Staten for en rekke ubehagelige rettsprosesser i nasjonale og internasjonale domstoler», og mener Norsk Tippings markedsføringspraksis går atskillig lengre enn hva som er nødvendig og akseptabelt. *Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO)* har uttalt at enerettsmodellen representerer en restriksjon i tjenestefriheten som ikke lenger kan regnes som egnet etter EØS-retten. Dette begrunnes i at kanaliseringsgraden for online sports- og kasinospill er under 50 pst., samtidig som antall problemspillere i befolkningen har økt. *ComeOn!-Group* mener at fordi lovforslaget legger opp til at en stor del av omsetningen fra det norske markedet fortsatt vil holde seg utenfor det lokalt regulerte norske markedet, oppfyller ikke lovforslaget lovens hovedformål om en mer helhetlig og konsistent regulering og å sikre ansvarlige pengespill som forebygger negative sosiale konsekvenser.

3.4 Departementets vurdering

3.4.1 Overordnet

I likhet med i andre land, bygger pengespillpolitikken i Norge på at det i en del av befolkningen er en iboende spillelyst som bør gis utløp i kontrollerte og ansvarlige former. Gjennom en enerett til å formidle pengespill, søker norske myndigheter å kanalisere spillelysten fra uregulerte tilbydere og til det regulerte tilbudet via attraktive, men ansvarlige spill.

Avveiningen og balanseringen av hensynet til attraktivitet og ansvarlighet er utfordrende. Enerettstilbyderne opererer i et dynamisk marked preget av aggressive pengespilltilbydere etablert i andre, mer liberale land, som derfra aktivt retter sine spilltilbud mot norske borgere, og som benytter kreative metoder for å omgå nasjonale reguleringer.

For å møte denne konkurransen, har Norsk Tipping de senere år, i tråd med praksis fra EU-domstolen, utviklet internettbaserte pengespill som skal være et attraktivt alternativ til uregulerte aktørers tilbud, men som samtidig begrenser skadevirkninger forbundet med pengespill gjennom en lang rekke ansvarlighetsverktøy. Denne utvidelsespolitikken er underlagt en streng offentlig kontroll som setter Norsk Tipping i stand til å følge de formål som begrunner enerettsmodellen på en sammenhengende og systematisk måte.

Norske myndigheter tilsikter et særlig høyt beskyttelsesnivå på pengespillområdet. Norsk Tipping ligger langt framme i utvikling og bruk av ansvarlighetsverktøy, og norske myndigheter bruker aktivt regulatoriske tiltak for å begrense uregulerte aktører. Departementet legger til grunn at enerettsmodellen er det eneste reguleringsregimet som kan nå det tilsiktede beskyttelsesnivået. Alternative lisensordninger vil dessuten åpne for sterk konkurranse om høyrisikospill, noe EU-domstolen har uttalt at vil gi en stat mindre kontroll med markedet og dermed en lavere garanti for en effektiv gjennomføring av statens politikk på pengespillfeltet. Samtidig vil også lisensordninger stå i samme krysspress mellom ansvarlighet og attraktivitet for å møte presset utenfra fra aktørene som velger å forbli uregulerte. Tilbydernes beslutning om å søke eller ikke søke lisens vil basere seg på en helhetsvurdering av vilkårene for etablering, herunder kostnader og restriksjoner forbundet med ansvarlighetstiltak, skattenivået og antakelser om hvor stor del av det uregulerte markedet som blir regulert. Det er slik en sammenheng mellom uregulerte tilbydernes beslutning om å søke eller ikke

søke lisens og graden av ansvarlighetstiltak som pålegges lisenshaverne. Jo større kostnader og restriksjoner som pålegges som følge av ansvarlighetstiltak, desto mindre attraktivt vil det være å søke lisens framfor å fortsette virksomheten basert på skattenivået og ansvarlighetsnivået fra eksempelvis Malta. Et tilstrekkelig bredt lisensregime med tilsvarende beskyttelsesnivå som under den norske enerettsmodellen vil derfor etter departementets vurdering ikke være et reelt alternativ.

3.4.2 Legitime hensyn

Departementet mener at enerettsmodellen i dag er basert på de samme hensyn og prinsipper som enerettsmodellen som ble vurdert av EFTA-domstolen i E-01/06 Spilleautomatsaken og E-03/06 Ladbroskes, og som Oslo tingrett kom til å lå til grunn for modellen i Norsk Lotteri-saken i 2019 (dommen er anket). Disse er hensynet til å bekjempe spilleproblemer, hensynet til å begrense privat fortjeneste og hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter.

Når det gjelder hensynet til å bekjempe spilleproblemer, kan det trekkes fram at Norsk Tipping de senere år har blitt pålagt en rekke inntektsdempende ansvarlighetstiltak. Disse omfatter blant annet innføring av obligatoriske innsatsgrenser for spill med høy risiko, totale tapsgrenser på tvers av alle spill og mekanismer som sikrer moderat spillhastighet og innebygget spillavbrudd i høyrisikospill. Disse tiltakene bidrar til å styrke selskapets ansvarlighet, men samtidig innebærer de kostnader og til dels betydelige inntektstap. Også Norsk Rikstotos spill er underlagt flere omsetningsdempende ansvarlighetstiltak, herunder regler om pause og utestenging fra spill, og obligatoriske tapsgrenser. Norsk Rikstoto har også innført krav om registrert spill.

At enerettstilbyderne er pålagt en rekke ansvarlighetstiltak som går utover omsetningen, gjenspeiler at ansvarlighet er det ledende hensynet bak enerettsmodellen, ikke å øke statens inntekter som enkelte høringsinstanser har hevdet.

I tillegg til hensynet til å motvirke spilleproblemer er enerettsmodellen blant annet basert på hensynet til å begrense privat fortjeneste.

Betsson Group har i sitt høringsinnspill uttalt at hensynet til å begrense privat profitt må vurderes som en type økonomiske hensyn som vanskelig kan forenes med EØS-rettens målsetting om å sikre fri flyt av tjenester, og som derfor ikke kan begrunne valg av reguleringsmodell.

Departementet kan ikke se at dette er riktig. Det vises i den sammenheng til at det følger av

praksis fra EU-domstolen at ønsket om å ivareta moralske hensyn om å motvirke at pengespill blir en kilde til privat profitt, er et legitimt formål som i seg selv kan rettferdiggjøre restriksjoner på dette området, jf. blant annet sak C-468/08 Sjøberg.

Endelig ligger hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter til grunn for valget av enerettsmodellen som reguleringsmodell. Etter departementets syn er det klart at den norske enerettsmodellen har et betydelig større kontrollpotensial og mer effektive styringsmuligheter enn det som ville vært tilfelle i et lisenssystem, og det gir også de beste insentivene for pengespilltilbyderne. Statens styringsrett har bidratt til at Norsk Tipping selv er en viktig driver for kriminalitetsforebygging på det norske markedet. Som eksempel kan det vises til innføringen av flere ansvarlighetstiltak som forebygger spilleproblemer, men som også utgjør et viktig bidrag i å forebygge kriminalitet tilknyttet pengespill. Eksempler på slike tiltak er registrert spill uten kontanter på automatene i 2008, endringene i spillereglene i 2009 hvor det ble innført registrert spill på alle spill (unntatt fysisk Flax) og innføring av omsetningsgrenser som forhindrer høye spillinnsatser i kampfiksingsøyemed. Tapsgrenser på tvers av alle spill som begrenser interessen for å bruke Norsk Tippings system for å drive manipulering av spillsystemer, hvitvasking, terrorfinansiering og kampfiksing, er også eksempler på slike tiltak. Også Norsk Rikstoto har som følge av konsesjonsvilkår fra Landbruks- og matdepartementet innført krav om registrert spill og obligatoriske tapsgrenser for alle sine spill. Dette er tiltak som i tillegg til å legge til rette for mer ansvarlige pengespill, bidrar til å styrke kontrollen med spillene og gjør det mindre attraktivt å drive med økonomisk kriminalitet i tilknytning til slike pengespill.

3.4.3 Egnethet

3.4.3.1 Nærmere om vurderingstemaet

Det er et generelt EØS-rettslig krav at tiltak som utgjør restriksjoner på fri bevegelse, må være egnet til å oppnå påberopte formål. EU- og EFTA-domstolen har flere ganger slått fast at det sentrale bevistemaet under kravet til egnethet, er om nasjonal rett faktisk forfølger formålene som påberopes på en sammenhengende og systematisk måte. I den forbindelse er det i praksis oppstilt to krav: For det første må en enerettstilbyder være underlagt regulatoriske rammer som faktisk setter den i stand til å forfølge påberopte formål på en systematisk og sammenhengende måte. For det andre følger det av rettspraksis at medlems-

statene ikke kan treffe, fremme eller tolerere tiltak som går på tvers av de formål som begrunner enerettsmodellen (konsistenskravet).

3.4.3.2 Kravet til egnethet

Norsk Tipping er i dag underlagt et rammeverk som setter selskapet i stand til å forfølge formålene som begrunner enerettsmodellen på en systematisk og sammenhengende måte. Norsk Tippings virksomhet er underlagt streng offentlig kontroll. Det er staten som eier samtlige aksjer i Norsk Tipping, og som gjennom eierskapet styrer selskapet. Norsk Tippings vedtekter nedfeller en adgang for departementet til å instruere selskapet gjennom brev, noe som gir mulighet til en umiddelbar kontroll med selskapet. Denne direkte instruksjonsadgangen foreslås nå lovfestet, se proposisjonen punkt 11, noe som vil styrke den statlige kontrollen med selskapet ytterligere. Videre er det Kulturdepartementet som fastsetter de nærmere reglene for Norsk Tippings virksomhet, der formålet i tråd med pengespilloven § 1 er å forebygge negative skadevirkninger av pengespill gjennom å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll. I tillegg til den statlige eierstyringen er Norsk Tipping underlagt tilsyn fra Lotteritilsynet.

Når det gjelder Norsk Rikstoto, utøves det offentlig kontroll over stiftelsen gjennom konsesjonen som ligger til grunn for stiftelsens tillatelse til å tilby totalisatorspill. Landbruks- og matdepartementet setter vilkår for konsesjonen og kan trekke denne tilbake ved brudd på regelverket. Landbruks- og matdepartementet har også mulighet til å utøve kontroll med stiftelsen gjennom å beslutte ett av fem medlemmer i styret samt å godkjenne vedtektene for stiftelsen. Etter totalisatorloven skal Landbruks- og matdepartementet også godkjenne de enkelte spillformene som konsesjonshaver kan tilby og fastsette spilleregler for spillene. Dette innebærer mer kontroll med enerettstilbyderen enn det som ville være mulig i for eksempel en lisensordning. Videre foreslås det i lovforslaget § 14 en ytterligere styrking av den offentlige kontrollen med Norsk Rikstoto, noe som bidrar til en større harmonisering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto på dette punktet. Det foreslås blant annet at departementet skal ha rett til å oppnevne et flertall av medlemmene i styret til tilbyderen som gis enerett til å tilby pengespill på hest, samt at tillatelsen kan inneholde vilkår, herunder adgang til å gi instruksjoner om forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens hovedformål, se proposisjonen punkt 12.

Når det gjelder markedet av pengespill som tilbys lovlig av andre enn enerettstilbyderne i dag, har dette supplementet til enerettstilbydernes tilbud møtt kritikk i høringen av enkelte utenlandske pengespillselskaper. Ifølge *Betsson Group* er eksistensen av et slikt tilbud uegnet til å ivareta pengespillpolitikkenes legitime hensyn, og ordningen framstår ifølge høringsinstansen som begrunnet i formålet om inntjening til allmenntilretteleggende formål. Departementet vil til dette påpeke at EFTA-domstolen har uttalt at det ikke kan kreves at nasjonale myndigheter skal sette en stopper for samtlige pengespill tilbudt av samfunnsnyttige organisasjoner, men at det aksepteres at slike organisasjoner får tilby visse pengespill i et begrenset omfang. Å tillate et slikt tilbud er av EFTA-domstolen ansett for å utgjøre «en forstandig tilbakeholdenhet i bruken av lovforbud, som ikke på avgjørende vis undergraver det moralske standpunktet som dette hensynet er basert på», jf. E-3/06 *Ladbroke*, premiss 75.

3.4.3.3 Kravet til konsistens

Konsistenskravet innebærer, som nevnt, at medlemsstatene ikke kan treffe, fremme eller tolerere tiltak som går på tvers av de formål som begrunner enerettsmodellen.

Det er sikker rett at medlemsstatene kan drive en kontrollert utvidelse av den lovlige pengespillvirksomheten av kanaliseringshensyn. EU-domstolen har slått fast at en styrt utvidelsespolitikk fullt ut kan være i samsvar med formål om å bekjempe pengespillproblemer. Monopolistens spilltilbud må kunne gjøres attraktivt for å lede befolkningens spillelyst inn i kontrollerte former. I dette ligger for det første at en enerettstilbyder kan tilby et bredt spekter av pengespill på ulike plattformer. For det andre kan den som har en enerett i nødvendig utstrekning også markedsføre sine spill. Den faktiske forutsetningen for en slik utvidelsespolitikk er at tilbud av pengespill fra uregulerte aktører utgjør en utfordring.

Tilstedeværelsen av uregulerte aktører med offensiv markedsføring og omfattende tilbud av spill med høy risiko, gjør det nødvendig for enerettstilbyderen å iverksette en utvidelsespolitikk. Gjennom å tilby attraktive, men ansvarlige spill, skaper enerettstilbyderen insentiver for spillere til å velge pengespill i offentlig kontrollerte former. Av EU-domstolens sak C-258/08 *Ladbroke* framgår det at myndighetene gjennom en styrt utvidelsespolitikk må søke å finne en rimelig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet for å begrense skadevirkningene av pengespill.

Det er departementets vurdering at myndighetene verken treffer, fremmer eller tolererer tiltak som går på tvers av formålene som begrunner enerettsmodellen. Virksomheten til Norsk Tipping er underlagt strenge krav til ansvarlighet som nettopp skal ivareta formålene som begrunner enerettsmodellen. I tillegg drives det aktive kampanjer og proaktiv virksomhet for å bekjempe pengespillproblemer. Videre fører norske myndigheter en utstrakt kontroll med uregulerte aktører innenfor de rammer som følger av norsk jurisdiksjon. Norge ligger langt framme i utviklingen av tiltak mot uregulerte aktører, og Lotteritilsynet driver kontinuerlig tilsynsvirksomhet mot ulovlig pengespillaktivitet. Disse tiltakene har også vist god effekt, der estimerer tilsier en reduksjon i uregulerte aktørers omsetning på det norske markedet og man ser også at spillselskaper trekker seg ut av det norske markedet.

Høringsinstansene *Betsson Group* og *Kindred Group* har i sine høringsinnspill hevdet at markedsføringen av Norsk Tippings spill utgjør et tiltak som går på tvers av de formål som begrunner enerettsmodellen, og som derfor medfører at den norske enerettsmodellen ikke oppfyller det EØS-rettslige kravet om konsistens. Departementet er ikke enig i dette. Norsk Tippings markedsføring er underlagt kvantitativ og kvalitativ kontroll, hvis formål er å treffe en rimelig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet. I dette ligger også at innholdet og omfanget av Norsk Tippings markedsføring er innenfor rammene som følger av EU-domstolens praksis.

For det første er Norsk Tipping underlagt statlige retningslinjer hvor det framgår at markedsføringen av pengespill ikke må finne sted i større grad enn det som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst inn mot sikre og forsvarlige pengespill. Retningslinjene nedfeller blant annet forbud mot urimelig påtrengende eller aggressiv markedsføring, og markedsføringen må heller ikke være villedende. Det er også forbudt i henhold til retningslinjene å markedsføre kasinospill eller elektroniske bingospill med høy risiko for spilleproblemer, og det gjelder begrensninger i adgangen til å drive direkteteklame.

For det andre er Norsk Tippings markedsføring underlagt kontroll fra så vel Kulturdepartementet som Lotteritilsynet. Det innhentes også eksterne revisjoner og empiriske undersøkelser, som benyttes i den løpende evalueringen av hva som er riktig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet. Følgelig føres det en inngående og kontinuerlig kontroll som gir grunnlag for å korrigere eventuelle avvik, og der målet hele tiden er å

finne en rimelig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet. Etter departementets vurdering viser dette at Norsk Tipping er underlagt regulatoriske rammer og faktisk kontroll som gjør det mulig å forfølge formålene som begrunner enerettsmodellen på en sammenhengende og systematisk måte.

3.4.4 Nødvendighet

I tillegg til å være egnet til å forfølge legitime hensyn, krever EØS-retten at en begrensning som innføres på et nasjonalt marked må være nødvendig og forholdsmessig for å kunne oppnå målene med reguleringen. I dette ligger at de legitime hensynene som begrensningen er ment å ivareta, ikke like godt kan ivaretas ved tiltak som er mindre inngripende i retten til fri etablering og fri flyt av tjenester.

Enkelte høringsinstanser har i denne sammenheng hevdet at enerettsmodellen ikke oppfyller EØS-rettens nødvendighetskrav, fordi kanaliseringen som søkes oppnådd kan oppnås like godt innenfor rammene av et lisenssystem.

Det følger av EU-domstolens rettspraksis at medlemsstatene står fritt til helt eller delvis å forby pengespill. Statene kan med rette legge til grunn at en enerettsmodell er det eneste tilstrekkelige virkemiddelet for å oppnå formålene med nasjonal pengespillpolitikk der det tilsiktes et særlig høyt beskyttelsesnivå, jf. for eksempel sak C-347/09 Dickinger. Det gjelder altså ikke noe krav om at det må bevises at det beskyttelsesnivået som enerettsmodellen tilsikter å oppnå, ikke kan oppnås like effektivt under en lisensmodell.

Uansett er det departementets syn at det tilsiktede beskyttelsesnivået ikke like effektivt kan oppnås under en lisensmodell. For at et lisensregime skal være et aktuelt alternativ, er det en forutsetning at det aller vesentligste av det uregulerte markedet i dag overtas av lisenshavere. Et tilstrekkelig bredt lisensregime med nødvendige ansvarlighets-

verktøy vil imidlertid ikke være et reelt alternativ for mange av de aktørene som i dag driver uregulert og ofte fra land med gunstige skattebetingelser. Også et lisensregime må være tilstrekkelig attraktivt for at dagens uregulerte aktører skal velge å drive lovlig innenfor lisensordningen framfor å fortsette virksomheten etter skattenivået og ansvarlighetsregelverket på eksempelvis Malta. Dette innebærer færre restriksjoner på markedsføringen, færre restriksjoner på bruk av ulike former for insentiver (bonus m.m.), færre ansvarlighetsverktøy og lavere skattesats. Det er med andre ord en sammenheng mellom uregulerte aktørers beslutning om å søke eller ikke søke lisens, og graden av ansvarlighetstiltak som pålegges lisenshaverne. Jo større kostnader og restriksjoner som pålegges aktørene som følge av ansvarlighetstiltak, desto mindre attraktivt vil det være for dem å søke lisens. Sverige og Danmark har for eksempel begge innført lisensmodell på pengespillfeltet, men da med færre ansvarlighetstiltak og et lavere beskyttelsesnivå enn det vi har under den norske enerettsmodellen i dag. Et tilstrekkelig bredt lisensregime med tilsvarende beskyttelsesnivå som under enerettsmodellen vil derfor etter departementets syn ikke være et reelt alternativ. Enerettsmodellen vurderes derfor som det eneste alternativet som kan nå det tilsiktede beskyttelsesnivået.

3.4.5 Oppsummering

Departementet vurderer at den norske enerettsmodellen er begrunnet i legitime hensyn, og oppfyller kravene til egnethet og nødvendighet. Enerettsmodellen vurderes derfor å være i tråd med EØS-retten. Norske myndigheter har valgt et høyt beskyttelsesnivå på pengespillfeltet, og enerettsmodellen vurderes som det eneste tiltaket som kan oppnå dette beskyttelsesnivået. Lovforslaget går derfor ut på å videreføre enerettsmodellen og etablerer dessuten ulike tiltak som vil styrke modellen ytterligere.

4 Lovens formål

4.1 Gjeldende rett

De overordnede målene for pengespillpolitikken er nedfelt i pengespilloven § 1 tredje ledd, lotteriloven § 1 a og totalisatorforskriften § 2. Formålsformuleringene er innholdsmessig like, til tross for noe variasjon i ordlyden. Formålet med dagens regelverk er å sikre at pengespill, lotterier og totalisatorspill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillene.

Lovenes formålsbestemmelser viser også til at det skal legges til rette for at overskuddet fra pengespill kan gå til nærmere bestemte formål. I pengespilloven vises det til at overskuddet kan gå til formål som er nevnt i pengespilloven § 10, mens i lotteriloven vises det til at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid. I totalisatorforskriften refererer ikke formålsbestemmelsen til overskuddet fra spillene, men dette er i stedet regulert andre steder i forskriften.

4.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre de etablerte målene for pengespillpolitikken, nemlig hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd, hensynet til å forebygge økonomiske misligheter og hensynet til å begrense privat fortjeneste. Det ble også foreslått å videreføre lovens sekundære formål om å legge til rette for at overskudd fra pengespill som hovedregel tilfaller ikke-fortjenestebaserte formål. Det ble i denne sammenheng vist til at dette prinsippet viderefører en lang tradisjon i norsk pengespillpolitikk, om at overskuddet fra pengespill primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Departementet foreslo videre å bruke begrepet ikke-fortjenestebasert som en overordnet fellesbetegnelse for disse aktørene. Dette for å signalisere at overskudd fra pengespill som hovedregel ikke skal tilfalle kommersielle eller private formål, i tråd med hensynet til å begrense privat fortjeneste. Depar-

tementet understrekte i denne sammenheng at lovens formål ikke er likeverdige, da lovens hovedformål om å forebygge spilleproblemer alltid skal gå foran formålet om å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

4.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, herunder representanter fra idretten, frivilligheten og organisasjoner mot spilleavhengighet, støtter en videreføring av de tre overordnede målene for pengespillpolitikken, og er positive til at det framgår tydelig at det er disse hensynene som ligger til grunn for ny pengespillov.

Enkelte representanter fra den utenlandske pengespillindustrien har hevdet at hensynet til at overskudd fra pengespill skal kunne gå til ikke-fortjenestebaserte formål, egentlig er det primære hensynet bak norsk pengespillpolitikk. Ifølge disse høringsinstansene går dette økonomiske hensynet i realiteten foran hensynet til å motvirke spilleproblemer, noe som gjør at enerettsmodellen er i strid med EØS-avtalen. For en nærmere behandling av dette vises det til proposisjonen punkt 3, som tar for seg lovens formål opp mot EØS-retten.

Enkelte høringsinstanser har kommentert bruken av begrepet «ikke-fortjenestebasert» og hvordan dette skal avgrenses nærmere. Dette behandles i proposisjonen punkt 14.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Innledning

I Meld. St. 12 (2016–2017) er det lagt til grunn at det primært er tre allmenne hensyn bak den norske pengespillpolitikken og dagens enerettsmodell. Det er hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd, hensynet til å forebygge økonomiske misligheter og hensynet til å begrense privat fortjeneste. I tillegg oppgis hensynet til å opparbeide inntekter til gode formål som et underordnet hensyn.

Departementets lovforslag innebærer at de etablerte målene for pengespillpolitikken videreføres. I tillegg oppstiller lovforslaget som et selvstendig hensyn at pengespill skal gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Forslaget til formålsbestemmelse i § 1 angir de tre hovedformålene bak loven i en punktliste, der rekkefølgen angir hvor viktige de er. Hensynet til å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill står dermed først, mens hensynet til å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål er angitt til slutt. I midten står hensynet til å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte.

Departementet understreker at lovens formål ikke er likeverdige. Formålet om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig og trygg måte, skal alltid gå foran formålet om å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

4.4.2 Forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill

Det er flere aspekter ved pengespill som kan medføre negative konsekvenser. Spilleproblemer og spilleavhengighet medfører negative konsekvenser for spilleren selv i form av tidsbruk, økonomiske vansker og gjeld, problemer med jobb eller studier, psykiske plager som angst og depresjoner og kriminelle handlinger for å skaffe seg penger til spill. I tillegg vil spilleproblemer ofte også ha negative konsekvenser for spillerens partner, familie, venner og arbeidsplass. Litteratur på feltet anslår at gjennomsnittlig minst seks andre personer, i tillegg til spilleren selv, blir berørt av spilleproblemene, jf. Sulkunen mfl. (2018). Konsekvensene av spillingen vedvarer ofte mye lenger enn tiden det tar å behandle spilleavhengigheten. Hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd og andre negative konsekvenser av pengespill er det viktigste hensynet bak den norske pengespillpolitikken og gjennomsyrrer forslaget til ny pengespilllov.

4.4.3 Sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte

Pengespill omsetter for store summer, noe som også kan føre til negative konsekvenser i form av økt risiko for økonomisk kriminalitet, for eksempel hvitvasking, underslag og kampfiksing. Dette kommer i tillegg til for eksempel bedrageri, underslag, tyveri og annen kriminalitet som kan

følge i kjølvannet av at noen blir spilleavhengig og trenger stadig mer penger til sitt forbruk. Formålet med loven er også å forebygge slike økonomiske misligheter.

Det er heller ikke ønskelig at pengespillvirksomhet skal forårsake eller legge til rette for annen type kriminalitet. Eksempler på dette kan være at det skjer ulovlig narkotikaomsetning, voldsbruk eller arbeidslivskriminalitet på steder hvor pengespill tilbys fysisk. Loven skal forebygge også denne typen negative konsekvenser dersom de kan knyttes til tilbud av pengespill.

De pengespillene som tilbys i Norge skal gjennomføres på en ansvarlig måte. Å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig måte vil først og fremst være knyttet til å innrette spillporteføljene og tilhørende tiltak slik at man begrenser spilleproblemer. Da vil man også hindre at det oppstår uopprettelig skade som konsekvens av spilleproblemene.

I tillegg er det også et mål å sikre at pengespillene gjennomføres på en måte som skaper tillit hos forbrukerne, for eksempel at forbrukerne kan legge til grunn at trekninger skjer slik det er forespeilet, og at gevinster utbetales. Lovforslagets krav om godkjenning av tilbydere av pengespill og søknadsprosesser for de pengespillene som skal tilbys, bidrar til å sikre at pengespillene gjennomføres på en ansvarlig måte.

4.4.4 Overskudd til ikke-fortjenestebaserte formål

Lovens sekundære formål om å legge til rette for at overskudd fra pengespill tilfaller ikke-fortjenestebaserte formål, viderefører en lang tradisjon i norsk pengespillpolitikk om at pengespill ikke skal være en inntektskilde for private aktører, men at overskuddet primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Dette er nært knyttet sammen med hensynet bak pengespillpolitikken om å begrense privat fortjeneste fra pengespill.

Departementet foreslår å videreføre dette prinsippet. Lovforslaget legger til rette for at overskudd fra pengespill skal tilfalle ikke-fortjenestebaserte formål gjennom å foreslå en videreføring av dagens fordelingsnøkkel for Norsk Tippings overskudd og en videreføring av formålene som skal få overskudd fra pengespill på hest. Videre foreslår departementet en videreføring av muligheten for frivillige organisasjoner til å tilby pengespill i begrenset omfang.

Departementet viser til at aktørene som tilgodeses gjennom inntekter fra pengespill omtales

på ulike måter i dagens regelverk. Overskuddet fra Norsk Tipping fordeles til helse- og rehabiliteringsformål, idrettsformål, kulturformål og til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Et lotteri som ikke tilbys av Norsk Tipping, kan bare avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Inntektene fra totalisatorspillet skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Virksomhetene eller formålene som tilgodeses omtales også ofte samlet som ideelle, frivillige eller allmennyttige organisasjoner eller formål.

Departementet mener at det er hensiktsmessig å legge opp til en mest mulig ensartet begrepsbruk i omtalen i loven av aktører som kan motta overskudd fra pengespill. Departementet foreslår å bruke begrepet ikke-fortjenestebasert som en overordnet fellesbetegnelse for disse aktørene. Dette signaliserer at overskudd fra pengespill som hovedregel ikke skal tilfalle kommersielle eller private formål, i tråd med hensynet til å begrense privat fortjeneste.

5 Hva loven gjelder

5.1 Innledning

Ny pengespillov skal regulere pengespill. Dagens pengespillmarked er i rask utvikling, og hva som er et pengespill er ikke alltid lett å avgjøre. Elementer av pengespill kan også inngå i andre typer spill, for eksempel i dataspill.

Dagens regelverk sier at for å være et pengespill må det være et innskudd, en mulighet for å vinne en gevinst og et element av tilfeldighet. I ny pengespillov må det gjøres en avgrensning av hvilke typer spill og konkurranser som skal falle inn under lovens omfang i framtiden.

Forvaltningspraksis knyttet til dagens lovverk har trukket opp noen grenser for hva som kan være et pengespill eller lotteri. Imidlertid har verken forarbeider eller praksis tatt stilling til om pengespilllignende elementer i dataspill er å anse som lotterier eller pengespill. Disse elementene omtales ofte som gråsonespill.

Departementet vil i det følgende gjennomgå dagens grenser for pengespillovgivningens saklige omfang og gjøre en vurdering av om det samme omfanget bør videreføres i ny pengespillov. I den forbindelse vil departementet også gjøre en vurdering av om, og i hvilken grad, pengespilllignende elementer i dataspill bør falle inn under bestemmelsene i den nye pengespilloven.

Departementet vil også ta stilling til hvordan forbudet mot pyramidespill bør reguleres og forvaltes i framtiden, samt hvorvidt dagens regulering av underholdningsautomater bør videreføres.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Generelt om lotteridefinisjonen

Gjeldende lotterilov, pengespillov og totalisatorlov gjelder for alle lotterier og pengespill som blir tilbudt i Norge, eller som er rettet mot det norske markedet. Selv om begrepet pengespill bare er brukt i loven som regulerer Norsk Tipings spill, blir begrepet i praksis brukt som en fellesbetegnelse på alle former for lotteri og pengespill.

Et pengespill kjennetegnes ved at spilleren satser penger i håp om å vinne en premie, at innsatsen ikke kan trekkes tilbake, og at utfallet av spillet er helt eller delvis tilfeldig. Denne definisjonen ligger til grunn i alle de tre lovene på pengespillområdet, men er bare legaldefinert i lotteriloven § 1 første ledd bokstav a som lyder: «Lotteri; virksomhet der deltagerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen framgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall.»

De tre vilkårene, innskudd, gevinst og helt eller delvis tilfeldig utfall, må alle være oppfylt for at et konsept skal bli regnet som et lotteri. Innholdet i de tre vilkårene er ikke nærmere definert i lov eller forskrift, og framgår i dag av lovforarbeider og forvaltningspraksis. Dersom det koster noe å delta i spillet eller konkurransen, det er en premie til vinneren, og vinneren kåres helt eller delvis tilfeldig, oppfyller spillet lotteridefinisjonen og er dermed i utgangspunktet omfattet av lovens virkeområde.

Lotteritilsynet avgjør om noe utgjør et lotteri i forbindelse med behandling av søknader om lotterier eller andre henvendelser. Det følger imidlertid av lotteriloven § 1 andre ledd at departementet i tvilstilfeller avgjør med bindende virkning om det foreligger lotteri. Departementets avgjørelse er også bindende for domstolene, jf. Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 1963 s. 727.

Mange spill og konkurranser faller ikke inn under lotteri- og pengespillovgivningen i dag fordi ett eller flere av de tre vilkårene ikke er oppfylt. Det finnes i dag ingen annen særskilt lovgivning som regulerer slike spill og konkurranser, ut over det som følger av den generelle forbrukervernlovgivningen. Dataspill kan inneholde pengespilllignende elementer, men er i seg selv ikke særskilt regulert.

Praksis har ikke avklart hvorvidt pengespilllignende elementer i dataspill faller inn under det lotteriloven er ment å omfatte, og om virtuelle verdier fra dataspill kan utgjøre en gevinst av økonomisk verdi utenfor spillet. Disse elementene i dataspill skiller seg på mange måter fra lotterier som i dag er regulert i lotteriloven, fordi de finner

sted i en virtuell verden der både innskudd og gevinst kan bestå av virtuell valuta. Mange har helt klart egenskaper som minner om egenskapene i lotterier og pengespill, men de reiser også flere forbrukerrettslige spørsmål. Selv om de ikke skulle falle inn under pengespilldefinisjonen, vil slike kjøp kunne være omfattet av generell forbrukervernlovgivning i markedsføringsloven og angrerettloven.

5.2.2 Innskuddsbegrepet

Som innskudd etter dagens lotterilov regnes der deltagerne må betale for å delta i trekningen. Hovedregelen er at all betaling utover vanlig pris for tjenesten utgjør et innskudd. Det blir ikke regnet som et innskudd om man kan delta i en trekning av en premie ved kjøp av en bestemt vare til ordinær pris, eller når man kan delta i en trekning ved å sende en sms til ordinær takst. Dersom det er gratis å delta i en trekning, kommer lotteriloven ikke til anvendelse.

Det vil vanligvis være prisen per lodd eller per spilleomgang som blir regnet som et innskudd. Andre spill og konkurranser kan også falle inn under lotterilovens virkeområde dersom prisen for deltakelse utgjør et innskudd. Departementet har slått fast at innskuddsvilkåret er oppfylt uansett om det er deltakeren selv eller en annen som betaler innskuddet.

Innskuddet består sjelden av annet enn penger, men det finnes tilfeller der også andre ytelser utgjør et innskudd. Et eksempel på dette er Pantelotteriet, der spilleren betaler innskuddet med panteflasker. Innskudd i form av virtuelle betalingsmidler eller kryptovaluta har ikke vært benyttet i norske lotterier eller pengespill, men dette finner vi i noen utenlandske nettspill. Spørsmålet om hva som er innskudd etter lotteriloven, ble satt på spissen i en sak der et analysebyrå ga sine paneldeltagere poeng som kunne brukes på gavekort eller på deltakelse i en trekning arrangert av analysebyrået. Poengene var regnet som skattbar inntekt, og departementet konkluderte derfor med at poengene utgjorde et innskudd etter lotteriloven.

5.2.3 Helt eller delvis tilfeldig utfall

Vilkåret om helt eller delvis tilfeldig utfall er oppfylt når utfallet av konkurransen ligger utenfor deltagerens kontroll. Vilkåret er alltid oppfylt der vinneren blir kåret ved trekning eller gjetting. Også andre framgangsmåter for å kåre en vinner blir omfattet, i den grad disse har elementer av til-

feldighet. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 58 (1993–94) s. 32 heter det at bestemmelsen representerer en utvidelse i forhold til lotteriloven av 1939, idet det er tilstrekkelig at utfallet delvis er avhengig av tilfeldighet. Med dette omfattes blant annet spill der gevinstmuligheten i noen grad kan være avhengig av deltagerens ferdigheter, reaksjonsevne eller lignende. Hensikten med utvidelsen av lotteribegrepet var å fange opp arrangementer som har så mye til felles med lotterier, at de bør omfattes av loven.

Som følge av dette, er det i praksis blitt lagt til grunn at konkurranser bare vil falle utenfor begrepet «helt eller delvis tilfeldig utfall» dersom vinneren blir kåret utelukkende på grunnlag av kvalifikasjoner eller ferdighet. Dette innebærer at rene kunnskapskonkurranser og ferdighetskonkurranser faller utenfor lotteribegrepet.

Det er tilstrekkelig for at vilkåret om helt eller delvis tilfeldig utfall er oppfylt, at tilfeldigheten foreligger i en del av en konkurranse som består av flere deler, hvorav en eller flere av disse framstår som kunnskaps- eller ferdighetskonkurranser. Det har ingen betydning om tilfeldighetselementet foreligger før eller etter en del av konkurransen hvor deltagerne konkurrerer i kunnskap eller ferdighet.

Konkurranser med spørsmål og svaralternativ vil etter fast praksis alltid innebære et element av tilfeldighet ved at deltagerne kan oppnå riktig svar ved å gjette, selv om sjansene for å gjette rett er svært små.

Kunnskapskonkurranser uten svaralternativ faller utenfor lotteridefinisjonen, såfremt spørsmålene er utformet som reelle kunnskapsspørsmål, hvor det riktige svaret kan finnes ved å søke i kildene etterpå og deltagerne må svare på de samme spørsmålene i samme rekkefølge.

Begrepet ferdighetsspill nevnes ikke i lovverket, men brukes i praksis om spill og konkurranser der tilfeldighetsvilkåret ikke er oppfylt. Dette kan for eksempel være spill med krav til reaksjonsevne eller presisjon i utførelsen. Generelt kan man si at spillet må yte lik motstand til alle deltakere, og forutsetningene for deltakelse i konkurransen må være den samme for alle deltagerne. Eksempel på ferdighetsspill som faller utenfor lotteridefinisjonen er sjakk og dart.

Enkelte kreative konkurranser vil ha mye til felles med lotterier fordi de vil oppfattes som svært sjanspregede. Konkurranser om beste slagord, limerick, foto, eller lignende konkurranser faller utenfor lotteridefinisjonen dersom deltagerens individuelle prestasjoner krever en viss kreativ innsats fra den enkelte og bedømmes på

bakgrunn av klare og forhåndsbestemte forutsetninger, og vinneren velges ut av en kvalifisert jury etter en reell vurdering av alle innsendte forslag.

5.2.4 Gevinstbegrepet

For at et spill eller en konkurranse skal være et lotteri, stiller lotteriloven som vilkår at det må være mulig å vinne en gevinst. Som utgangspunkt kan alt av økonomisk verdi utgjøre en gevinst, både penger, gjenstander og andre formuesgoder.

Likevel følger det av forvaltningspraksis at gjenstander av ubetydelig verdi faller utenfor gevinstbegrepet. Eksempler på dette er enkle gjenstander og symboler på deltagelse som krus, plakater, t-skjorter og lignende. Penger og verdier som kan omsettes i andre goder vil alltid utgjøre en gevinst. I vurderingen av hva som ligger i «ubetydelig verdi», har det blitt lagt vekt på utsiktene til økonomisk vinning ved deltagelse i konkurransen. Dersom konkurransen er organisert på en slik måte at økonomisk vinning kan være en motivasjon for deltagelse, vil gevinsten i utgangspunktet ikke kunne anses for å være av «ubetydelig verdi». For vurderingen av hvorvidt deltagerne kan være motivert av økonomisk vinning, har det i forvaltningspraksis blitt lagt vekt på hvorvidt konkurransen er organisert på en slik måte at det er mulig for deltagerne å oppnå økonomisk gevinst ved å omsette premien, jf. Lotterinemndas vedtak i sak 2010029 (Alta Laksefiskeri) og Kulturdepartementets vedtak i sak 21/715 (Klubblodd, Spond og Spleis).

I førstnevnte sak (Alta Laksefiskeri) ble retten til å kjøpe fiskekort i en svært populær lakseelv ansett for å være en gevinst etter lotteriloven. Dette ble begrunnet med at vinneren kunne ta høyere pris for fiskekortet ved videresalg og dermed oppnå fortjeneste.

I sistnevnte sak (Klubblodd, Spond og Spleis) ble gevinster som t-skjorter, pokal, kalender og fruktkurv ansett for å utgjøre gevinster av ubetydelig verdi, og som dermed falt utenfor lotteriloven. Det ble uttalt at i konkurranser der minste mulige innsats (prisen per lodd) er høyere enn gevinstens omsetningsverdi, vil gevinsten klart måtte anses for å være av «ubetydelig verdi». I nevnte sak ble gevinstenes omsetningsverdi vurdert som relativt beskjeden, noe som gjorde at utsiktene til fortjeneste ved videresalg var svært små. Økonomisk vinning ble derfor ikke ansett for å kunne være en reell motivasjon for de som valgte å delta i konkurransen, og konseptet ble følgelig vurdert å falle utenfor lotteridefinisjonen.

Utviklingen de siste årene viser at alle slags spill og konkurranser i stor grad tilbys i digitale flater. Selv om de tilbys digitalt, kan de defineres som lotterier dersom de oppfyller vilkårene i lotteridefinisjonen. Etter gjeldende rett er det uklart om en premie i form av spilllets egen valuta oppfyller lotterilovens krav til en gevinst. Selv om forarbeidene slår fast at gevinsten må være av økonomisk verdi, har praksis ikke vært entydig på om dette stiller krav om at gevinsten må kunne omsettes utenfor spillet. I dag er det derfor uavklart om spillene som ligger i gråsonen mellom pengespill og dataspill faller inn under lotteridefinisjonen.

5.2.5 Konsepter som faller utenfor hva lotteriloven er ment å omfatte

Det framgår av Ot.prp. nr. 58 (1993–94) kapittel V punkt 3.1 at det vil være formålstjenlig å unnta enkelte arrangementer fra lotteridefinisjonen. Dette vil være arrangementer som er av en slik art, at det ikke vil være naturlig at disse omfattes av lotteriloven.

I breddeidretten kan det være enkelte tilfeller hvor deltagerne som har betalt startkontingent også er med i trekningen av premier. Praksis har ikke vurdert tilfeldig trekning blant de påmeldte i en idrettskonkurranse som lotteri. Fiskekonkurranser er vurdert på samme måte. Slike konkurranser anses å være av en slik art at det ikke er naturlig å la dem omfattes av loven.

5.3 Juridisk gråsoner mellom pengespill og andre spill

5.3.1 Om pengespilllignende elementer i dataspill og andre spill

Meld. St. 12 (2016–2017) punkt 12 omtaler sosiale nettverksspill og andre spill i en juridisk gråsoner mot pengespill. Meldingen peker på at sosiale nettverksspill vanligvis omfatter spill på nett som krever, eller legger til rette for, sosial interaksjon mellom spillerne. Dette vil gjerne være spill som er integrert i et sosialt medium eller inneholder funksjoner for deling i sosiale medier, som likes, chat, premier eller kjøp og salg av virtuelle produkter. Dette kan også være dataspill der flere spiller sammen.

Et eksempel på nyere konsepter som kan falle i en juridisk gråsoner er mobilapplikasjoner som tilbyr ulikt innhold for å støtte opp om idrettslag eller andre typer organisasjoner. En slik applikasjon kan for eksempel tilby ulike funksjoner for kontakt mellom utøvere, trenere og eventuelt for-

eldre, ha systemer for betaling av treningsavgifter og mulighet for kjøp av effekter, men kan også inneholde små dataspill eller mulighet for å sette opp private konkurranser der man må betale for å delta og kan vinne premier. Slike pengespilligende elementer i applikasjonene kan være utfordrende å avgjøre om faller inn under dagens pengespillregelverk eller ikke.

Noen elementer i dataspill har klare likhets-trekk med pengespill. Spillkonseptene ligger tett opp til pengespillreguleringens virkeområde, men avviker likevel fra de tradisjonelle, regulerte pengespillene, fordi de finner sted i en virtuell verden der både innskudd og gevinst ofte består av annet enn vanlige penger. Departementet ser i dag primært tre konsepter i gråsonen mellom pengespill og dataspill som kan utfordre pengespilldefinisjonen. Disse er ulike former for lootbokser i dataspill, skins betting og dataspill med pengespilltematikk, der man for eksempel kan spille på et virtuelt kasino med innsats og gevinst i spilllets valuta.

Mange har tatt til orde for at ulike konsepter i dataspill bør vurderes opp mot pengespilllovgivningen. Av disse er det lootbokser som har vært mest omtalt. Lootbokser er en lotterilignende belønningsmodell i dataspill. Lootbokser inneholder virtuelle gjenstander som er ukjente fram til boksen åpnes. Slike bokser kan kjøpes for ekte penger eller spillvaluta, eller de blir delt ut gratis som en form for belønning når spilleren når bestemte mål. Kosmetiske belønninger gir tilgang på nye drakter, danser, emoji'er eller andre visuelle elementer som endrer utseendet på spillerens spillfigur. Motsatsen til dette er belønninger i form av oppgraderinger som gir tilgang på nye eller bedre figurer, evner eller våpen. Innholdet kan av og til omsettes, både i og utenfor spillet.

Lootbokser kan også inneholde skins, men skins kan vinnes eller anskaffes også på annet vis. Skins er virtuelle objekter som våpen eller klær, og er ofte uten betydning for spillet. Skins kan likevel gi økt status blant interesserte, for eksempel i enkelte ungdomsgrupper eller spillmiljøer. Skins kan også gi fordeler i spillet. I noen tilfeller kan skins omsettes både i og utenfor spillet. Skins kan også brukes som innsats og premie på nettkasinoer (skin betting).

Forretningsmodellene for dataspill har endret seg de siste årene i takt med utviklingen i bransjen og markedet for øvrig. Dataspill selges ikke lenger bare i fysiske butikker, men også fra nye mobile plattformer og gjennom digital distribusjon. Dette har ført til at antall spill i markedet har økt enormt, og spillerne har stadig større forvent-

ninger til innholdet i spillene. Forretningsmodellene baserer seg på at deler av spillet er tilgjengelig uten at spilleren må betale med penger, mens de spillerne som ønsker det kan bruke mer penger for å få en økt opplevelse av spillet, eller for å fjerne reklame. Å jevnlig tilby nytt innhold etter at spillet er lansert, kan være viktig for å ivareta samholdet blant spillerne og for å forlenge levetiden til et spill i konkurranse med andre spill. Dataspill har på denne måten gått fra å være et enkeltstående produkt til å bli en løpende tjeneste.

Lootbokser eller kosmetiske oppdateringer som er tematisk tilpasset høytider eller begivenheter, er eksempler på hvordan dataspill kan få nytt innhold. Onlineversjonen av skytespillet Grand Theft Auto V er et annet eksempel, hvor spillet tilbyr en tilleggspakke som åpner et kasino i spillet. Her kan spillerne satse og vinne spillvaluta, men skal ikke kunne bruke ekte penger. Spillets egen valuta kan riktignok også kjøpes for penger. Spilleren kan ikke ta ut noe av verdi fra spillet, men kan bruke premien til å kjøpe virtuelle gjenstander inne i spillet.

Noen dataspill tilrettelegger internt for kjøp og salg av virtuelle gjenstander i spillvaluta, men lar ikke spillere konvertere verdier til ekte penger. Et eksempel er fotballspillet FIFA som lar spillere kjøpe og selge spillerkort fra lootbokser med hverandre gjennom et offisielt auksjonssystem. Dette systemet tillater kun bruk av spillets egen valuta. Det finnes imidlertid uoffisielle kanaler som tilrettelegger for bytte og salg av FIFAs spillvaluta på eksterne markeder og auksjoner, selv om dette bryter med spillets brukervilkår og kan føre til utestengelse fra spillet.

Andre dataspill legger til rette for kjøp og salg av virtuelle gjenstander gjennom auksjonssystemet på den digitale spillplattformen Steam. Inntekter spillere får fra salg av virtuelle gjenstander blir overført til spillerens konto. Pengene kan ikke tas ut fra Steams system, men kan brukes ved framtidige kjøp der, på lik linje med andre betalingsmidler. Pengene har med andre ord lik status som et gavekort. Det finnes også et svart marked for direktehandel og nettkasinoer med gjenstander fra dataspill, som benytter seg av Steams auksjonssystem.

Forum for spilltrender ble opprettet i desember 2016 av Lotteritilsynet på oppdrag fra Kulturdepartementet. Forumets oppgave var å følge utviklingen og dele kunnskap om spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill. Forum for spilltrender leverte i 2018 en rapport om dette temaet, som blant annet omhandlet lootbokser. Forum for spilltrender ga i rapporten uttrykk for at en ny

regulering bør fokusere på egenskaper i spillet framfor spillkategori, og mente med dette at det ikke bør være avgjørende om spillet passer inn i definisjonen av hva som er et pengespill. Forumets forslag var at myndighetene bør definere hvilke av spilllets egenskaper det er behov for å regulere, og framhevde at det for eksempel kan være behov for å fastsette regler for spilllets bruk av visualisering og lydeffekter ved åpning av lootbokser. Videre framhevde Forumet at det kunne være behov for å fastsette regler for spillerens mulighet for å sette grenser for eksponering for lootbokser, spillerens mulighet for å sette grenser for pengebruk på lootbokser, aldersgrense for spill, en rettferdig og transparent trekning, at spillet opplyser om vannersannsynligheten og regler for markedsføring av spillet. Enkelte av disse elementene er regulert på pengespillfeltet.

5.3.2 Erfaringer fra andre land

5.3.2.1 Sverige

Svensk pengespillregulering krever at premien må ha en økonomisk verdi i den «virkelige verden» og ikke bare i dataspillet, for å falle inn under pengespillregelverket. Om du i et dataspill vinner noe som kan kjøpes eller selges for penger utenfor dataspillets virtuelle miljø, kan det være at det er å betrakte som pengespill.

5.3.2.2 Finland

Finske pengespillmyndigheter legger til grunn at lootbokser vil bli vurdert som brudd på pengespillregelverket dersom spilleren må betale for kjøpet, det er ukjent hva lootboksene inneholder og det er mulig å omsette innholdet til penger på spillplattformen eller på en tredjeparts plattform. Dersom innholdet i lootbokser ikke kan omsettes, vil det falle utenfor det som finsk pengespillregulering er ment å regulere.

5.3.2.3 Danmark

Danmark har en pengespilldefinisjon som i stor grad ligner den norske. Det er de samme tre vilkår som må være oppfylt for at et konsept anses som pengespill. Ifølge informasjon på Spillemyndighedens nettside, kan skin betting og lootbokser være pengespill dersom innsatsen og premien kan veksles inn i noe av økonomisk verdi. Den danske Spillemyndigheden har stengt flere nettsider for skins betting, men har ikke reagert mot lootbokser.

5.3.2.4 Nederland

Nederlandsk pengespillregulering stiller ikke krav om innskudd, og et spill regnes som pengespill dersom man kan vinne en premie som kan overføres til andre. Det er ikke et krav at premien skal kunne veksles inn i vanlige penger, eller at den skal kunne byttes eller selges utenfor spillet. Det er imidlertid en forutsetning at spilleren ikke kan påvirke utfallet av spillet.

Nederlandske pengespillmyndigheter reagerte i 2018 mot fire dataspill som hadde ulovlige lootbokser, fordi det var mulig å overføre gjenstander vunnet i lootbokser mellom spillerprofiler inne i spillet. To av spillutviklerne gjennomførte i ettertid endringer i spillet og tilbyr ikke lenger betalte lootbokser. En annen spillutvikler, som står bak spillet FIFA Ultimate team, prøvde pengespillmyndighetenes beslutning for domstolene. Høsten 2020 konkluderte en nederlandsk domstol i første instans med at lootbokser i dette FIFA-spillet utgjør pengespill etter den nederlandske pengespilldefinisjonen.

5.3.2.5 Belgia

Den belgiske pengespilldefinisjonen er vid, og belgisk regulering stiller ikke krav om at det skal være mulig å omsette en gevinst til penger eller annet av økonomisk verdi. Belgiske myndigheter mener derfor at selv lootbokser i dataspill der det ikke er mulig å omsette premien til verdi utenfor spillet, er i strid med loven.

Belgiske myndigheter vurderte vinteren 2018 at fire dataspill inneholdt lootbokser som var i strid med belgisk pengespillregulering. Flere dataspillutgivere har gjort endringer i sine spill etter dette, slik at det i Belgia ikke lenger er mulig å kjøpe lootbokser direkte i spillene.

5.3.2.6 Storbritannia

Britiske pengespillmyndigheter har uttalt at dagens Gambling Act fra 2005 ikke omfatter lootbokser. Loven kan derfor ikke brukes til å iverksette tiltak mot dataspillindustrien. De siste årene har det kommet flere politiske initiativ om at virkeområdet for Gambling Act må utvides til å også omfatte lootbokser. Som en konsekvens har regjeringen initiert en kartlegging av erfaringer blant brukere og tilbydere av lootbokser i dataspill, for å kunne vurdere behov for eventuelle endringer i Gambling Act.

5.3.3 Omfanget av problemer knyttet til gråsonespill

Forum for spilltrender pekte på at lootbokser psykologisk sett er veldig nært beslektet med for eksempel skrapelodd. Lootbokser har muligens enda kraftigere mekanismer som frister til stadig nye kjøp, ettersom åpningene av lootboksene følges av engasjerende lyd og animasjoner som signaliserer til hjernen at du er i ferd med å få noe du ønsker deg. Forum for spilltrender mente at hvorvidt innholdet i lootbokser kan gjøres om til penger eller ikke, egentlig ikke er så interessant i denne sammenhengen, fordi de virtuelle gjenstandene man kan få har verdi for den enkelte spilleren.

Norske myndigheter har ikke oversikt over hvor mange dataspill som finnes, og hvor mange av disse som tilbyr lootbokser eller inneholder andre pengespillignende elementer. Medietilsynets undersøkelse om barn og medier i 2020 viste at tre av ti 9–18-åringer og over halvparten av gutter på 15–16 år har kjøpt lootbokser. Lotteritilsynet, Forbrukertilsynet og Medietilsynet forteller at de ikke har mottatt spesielt mange publikumshenvendelser om lootbokser. Eventuelle telefonhenvendelser er ikke nødvendigvis registrert, men til sammen oppgir de tre tilsynene at de i 2018 og 2019 årlig mottok i overkant av 30 skriftlige henvendelser om lootbokser.

Lotteritilsynet erfarer at de som henvender seg ikke er tydelige på hva de oppfatter som utfordringen med kjøp i spillet. Mange foreldre tar kontakt og peker på utfordringer med å kontrollere barnas pengebruk i den virtuelle spillverdenen, men det er ofte uklart om henvendelsene gjelder penger brukt på lootbokser eller andre ting i spillet. Voksne spillere har gitt uttrykk for at de mener lootbokser ødelegger dataspillenes verdi som spill. Det er relativt få som har tatt kontakt med Lotteritilsynet og uttrykt bekymring for at lootbokser fører til spilleproblemer.

Forbrukerrådet får også årlig en rekke henvendelser om overforbruk i spill hos barn, men det eksisterer ikke tall på hvor mange av disse henvendelsene som gjelder overforbruk knyttet til lootbokser og hvor mange som gjelder andre typer kjøp i spillet.

Ifølge statistikken for Hjelpelinjen, som mottar henvendelser om spilleproblemer knyttet både til pengespill og dataspill, omhandler mellom 20 og 30 prosent av henvendelsene dataspill. Det er ikke ført statistikk over hvor mange av samtalene som omhandler pengespillproblemer i dataspillene.

Forum for spilltrender viser til at også voksne spiller dataspill, og at det finnes eksempler på voksne spillere som har tatt kontakt med behandlingsapparatet for å få hjelp med et problematisk forhold til lootbokser. Manglende henvendelser om lootbokser til myndighetene kan imidlertid ha flere årsaker, blant annet at publikum har for lite kunnskap om at lootbokser kan være regulert av pengespillregelverket eller forbrukervernregelverket.

5.3.4 Forskning om lootbokser og problemspill

Forskere har pekt på at det er sammenheng mellom lootbokser og problemspill på pengespillområdet. Imidlertid sier forskningen ikke noe om at det er lootbokser som fører til problemspill. Det er mulig at de gjør det, men det kan også være slik at problemspillerne har en tendens til å bruke mer penger på kjøp av lootbokser enn andre spillere.

I forskningssammenheng er lootbokser et ferskt fenomen som har fått relativt lite oppmerksomhet. Et nyere forskningsprosjekt på lootbokser ble gjennomført av førsteamanuensis ved Universitetet i Bergen, Rune Mentzoni. Han åpnet lootbokser (FIFA kortpakker) i Fifa Ultimate Team for nesten 40 000 kroner og satte resultatet inn i et system. Dette beviste, i strid med hva spillerne kanskje forventer, at det ikke er tilfeldig hvilke kort du får. Han pekte også på en rekke elementer i spillet som er designet for å gjøre spillerne avhengige og var tydelig på at han mener at dette bør reguleres. I det minste bør spillerne få tilstrekkelig informasjon om hva det de kjøper i spillet egentlig koster, og hvor stor «vinningsjansen» er. Dette er primært forbrukerrettslige problemstillinger.

Universitetet i Bergen (UiB) gjennomførte i 2019 en befolkningsundersøkelse om spilleproblemer i pengespill og dataspill på oppdrag fra Lotteritilsynet. Forskerne stilte en rekke spørsmål til et tilfeldig utvalg personer mellom 16 og 74 år, der noen av spørsmålene omhandlet dataspill og lootbokser. Dette er den første kartleggingen i Norge av eventuelle problemer knyttet til lootbokser.

Noen hovedfunn fra undersøkelsen er at 9,4 pst. av utvalget hadde kjøpt lootbokser enten til seg selv eller andre, og 4,6 pst. av dem som hadde kjøpt lootbokser var enige eller helt enige i at forbruket deres var problematisk. Dette tilsier at over 17 000 personer i Norge kan ha et problematisk forbruk av lootbokser.

Det kom tydelig fram i undersøkelsen at det forelå en kobling mellom kjøp av lootbokser og problemer med lootbokser opp mot det å ha problemer med pengespill og dataspill, men undersøkelsen gir ikke svar på om det er kjøp av lootbokser som fører til pengespillproblemer eller omvendt. Undersøkelsen viser at problematisk høyt forbruk av lootbokser var relatert til å ha problemer med dataspill. Mer generelle problemer med lootbokser var relatert til ikke å ha barn i husstanden samt å ha problemer med penge- og/eller dataspill.

Per i dag foreligger det ikke mye forskning som gjør det mulig å konkludere i den ene eller andre retningen på om lootbokser bidrar til å utvikle spilleproblemer i tradisjonelle pengespill. Resultatene fra befolkningsundersøkelsen viser imidlertid at det er en viss kobling mellom kjøp av lootbokser og problemer med lootbokser opp mot det å ha problemer med pengespill.

5.4 Høringen

I høringen foreslo departementet å bruke begrepet pengespill som en samlebetegnelse på alt som skal falle inn under loven i framtiden. I dag brukes lotteri, pengespill og totalisatorspill som begrep i de tre lovene som regulerer feltet. Begrepet pengespill er godt kjent som et samlebegrep for aktiviteten som reguleres, og departementet anbefalte derfor å bruke dette begrepet i ny lov.

Når det gjelder hva som skal defineres som pengespill, foreslo departementet at dagens lotteridefinisjon videreføres i ny pengespillov, men med noen språklige endringer. Det ble foreslått at loven skal gjelde for pengespill der deltagerne mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi og der resultatet er helt eller delvis tilfeldig. Departementet foreslo å bruke begrepet innsats som vilkår i pengespilldefinisjonen, i stedet for lotterilovens innskuddsbegrep. Innsats ble i høringsforslaget avgrenset til å være vanlige penger eller andre verdier som kan veksles inn i vanlige penger. Departementet foreslo ikke å inkludere andre typer innsats som kan ha en verdi, som for eksempel personopplysninger.

Departementet viste til at krav om en premie av økonomisk verdi for at noe skal kunne være et pengespill, framgår av forarbeider og forvaltningspraksis til dagens lovverk. Departementet foreslo å lovfeste dette. En premie vil altså kunne bestå av penger, gjenstander eller andre formuesgoder av økonomisk verdi.

Departementet viste videre til at det for pengespilllignende elementer i dataspill kan være utfordringer knyttet til om vinneren faktisk får en premie som er av økonomisk verdi. Departementet foreslo at dersom en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har verdi utenfor dataspillverdenen, vil det pengespilllignende elementet i dataspillet anses for å falle inn under pengespillovens omfang, forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt. Departementet var i tvil om en premie som bare kan omsettes innad i et spill for intern spillvaluta eller på dataspillrelaterte markedsplasser, hvor det ikke gis mulighet til å ta en økonomisk verdi ut av markedsplassen, bør kunne føre til at pengespilllignende elementer i et dataspill faller inn under pengespillovens omfang. Departementet ba særlig om høringsinstansenes innspill til hvor grensen for hva som skal anses for å være av økonomisk verdi bør gå. Departementet påpekte også at det må være en forutsetning for at premievilkåret skal være oppfylt, at spillet eller spillplattformen legger til rette for at premien skal kunne omsettes.

Departementet foreslo ikke å videreføre gjeldende lotterilov § 1 andre ledd som bestemmer at departementet i tvilstilfeller avgjør med bindende virkning om det foreligger et lotteri, og i tilfelle hva slags lotteri som foreligger. Departementet viste til at denne bestemmelsen bidrar til å gjøre rollefordelingen mellom Lotteritilsynet, departementet og klageinstansen mindre tydelig.

5.5 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser tar til orde for at lootbokser og andre pengespilllignende elementer i dataspill bør reguleres, men det er ikke enighet om dette bør falle inn under pengespillregelverket eller reguleres på annet vis, for eksempel gjennom forbrukervernregelverket.

Medietilsynet støtter departementets vurderinger om at gråsonespill i dataspill vanskelig kan reguleres i en lov om pengespill, og anbefaler at dette bør følge regler om forbrukervern.

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at det er viktig at problemer knyttet til dataspill og lootbokser blir tatt tak i, men da gjennom et annet regelverk enn pengespillregelverket. Premier i form av lootbokser, slik disse er i dag, bør ikke være omfattet av definisjonen av premie i ny pengespillov. De mener videre at myndighetene kan se på problemstillingen på nytt, dersom dataspillsegmentet kommer enda nærmere pengespill.

Press – Redd Barna Ungdom støtter at lootbokser faller utenfor pengespillovens rammer. De ber om at temaet følges opp av Medietilsynet eller Forbrukertilsynet.

Hyperion mener at pengespilllignende mekanismer i dataspill bør reguleres i en egen lov, dersom det skal reguleres, og ikke i pengespilloven. Høringsinstansen mener merking er det viktigste, dersom spill inneholder mikrotransaksjoner. Dersom pengespilllignende elementer i dataspill skal reguleres etter pengespilloven, må det kun gjelde spillmekanismer hvor det er mulig å ta ut utbytte i ekte penger etter et innskudd. Hvert enkelt spill må vurderes for seg selv, siden det er store variasjoner i hvordan denne typen mekanismer fungerer. Spillutviklere kan ikke pålegges et ansvar for eventuell handel av virtuelle gjenstander som foregår gjennom eksterne kanaler utenfor selve spillet, kun dersom videresalg skjer innenfor mekanismer i spillet, eller som spillet oppfordrer til. Det er vanskelig å definere klart hva som utgjør en økonomisk verdi i dataspill, utover elementer som kan byttes inn i ekte verdier.

Flere spilleavhengighetsmiljøer tar til orde for at pengespilllignende elementer i dataspill bør reguleres, selv om det ikke er en omforent konklusjon at dette må skje i en pengespillov. *Blå Kors Norge* mener at det må komme et forbud mot lootbokser. *KoRus Øst* viser til at lootbokser kan være en inngang til problematisk spilling hos unge. De viser også til at slike spill bør merkes med sannsynlighet over aktuelt innhold. Angrerett og forbrukerlovgivning som gjelder kjøp på nett, bør også vurderes for lootbokser. *Norsk Forening for Spillproblematikk* mener departementet trekker feil konklusjon om lootbokser. Denne høringsinstansen mener at det er en feiloppfatning og gammeldags at premier uten økonomisk verdi ikke er pengespill. Spillmekanismer er til stede i lootbokser. Særlig de yngre har behov for beskyttelse. *Spillavhengighet Norge* mener også at pengespilllignende elementer i dataspill må reguleres. De mener at disse spillene har gjenkjennbare funksjoner fra de mest aggressive pengespillene og kan være en rekrutteringskilde blant ungdom. *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* anbefaler strengere regulering enn det departementet la opp til i høringen.

Forbrukertilsynet mener at det ikke bør fokuseres for mye på om en økonomisk verdi kan tas ut av et spill eller en plattform, men heller hvilken betydning en gjenstand har for forbrukerne, altså den subjektive verdien og mekanismene i spillet. Dersom det likevel stilles krav om økonomisk verdi, mener høringsinstansen at det ikke bør

være en forutsetning at premien kan tas ut av spillet eller en plattform.

Stiftelsen Dam mener departementet underdriver hvor potensielt skadelig lotterilignende elementer i dataspill kan være og tilråder en videre tolkning av hvilke pengespilllignende elementer i dataspill som bør falle inn under loven. Flere andre organisasjoner viser til Stiftelsen Dams hørings svar på generelt grunnlag.

Rådet for psykisk helse ser potensiell fare i lotterilignende elementer i dataspill og viser til at det trengs kunnskap om slike spill og de må følges tett.

Sentralt ungdomsråd i Oslo (SUR) trekker fram at lootbokser må tas på alvor og at dette er en form for spilleavhengighet. Det avslappede forholdet mange har til denne typen pengebruk kan føre til at man har lavere terskel for å bli spilleavhengig i andre spill senere i livet.

KANDU (Norsk Dataungdom) mener at lootbokser med lotterilignende mekanismer og som ofte har en ung spillermasse, vanskelig kan tillates i Norge.

Betsson Group mener at manglende regulering av dataspill som inneholder elementer av pengespill, gjør pengespillregelverket inkonsistent og i strid med EØS-avtalen.

KANDU og *Hyperion* tar også til orde for å unngå særnorsk lovgivning og heller jobbe for regulering av slike spillelementer gjennom internasjonalt samarbeid. Forskjeller i lovgivning i ulike land gjør det vanskelig for spillere, leverandører og lovgivere å holde seg til felles spilleregler.

5.6 Departementets vurderinger

5.6.1 Loven skal gjelde for pengespill

Departementets utgangspunkt er at ny pengespillov skal regulere nettopp pengespill og ikke utvides til å gjelde for andre typer spill. Dette avspeiles også i det foreslåtte formålet for loven, som er å forebygge negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte.

Det var ingen som hadde merknader i høringen til departementets forslag om å bruke begrepet pengespill som en samlebetegnelse på alt som skal falle inn under loven i framtiden. Begrepet pengespill er godt kjent som et samlebegrep for aktiviteten som reguleres, og departementet foreslår derfor å bruke dette begrepet i ny pengespillov. Dette innebærer at begrepene lotteri og totalisatorspill som brukes i deler av dagens lovverk på feltet, ikke videreføres i ny lov. Disse begrepene kan imidlertid benyttes i forskrifter

under loven, dersom det er hensiktsmessig å skille ulike pengespill fra hverandre i forskriftsreguleringen.

Departementet holder også fast ved forslaget fra høringen om å videreføre innholdet i dagens definisjon av pengespill. Loven skal dermed gjelde for pengespill der deltagerne mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og der resultatet er helt eller delvis tilfeldig, se lovforslaget § 2. Ordlyden i pengespilldefinisjonen er noe endret fra slik dagens definisjon er formulert i lotteriloven, men innholdet i bestemmelsen er ment å være uforandret. Dette innebærer også at dagens forvaltningspraksis knyttet til tolkningen av definisjonen kan videreføres.

Departementet ser at noen lootbokser og andre elementer i dataspill har klare likhetstrekk med pengespill. Spillkonseptene ligger tett opp til pengespillreguleringens virkeområde, men avviker likevel fra de tradisjonelle, regulerte pengespillene, fordi de finner sted i en virtuell verden der både innskudd og gevinst ofte består av annet enn vanlige penger. Det vil være nødvendig å ta løpende stilling til om nye konsepter i gråsonen mellom dataspill og pengespill vil utgjøre pengespill etter pengespillovens definisjon, og dermed faller inn under pengespillovens virkeområde. Departementet viser i denne sammenheng også til lovforslaget § 7 første ledd om at pengespill skal ha 18-årsgrense. Dette innebærer at spill som defineres som pengespill ikke skal tilbys til mindreårige.

Noen høringsinstanser, særlig spilleavhengighetsmiljøer, tok i høringen til orde for at spillenes mekanismer og egenskaper bør være avgjørende for om elementer i dataspill skal vurderes som et pengespill eller ikke. På denne bakgrunn oppfordret enkelte høringsinstanser departementet til å legge til grunn en videre tolkning enn det som ble foreslått i høringen, når det gjelder hvilke pengespilllignende elementer i dataspill som bør falle inn under loven.

Det kan synes naturlig å tenke at spill som ligger på pengespill og som utløser noen av de samme psykologiske mekanismene hos spilleren, bør være regulert innenfor det samme regelverket. Departementet mener imidlertid at pengespillregelverket verken kan eller skal ta høyde for alle problemstillinger som pengespilllignende elementer i dataspill eller andre typer spill reiser. Departementets forslag gjelder utkast til ny pengespillov. Det faller utenfor dette oppdraget å skulle lage et regelverk som skal omfatte alle spill eller elementer i spill som er egnet til å skape avhengighetsproblemer, eller som har andre

utfordringer knyttet til seg. Dersom slike spill skal lovreguleres, bør de reguleres i et regelverk som er bedre tilpasset dette området, slik flere av høringsinstansene tok til orde for. Her bør merking, aldersgrenser og generelt god forbrukerbekyttelse vurderes. Det synes klart at pengespilllignende elementer i dataspill kan falle inn under pengespillovens virkeområde dersom de inneholder en gjenstand som kan oppnås som følge av et tilfeldig resultat. Men disse gjenstandene må kunne omsettes til noe av økonomisk verdi, ellers snakker vi i realiteten ikke lenger om pengespill, men om en ny kategori av spill.

En tilnærming til pengespilldefinisjonen basert på spillets egenskaper og mekanismer ville også potensielt kunne berøre et stort omfang spill og konkurranser som i dag ikke faller inn under pengespillovens virkeområde, men som tilbys som underholdningsspill. Departementet peker i denne sammenheng særlig på at et utgangspunkt for at noe skal anses som et pengespill, bør være nettopp pengeelementet – at det satses og kan vinnes noe av økonomisk verdi. Departementet støtter derfor ikke en definisjon hvor det som utgjør pengespill skal baseres på en vurdering av det enkelte spillens egenskaper og mekanismer. Ny pengespillov har som mål å forebygge negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en trygg og ansvarlig måte. Dette forutsetter at det foreligger et pengespill etter den foreslåtte bestemmelsen i ny pengespillov § 2.

Departementet vurderer nedenfor hvorvidt vilkårene i den foreslåtte pengespilldefinisjonen kan gjelde for enkelte pengespilllignende elementer i dataspill som er kjent i dag. Det må imidlertid tas høyde for at det i framtiden høyst sannsynlig vil dukke opp nye og andre konsepter som krever en annen vurdering. Det vil ikke være mulig å gjøre en generell vurdering på forhånd av om alle pengespilllignende elementer i dataspill faller innenfor eller utenfor pengespillovens omfang. Det samme gjelder andre typer nye konsepter som har pengespilllignende elementer i seg. Departementet legger til grunn at hvert konsept må vurderes for seg, ut fra om det oppfyller de tre vilkårene i pengespilldefinisjonen om innsats, premie av økonomisk verdi og et element av tilfeldighet.

I høringen kommenterte *Betsson Group* at manglende regulering av dataspill som inneholder elementer av pengespill, gjør pengespillregelverket inkonsistent og i strid med EØS-avtalen. Departementet mener at dette er en feil tilnærming til problemstillingen. Spørsmålet som departementet må ta stilling til, er hvilke generelle vilkår som skal ligge til grunn for at noe skal utgjøre

et pengespill. Elementer i dataspill som oppfyller disse vilkårene, vil regnes som pengespill og vil følgelig ikke kunne tilbys i Norge uten tillatelse som følger av pengespilloven. Departementet viser for øvrig til at pengespilldefinisjonen varierer i ulike europeiske land, og at det er nasjonale vurderinger som må ligge til grunn for hva som anses for å være et pengespill etter norsk regelverk.

Arbeidsdelingen mellom departement og tilsyn tilsier at det er Lotteritilsynet som må ta stilling til hvilke konkrete spill og konkurranser som faller inn under pengespillovens omfang. Lotterinemnda avgjør klagesaker på Lotteritilsynets vedtak. Departementet holder dermed fast på forslaget om å ikke videreføre gjeldende lotterilov § 1 andre ledd som bestemmer at i tvilstilfeller avgjør departementet med bindende virkning om det foreligger et lotteri, og i tilfelle hva slags lotteri som foreligger. Departementet mener at denne bestemmelsen bidrar til å gjøre rollefordelingen mellom Lotteritilsynet, departementet og klageinstansen mindre tydelig. I realiteten vil departementet i slike saker gripe inn i Lotteritilsynets enkeltsaksbehandling, dersom Lotteritilsynet i behandlingen av en sak ønsker departementets avgjørelse av om det foreligger et lotteri (pengespill) eller ikke. Dette er uheldig med tanke på signalene i Meld. St. 12 (2016–2017) om å rendyrke rollefordelingen mellom departementet og tilsynet samt å styrke Lotteritilsynets forvaltningsrolle. Departementet vil likevel ha mulighet til å gi generelle instruksjoner til Lotteritilsynet og Lotterinemnda om hvordan loven skal tolkes.

5.6.2 Hva som kan utgjøre en innsats

Et første vilkår i pengespilldefinisjonen er at det foreligger en innsats. Forslaget innebærer at dagens begrep «innskudd» erstattes av begrepet «innsats» i pengespilldefinisjonen. Innsats er en språklig mer korrekt beskrivelse av hva det er snakk om. Innsats vil være det spilleren må betale for å kjøpe en vinner sjanse. Vilåret er oppfylt dersom spilleren kjøper vinner sjansen for vanlige penger eller andre verdier som kan veksles inn i vanlige penger, for eksempel tomflasker. Departementet viser her til etablert tolkningspraksis under dagens lotterilov som beskrevet over i punkt 5.2.2, og legger til grunn at denne skal videreføres.

Departementet viser til at det kan stilles spørsmål ved om andre ytelser enn penger, eller verdier som kan veksles inn i vanlige penger, kan være innsats under pengespilldefinisjonen. Blant annet har Forum for spilltrender i sin rapport problema-

tisert om spillerens personopplysninger, eller den tiden en spiller bruker på å se en reklamefilm for å få lov til å åpne en lootboks, kan utgjøre et innskudd etter lotteriloven.

Departementet er kjent med at det i forbrukersammenheng har vært en regelverksutvikling i EU hvor personopplysninger i noen sammenhenger foreslås å kunne utgjøre betaling for en tjeneste. Denne utviklingen er imidlertid fortsatt på et tidlig stadium, og er ikke nødvendigvis relevant for pengespillregelverkets definisjon av innsats. Departementet vil bemerke at det ville få svært vidtrekkende virkninger dersom pengespilldefinisjonens vilkår om innsats ville være oppfylt ved deling av egne personopplysninger. Svært mange konkurranser på internett ville da kunne vurderes som pengespill og dermed falle inn under lovens omfang. Departementet mener at det ikke er naturlig å la tidsbruk, utlevering av personopplysninger eller et dataspills egen valuta som ikke kan veksles inn i vanlige penger, falle inn under det foreslåtte innsatsbegrepet.

Departementet vurderer at innsatsvilkåret vil være oppfylt dersom man kan betale for å delta i en trekning, selv om det også er mulig å delta i trekningen gratis. Det betyr at innsatsvilkåret vil være oppfylt dersom spillet gir mulighet for å kjøpe lootbokser eller andre pengespilllignende elementer i dataspill, selv om de også kan opp tjenes gjennom spillet.

5.6.3 Hva som er et helt eller delvis tilfeldig resultat

Et annet vilkår i pengespilldefinisjonen er at resultatet må være helt eller delvis tilfeldig. Departementet viser her til etablert tolkningspraksis under dagens lotterilov som beskrevet over i punkt 5.2.3, og legger til grunn at denne skal videreføres. Når utfallet av et spill eller en konkurranse delvis er avhengig av tilfeldighet, er dette etter gjeldende rett tilstrekkelig for at tilfeldighetsvilkåret er oppfylt.

For pengespilllignende elementer i dataspill vil kravet om helt eller delvis tilfeldig utfall være oppfylt dersom spilleren betaler for å delta i noe, eller kjøper noe, uten å ha kontroll over utfallet og om han vil vinne en premie av økonomisk verdi.

5.6.4 Hva som kan være en premie av økonomisk verdi

Et tredje vilkår i pengespilldefinisjonen er at det må være mulig å vinne en premie av økonomisk verdi. Kravet om økonomisk verdi er en kodifise-

ring av dagens rettstilstand. Kravet framgår av forarbeider til dagens regelverk og forvaltningspraksis. Departementet ønsker å tydeliggjøre kravet om økonomisk verdi og foreslår å ta dette inn i lovteksten. Departementet foreslår også å oppdatere dagens gevinstbegrep med begrepet premie, da premie i større grad er dekkende for det som er mulig å vinne i de ulike pengespillene som finnes på markedet i dag.

Departementet viser til etablert tolkningspraksis for dette vilkåret under dagens lotterilov og legger til grunn at denne skal videreføres. En premie etter definisjonen som foreslås i den nye pengespilloven, kan derfor være penger, gjenstander eller andre formuesgoder av økonomisk verdi. I utgangspunktet vil alt av verdi kunne utgjøre en premie etter pengespilloven, men likevel slik at gjenstander av ubetydelig verdi faller utenfor premiebegrepet. Gjenstander av ubetydelig verdi vil være gjenstander som har en så lav omsetningsverdi, at muligheten til å oppnå økonomisk fortjeneste ved videresalg vil være svært lav eller ikkeeksisterende. Dette vil klart være tilfelle der minste mulige innsats er høyere enn gevinstens omsetningsverdi, se redegjørelsen i punkt 5.2.4.

Når det gjelder pengespilllignende elementer i dataspill er det utfordringer knyttet til at det kan være uklart om vinneren faktisk får en premie som er av økonomisk verdi. For fysiske lotterier er det sjeldent uklart om premien er av økonomisk verdi, men det kan være vanskeligere å verdifurdere virtuelle gjenstander og avgjøre om de kan omsettes. For lootbokser vil innholdet være ukjent når du kjøper den, og det vil variere hvor mye penger spilleren må bruke før han eller hun kan regne med å få en gjenstand av verdi. Vinner sjansen vil i de fleste tilfeller være umulig å beregne siden dataspillutviklerne sjelden gir ut informasjon om sannsynligheten for å få den enkelte gjenstanden. I høringen kom det fram at det kan være vanskelig å definere klart hva som er en økonomisk verdi i et dataspill, utover elementer som kan byttes inn i ekte verdier. Videre påpekte noen høringsinstanser at også den subjektive verdien av en gjenstand, altså hvilken betydning gjenstanden har for spillerne selv, bør tas med i betraktning når man skal avgjøre om gjenstanden utgjør en premie etter pengespilloven. Departementet vil påpeke at den subjektive verdien vil variere. For noen vil muligheten til å vinne en konkret gjenstand kunne være en sentral kjøpsdrivende faktor, mens for andre vil den samme gjenstanden være uten betydning. Departementet mener at dersom spillerens subjektive oppfatning av om det foreligger en premie, og der-

med om spillet kan utgjøre et pengespill, skal legges til grunn, vil dette gjøre regelverket svært vanskelig å håndheve.

Departementet vil også trekke fram at det er tilbydereren av pengespillet som blir ansvarliggjort etter pengespillregelverket. Et vilkår om at forbrukernes individuelle og subjektive oppfatning av verdien av en premie skal være avgjørende for om en tilbyder kan ansvarliggjøres eller ikke, vil være svært lite forutsigbart. Departementet viser her også til forslaget om at den som tilbyr pengespill som ikke er tillatt etter pengespilloven, skal kunne straffes eller ilegges overtredelsesgebyr. For å kunne ilegge straffereaksjoner er det en forutsetning at en handlingsnorm er tilstrekkelig klar og tydelig. Departementet vurderer at et krav om at spillerens subjektive oppfatning skal legges til grunn for om en tilbyder skal straffes eller ikke, ikke er forenlig med dette.

Å knytte subjektive vurderinger til om en premie har verdi, ville også innebære en utvidelse av pengespilldefinisjonen sammenlignet med vurderingen som er gjort for tradisjonelle pengespill, hvor det har vært krav om premie av økonomisk verdi, altså en objektiv verdi. En slik endring av pengespilldefinisjonen vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser for tradisjonelle pengespill og vil gjøre regelverket umulig å håndheve.

Departementet vurderer at det bør være en lik terskel for når pengespilllignende elementer i dataspill skal omfattes av den nye pengespilloven, som for andre tradisjonelle pengespill. Departementet legger vekt på at loven skal gjelde for pengespill og ikke andre elementer som kan være del av et dataspill. De samme avgrensningene av pengespilldefinisjonen bør gjelde for både tradisjonelle pengespill og pengespilllignende elementer i dataspill. Etter departementets mening bør derfor en premie etter pengespilldefinisjonen fortsatt bestå av penger eller annet som er av økonomisk verdi. Det vil si at lootbokser eller andre pengespilllignende elementer med innhold som kan ha en økonomisk verdi, kan oppfylle premievilkåret i den foreslåtte pengespilldefinisjonen i ny pengespillov.

Videre er det viktig at loven faktisk fanger opp de elementene i dataspill som oppfyller pengespilldefinisjonen. En generell avgrensning mot dataspill vil kunne føre til en uheldig utvikling, hvor dataspill blir brukt som plattform for å utvikle det som i realiteten er et tradisjonelt pengespill. Dette vil kunne etablere et marked som ikke er ønskelig innenfor en enerettsmodell med strenge begrensninger for hvilke aktører som kan tilby pengespill.

Spørsmålet blir dermed når virtuelle gjenstander i dataspill vil kunne anses for å ha en økono-

misk verdi. Departementet mener at pengespilloven som et minimum bør gjelde for de tilfellene hvor en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har verdi utenfor dataspillverdenen, forutsatt at øvrige vilkår i pengespilldefinisjonen er oppfylt.

Departementet ba i høringen konkret om innspill knyttet til om en premie som bare kan omsettes innad i et spill for intern spillvaluta eller på dataspillrelaterte markedsplasser, hvor det ikke gis mulighet til å ta en økonomisk verdi ut av markedsplassen, bør anses for å være en premie av økonomisk verdi i pengespillovens forstand. Høringsinstansene som uttalte seg om dette, ga ulike tilbakemeldinger. *Forbrukertilsynet* tok til orde for en slik tolkning av pengespilldefinisjonen, og mente at det ikke bør være en forutsetning at premien kan tas ut av spillet eller en plattform. *Hyperion*, som representerer barn og unge som spiller dataspill, hadde motsatt standpunkt og mente at loven kun bør regulere spillmekanismer i dataspill hvor det er mulig å ta ut utbytte i ekte penger etter et innskudd.

Departementet har falt ned på at pengespillovens omfang på dette tidspunktet bør begrenses til tilfeller hvor en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen. Dette vil fange opp tilfeller hvor dataspill brukes som en plattform for å etablere rene pengespill og andre tilfeller hvor elementer i dataspillene kan sammenlignes med mer tradisjonelle pengespill. I departementets vurdering av hvor grensen for et pengespill skal settes er det lagt vekt på at dette er et regulatorisk felt, som er lite harmonisert internasjonalt, men som nå diskuteres i internasjonale fora. Departementet legger derfor til grunn en forsiktighet i reguleringen på nåværende tidspunkt. Det vises også til at flere høringsinstanser tok til orde for å unngå en særnorsk regulering av pengespilllignende elementer i dataspill, og oppfordret myndighetene til heller å jobbe for internasjonalt samarbeid om regelverk.

Departementet mener det må være en forutsetning for at premievilkåret skal anses som oppfylt, at spillet eller spillplattformen legger til rette for eller unngår å forhindre at premien skal kunne videreselges eller byttes inn i noe av økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen. Det er tilbyderer av spillet som vil holdes ansvarlig for eventuelle brudd på pengespilloven. Departementet vurderer derfor at i tilfeller hvor spillutvikleren i spillet stenger for muligheten for videresalg utenfor spillverdenen, og etablerer forbud mot slike handlinger i spillets brukervilkår eller

lignende, med påfølgende reaksjoner mot spillere som bryter forbudet, vil de pengespilllignende elementene trolig falle utenfor pengespillovens omfang. Departementet vurderer at en spillutvikler ikke kan være ansvarlig for tilfeller hvor premier likevel omsettes i strid med spillets regler på svarte markeder så lenge dette medfører konsekvenser for spilleren, eller der premier tas ut av spillet ved at en spiller gjennomfører tekniske endringer (hacking) i spillets egenskaper. Det forutsettes imidlertid at spillutvikleren selv håndhever eventuelle brudd på spillets brukervilkår, slik at manglende oppfølging av brudd på brukervilkår ikke i praksis fører til at det er mulig å omsette premier til noe av økonomisk verdi.

Etter dagens tolkningspraksis faller fysiske gjenstander av ubetydelig verdi utenfor pengespillovens premiebegrep, se punkt 5.2.4. Departementet legger derfor til grunn at virtuelle gjenstander av ubetydelig verdi heller ikke bør anses som en premie.

5.6.5 Håndheving av regelverket overfor dataspillaktører

Den internasjonale dialogen knyttet til gråsonespill har resultert i en enighet mellom flere europeiske pengespillregulatorer om å anerkjenne saksfeltet som en relevant problemstilling for pengespillmyndigheter. Det foreligger ikke et internasjonalt rammeverk som kan hjelpe til med å håndheve eventuelle begrensninger for dataspillaktører som er etablert utenfor Norges grenser.

Erfaringer fra belgiske og nederlandske pengespillmyndigheter kan tyde på at man til en viss grad kan lykkes i å håndheve nasjonale rettsregler overfor internasjonale dataspillkonsern, men mye tyder på at man i stor grad vil være prisgitt deres vilje til samarbeid. Norske forvaltningsmyndigheter har ikke håndhevingskompetanse utenfor landets grenser.

5.6.6 Oppsummering – lovens saklige virkeområde

Departementets klare utgangspunkt i forslag til ny pengespillov er at denne skal regulere nettopp pengespill. Dette innebærer også et utgangspunkt om å videreføre den godt etablerte definisjonen av pengespill, og at de tre elementene innsats, helt eller delvis tilfeldig resultat og en premie av økonomisk verdi må være tilstede for at et spill skal utgjøre et pengespill og falle inn under lovens omfang.

Departementet ser at noen av konseptene som utgjør pengespilllignende elementer i dataspill kan falle inn under pengespillovens virkeområde, men at skillet mellom de rene pengespillene og ulike pengespilllignende elementer i dataspill er utydelig. Konsekvensen av at elementer i dataspill vurderes å falle inn under pengespillovens omfang vil være at disse elementene må forbys, da enerettsmodellen ikke åpner for å gi pengespilltillatelse til dataspillutviklere. Et forbud vil bare kunne håndheves nasjonalt av Lotteritilsynet.

Departementet erfarer ikke at pengespilllignende elementer i dataspill på nåværende tidspunkt utgjør et stort og systematisk problem ut fra pengespillfaglige hensyn. Det er imidlertid lite forskning på avhengighetsproblematikk knyttet til dette temaet. Noe forskning peker på at det kan være sammenheng mellom lootbokser og problemspill på pengespillområdet, men sier ikke noe om at lootbokser fører til problemspill. Befolkningsundersøkelsen i regi av Universitetet i Bergen (UiB) fra 2019 viser at over 17 000 personer i Norge har et problematisk forbruk av lootbokser. Dette er et tall som må tas på alvor, men tallet sier ikke noe om hvilken sammenheng det er mellom problemer knyttet til henholdsvis pengespill og dataspill, eller hva som forårsaker det problematiske forbruket.

Departementet erfarte i høringen at det er stor enighet om at noen elementer i dataspill, som lootbokser, bør reguleres i mer detalj enn i dag, men det er ingen samstemt tilbakemelding knyttet til om dette bør skje i pengespillregelverket, i forbrukerregelverket eller i et eget regelverk.

Det er heller ikke klare føringer fra andre land på når elementer i dataspill anses som pengespill. Ikke alle land stiller krav om at det må foreligge en innsats. Blant de landene som har vurdert og konkludert, er det ulikt syn på hva som utgjør en premie og om det er et vilkår at premien må kunne omsettes til penger utenfor spillet.

På denne bakgrunn holder departementet fast på forslaget fra høringen om å anlegge en høy terskel for når pengespilloven skal omfatte pengespilllignende elementer i dataspill. Pengespillreguleringen skal omfatte pengespill og ikke andre typer spill. Pengespilllignende elementer i andre spill bør derfor bare anses for å falle inn under loven i den grad de oppfyller pengespilldefinisjonens krav om innsats, tilfeldighet og premie av økonomisk verdi, slik disse vilkårene er tolket over.

5.7 Forbudet mot pyramidespill

5.7.1 Nærmere om pyramidespill

Pyramidespill er systemer som er oppbygd i forskjellige nivå, hvor deltagerne betaler for muligheten til å oppnå inntekter som følge av verving av andre deltagere. Det finnes systemer i dag som blander både lovlig produktsalg og medlemsverving. Dersom hovedinntekten kommer fra medlemsverving, anses systemet for å være et ulovlig pyramidespill.

Historisk sett var pyramidespillene rene pengepyramider eller kjedebrev. I dag er det hovedsakelig internasjonale selskap som står bak pyramidespillene, og disse opererer ofte i mange land. Nyere pyramidespill kamoufleres gjerne som Multi-level Marketing. Dette er distribusjonsformer som også er basert på pyramidestruktur, men som skiller seg fra rene pyramidespill ved at det også omsettes varer og tjenester.

Noen pyramidespill kan ha likhetstrekk med pengespill. Flere av de store pyramidelignende omsetningssystemene har gambling som en del av produktet som blir omsatt, herunder nettspill, virtuell valuta og kryptovaluta.

På grunn av pyramidespillenes innebygde hasardinnhold og andre uheldige virkninger, er det alminnelig enighet om at pyramidespill ikke tjener noen legitime formål og derfor bør forbys. Pyramidespill er også assosiert med risiko for hvitvasking av penger.

5.7.2 Gjeldende rett

I tillegg til å regulere lotterier, regulerer lotteriloven også pyramidespill. Lotteriloven § 16 første ledd sier at det er forbudt å opprette, drive, delta i eller utbre pyramidespill eller lignende system. Etter andre ledd omfatter forbudet også et «pyramidelignende omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet, og ikke salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser».

Lotteriloven har også særskilte bestemmelser for tilsyn og kontroll med pyramidespill. Lotteritilsynet kan etter lotteriloven § 16 tredje ledd kreve dokumentert at inntekter fra et omsetningssystem skyldes salg eller forbruk av varer, og ikke verving. Videre har lotteriloven §§ 16 a, 16 b og 16 c bestemmelser om Lotteritilsynets undersøkelses- og håndhevingsmyndighet samt framgangsmåte ved fjerning av digitalt nettinnhold. Disse bestemmelsene følger i hovedsak av forplik-

telser i forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019–2020).

Lotteritilsynets undersøkelsesmyndighet i saker om pyramidespill følger av lotteriloven § 16 a. Første ledd etablerer en opplysningsplikt for enhver til Lotteritilsynet i pyramidesaker. Etter andre ledd kan Lotteritilsynet gjennomføre nødvendig granskning og besiktigelse og kreve utlevert og beslaglegge blant annet dokumenter og gjenstander. Tredje ledd presiserer at opplysningsplikten eller retten til å foreta granskning ikke begrenses av taushetsplikt, med noen konkrete unntak for kvalifisert taushetsplikt. Etter fjerde ledd kan Lotteritilsynet testkjøpe varer og tjenester for å avdekke brudd på pyramidespillforbudet eller framskaffe bevis.

Lotteritilsynets håndhevsmyndighet i saker om pyramidespill følger av lotteriloven §§ 14 a og 16 b. Etter § 14 a kan Lotteritilsynet gi pålegg om retting av ulovlige forhold eller opphør av ulovlig virksomhet. Etter § 16 b første ledd kan Lotteritilsynet gi pålegg om retting eller stans med midlertidig virkning ved mistanke om brudd på pyramidespillforbudet, dersom det foreligger risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Etter andre ledd kan Lotteritilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at en overtredelse skal opphøre eller at en overtreder skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere. Tredje ledd gir Lotteritilsynet hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført tiltak.

Etter lotteriloven § 16 c kan Lotteritilsynet begjære retten om å fjerne digitalt nettinhold ved overtredelser av pyramideforbudet, dersom det foreligger risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Det vises til Prop. 8 LS (2019–2020) punkt 13 for nærmere detaljer om framgangsmåten for fjerning av slikt innhold.

Brudd på forbudet mot pyramidespill kan straffes med bøter eller fengsel, jf. lotteriloven § 17. I henhold til lotteriloven § 17 andre ledd siste punktum, skal overtredelse av forbudet mot pyramidespill alltid anses som grov overtredelse, og strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre år.

Forbudet mot pyramidespill i lotteriloven følger av EUs direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis. Av markedsføringsloven § 6 første ledd følger det at urimelig handelspraksis er forbudt, og § 6 femte ledd gir hjemmel til å fastsette i forskrift de formene for handelspraksis som under enhver omstendighet skal anses som urimelige. Direktivet er gjennomført i norsk rett i forskrift 1. juni 2009 nr. 565 om urimelig handelspraksis. Direktivets vedlegg I punkt 14 angir at å «etablere, drive eller markedsføre en pyrami-

deordning der en forbruker betaler et vederlag for mulighet til å oppnå kompensasjon som primært stammer fra andre forbrukere som trer inn i systemet, snarere enn fra salg eller forbruk av produkter» er å anse som en form for handelspraksis som under alle omstendigheter anses som urimelig.

Ansvar for reglene som følger av direktivet er i dag delt mellom Kulturdepartementet og Barne- og familiedepartementet, med henholdsvis Lotteritilsynet og Forbrukertilsynet som håndhevingsmyndigheter. Forbudet mot pyramidespill som følger av direktivet forvaltes av Lotteritilsynet, mens de øvrige delene av direktivet forvaltes av Forbrukertilsynet.

5.7.3 Høringen

I høringen foreslo departementet at regelverket om pyramidespill hjemles i markedsføringsloven, og at forvaltningen av regelverket ivaretas av Forbrukertilsynet og Barne- og familiedepartementet. Bakgrunnen for departementets forslag var at pyramidespill har mange kontaktpunkter mot forbrukervernlovgivningen, og at det i markedsføringsloven allerede eksisterer et forbud mot urimelig handelspraksis som pyramidespill er. Departementet vurderte at det kan være ressursbesparende at pyramidespillforbudet forvaltes av den tilsynsmyndigheten som har kompetanse på det øvrige forbrukerregelverket. Å legge forbudet mot pyramidespill til markedsføringsloven kan også gi et klarere regelverk og tydeligere forvaltningsstruktur for både næringsdrivende og forbrukere.

Høringsnotatet synliggjorde at en overføring av forbudet mot pyramidespill til markedsføringsloven kan føre til at strafferammen for overtredelser av bestemmelsen reduseres fra tre år til seks måneder, som er den øvre strafferammen for overtredelser av denne typen etter markedsføringsloven.

5.7.4 Høringsinstansenes syn

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at en flytting av forvaltningen av pyramidespill til markedsføringsloven og Forbrukertilsynet kan gi en mer helhetlig regulering som vil gi større forbrukervern. *Forbrukertilsynet* støtter ikke en overføring av myndighet for tilsyn med pyramidespill til Forbrukertilsynet. Denne høringsinstansen viser til at forvaltningen av pyramidespillbestemmelsen har ligget til Lotteritilsynet i lang tid, og at det ikke har skjedd en utvikling som begrunner endring i

ansvarsforholdene nå. Høringsinstansen mener at vurderinger knyttet til pyramidespill, skiller seg fra andre vurderinger knyttet til forbrukerregelverket. Denne høringsinstansen er imidlertid enig i at Forbrukertilsynet vil ha flere verktøy til å stanse ulovlige pyramidespill på et tidligere tidspunkt enn Lotteritilsynet, for eksempel stans av villedende markedsføring og urimelig handelspraksis, men er usikker på hvor stor praktisk betydning dette vil ha. I mange tilfeller vil det være nødvendig å vurdere lovligheten av omsetningssystemet for å kunne reagere mot markedsføringen. Høringsinstansen peker også på at Lotteritilsynet, i tråd med CPC-forordningen, har samme myndighet til å be om opplysninger og samme håndhevingsmidler som Forbrukertilsynet.

Både *Forbrukertilsynet* og *Lotteri- og stiftelsestilsynet* er kritiske til å fjerne forbudet mot deltakelse i pyramidespill.

Når det gjelder straffenivå for overtredelser av pyramidespillforbudet, peker *Forbrukertilsynet* på at en reduksjon i straffenivå kan medføre at det blir mer lukrativt å etablere ulovlig pyramidespillvirksomhet eller å rette ulovlige pyramidespill mot personer i Norge. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* mener at dagens strafferamme bør videreføres i markedsføringsloven.

5.7.5 Departementets vurdering

5.7.5.1 Framtidig forvaltning av forbudet mot pyramidespill

En ny pengespillov skal gi en helhetlig og konsistent pengespillpolitikk og sikre at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene ligger til grunn for reguleringen på alle felt som loven dekker. I den forbindelse må det vurderes om et forbud mot pyramidespill passer inn i denne lovgivningen.

Selv om noen pyramidespill kan ha likhetstrekk med pengespill, ligger det andre vurderinger til grunn for en pengespillregulering, der loven skisserer på hvilke vilkår pengespill kan tillates og av hvem. I og med at det er et totalforbud mot pyramidespill, er det ikke nødvendig å gjøre risikovurderinger eller stille krav om ansvarlig spill. Departementet vurderer derfor at pyramidespill ikke passer godt inn i en lov som gjelder for pengespill. Ved fortsatt regulering av forbudet mot pyramidespill i pengespillregelverket, må det fastsettes en rekke særskilte regler som vil gjøres gjeldende kun for pyramidespill.

Departementet bemerker likevel at pyramidespill er regulert under pengespillovgivningen i

både Sverige og Danmark. Det er altså ikke uvanlig å legge forbudet mot pyramidespill til pengespilloverket og håndhevingen til pengespillmyndighetene.

Dagens regulering av pyramidespill er til for å beskytte forbrukerne mot urimelig handelspraksis og har derfor en nær tilknytning til forbrukervernlovgivningen. Som departementet har beskrevet over, eksisterer det allerede et forbud mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven. Pyramidespill faller inn under handelspraksis som alltid skal vurderes å være urimelig. Departementet viser videre til at omsetningssystemene som Lotteritilsynet har til vurdering i dag, omsetter produkter som krever en helt annen vurdering enn de klassiske pyramidespillene gjorde. Pyramidesaker omhandler ofte flere forbrukerrettslige spørsmål enn pengespillrelaterte, blant annet vurderinger rundt skillet mellom lovlig salg av varer og tjenester, og ulovlige pyramidespill.

I høringen pekte departementet på at det både kan være ressursbesparende og gi bedre forbrukervern at samme myndighet forvalter både pyramidespillforbudet og annet forbrukerregelverk. Dette ble i høringen støttet av Lotteritilsynet, som forvalter pyramidespillforbudet i dag. Forbrukertilsynet, som er foreslått som ny forvalter av forbudet, er uenig i at forvaltningsansvaret skal flyttes, og pekte i høringen på at vurderinger knyttet til pyramidespill skiller seg fra andre vurderinger knyttet til forbrukerregelverket. Videre mener Forbrukertilsynet det er usikkert om tilgang til flere verktøy gjennom markedsføringsloven vil ha stor praktisk betydning, da det i mange tilfeller vil være nødvendig å vurdere lovligheten av omsetningssystemet for å kunne reagere mot markedsføringen.

Departementet viser til at ny pengespillov har til hensikt å regulere pengespill og ikke andre typer spill. Som drøftet over i punkt 5.6.1, er det ikke hensiktsmessig at en pengespillov skal regulere andre typer spill som kan ha uheldige konsekvenser. Departementet har notert seg at Forbrukertilsynet vurderer at det ikke har skjedd en utvikling som begrunner endring i ansvarsforholdene på dette tidspunktet. Dersom forvaltningsansvaret ikke skal endres, vil alternativet være å lage en egen lov om forbud mot pyramidespill. Dette virker lite hensiktsmessig, da det dreier seg om forbud mot en type urimelig handelspraksis, og det allerede eksisterer et regelverk med forbud mot urimelig handelspraksis med hjemmel i markedsføringsloven.

Departementet holder dermed fast på at et forbud mot pyramidespill faller mer naturlig inn under forbrukervernlovgivningen enn pengespilllovgivningen. Departementet foreslår at forbudet mot pyramidespill i framtiden reguleres av markedsføringsloven, og at ansvaret for oppfølging av forbudet mot pyramidespill dermed flyttes til Barne- og familiedepartementet med Forbrukertilsynet som tilsynsmyndighet og Markedsrådet som klageorgan. Departementet foreslår derfor ingen bestemmelser om pyramidespill i ny pengespillov.

5.7.5.2 *Behov for endringer i annet regelverk*

Som beskrevet over i punktet om gjeldende rett, har markedsføringsloven § 6 første ledd et forbud mot urimelig handelspraksis. Forbudet mot pyramidespill følger videre av EUs direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis, som er gjennomført i norsk rett i forskrift 1. juni 2009 nr. 565 om urimelig handelspraksis. Departementet vurderer at det i prinsippet allerede foreligger et forbud mot pyramidespill i markedsføringsloven med tilhørende forskrifter. Forskriften om urimelig handelspraksis vil imidlertid måtte endres, da denne i § 1 første ledd nr. 14 viser til lotteriloven § 16 og i § 2 unntar forbudet mot pyramidespill fra Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsynsmyndighet. Forskriften er fastsatt av Barne- og familiedepartementet.

Lotteriloven § 16 første ledd oppstiller et forbud mot også å delta i pyramidespill. Dette er en utvidelse sammenlignet med forbudet som følger av direktivet om urimelig handelspraksis og forskrift om urimelig handelspraksis, som begrenser forbudet til «[å] etablere, drive eller markedsføre en pyramideordning». Både Lotteritilsynet og Forbrukertilsynet har i høringen vært negative til å fjerne forbudet mot deltakelse i pyramidespill. Markedsføringsloven regulerer kun forhold som gjelder næringsdrivende. Departementet holder derfor fast ved forslaget om at forbudet mot pyramidespill i framtiden bør begrenses til det som omhandler næringsdrivendes aktivitet og den definisjonen som følger av direktivet om urimelig handelspraksis. Departementet peker likevel på at en næringsdrivende og en deltaker i pyramidespill ofte kan være samme person. Det er uansett de ulovlige omsetningssystemene som er vesentlig å ramme gjennom loven, ikke forbrukernes aktivitet.

Bestemmelsene i lotteriloven §§ 16 a, 16 b og 16 c om Lotteritilsynets undersøkelses- og håndhevingsmyndighet samt framgangsmåte ved fjerning av digitalt nettinnhold, følger i hovedsak av

forpliktelser i forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019–2020). Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i markedsføringsloven for Forbrukertilsynet. Kravene som følger av forordningen om forbrukervernsamarbeid er generelle og er ikke knyttet til de enkelte fagfeltene som ulike tilsynsmyndigheter har ansvar for. Forordningens krav til håndhevingsmyndigheten for pyramidespillforbudet vil dermed være oppfylt gjennom bestemmelsene som allerede foreligger i markedsføringsloven.

Med hjemmel i lotteriloven § 16 tredje ledd kan Lotteritilsynet kreve dokumentasjon på at inntekter kommer fra salg eller forbruk, og ikke verving. Departementet vurderer at dette allerede faller inn under opplysningsplikten i markedsføringsloven § 34, hvor enhver plikter å gi de opplysningene Forbrukertilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver.

5.7.5.3 *Sanksjoner ved brudd på forbudet mot pyramidespill*

Et brudd på forbudet mot pyramidespill er etter lotteriloven § 17 straffbart. Etter markedsføringsloven § 48 er en vesentlig overtredelse av forskrift om urimelig handelspraksis, gitt med hjemmel i markedsføringsloven § 6 femte ledd, også straffbar. Brudd på pyramidespillforbudet vil dermed fortsatt være straffbart ved en endring av lovgrunnlaget fra lotteriloven til markedsføringsloven. Ved overtredelse av forbudet mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven kan det også ilegges overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven § 43 første ledd.

Etter lotteriloven § 17, vil brudd på forbudet mot pyramidespill alltid være ansett som en grov overtredelse, noe som har en høyere strafferamme, jf. § 17 andre ledd siste punktum, hvor strafferammen er bøter eller fengsel i inntil tre år. Markedsføringsloven har ikke en slik regel om grov overtredelse av lovens bestemmelser, og strafferammen etter denne loven er bøter og/eller fengsel i inntil seks måneder. En endring av lovgrunnlaget for forbudet mot pyramidespill vil dermed medføre en lavere strafferamme for overtredelser av forbudet.

I høringen tok både Forbrukertilsynet og Lotteritilsynet til orde for at en reduksjon i strafferammen for overtredelser av pyramidespillforbudet vil være uheldig. Departementet viser til at det har vært svært få straffesaker i Norge der selskap eller personer har blitt domfelt for brudd på lotterilovens forbud mot pyramidespill. Stort sett har det vært andre lovbrudd, som bedrageri og skatte-

unndragelse, som har ført til domfellelse. En straffesak som gjaldt pyramidespill er Plexpay-saken (Rt. 2009 s. 1601), hvor aktørene ble domfelt for brudd på pyramidebestemmelsen i lotteriloven. Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens straffutmåling der den ene tiltalte ble dømt til fengsel i to år og seks måneder, og den andre til ett år og ni måneder, hvorav ett år ble gjort betinget for dem begge.

Departementet er kjent med at det er svært sjelden at straff benyttes som sanksjon for brudd på markedsføringsloven. Forbrukertilsynet bruker i stedet overtredelsesgebyr som sanksjon. Lotteriloven har til nå ikke hatt hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, og dette er dermed ikke et sanksjonsalternativ for Lotteritilsynet i dag. Forbrukertilsynet vil ha flere verktøy til å stanse ulovlige pyramidespill på et tidligere tidspunkt enn Lotteritilsynet, for eksempel ved å ettergå pyramideselskaperens markedsføring. Videre mener departementet at det er liten grunn til å tro at reduksjon i strafferammen vil gjøre det mer lukrativt å etablere ulovlig pyramidespillvirksomhet i Norge. Når noen gjør næring av å etablere ulovlige pyramidespill, kan muligheten for økonomiske sanksjoner som bøter eller overtredelsesgebyr, ha en tilstrekkelig preventiv funksjon og rammen for en eventuell fengselsstraff trenger ikke å være avgjørende. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det vil være tilstrekkelige reaksjons- og sanksjonsmuligheter i markedsføringsloven til å følge opp forbudet mot pyramidespill, til tross for en lavere strafferamme enn i dag. Videre vil straffeloven §§ 371 og 372 om bedrageri også kunne komme til anvendelse ved de mest alvorlige pyramidesakene. Øvre strafferamme for bedrageri og grovt bedrageri er fengsel i henholdsvis inntil to og seks år.

5.8 Underholdningsautomater

5.8.1 Gjeldende rett

Lotteriloven § 1 tredje ledd gir hjemmel til at Kongen kan gi bestemmelser om at loven helt eller delvis skal gjelde for «mekaniske eller elektroniske innretninger som mot innskudd gir rett til spill uten mulighet for gevinst (underholdningsautomater)». Slike automater utgjør altså ikke lotteri eller pengespill, men er et rent underholdningstilbud.

I forskrift 15. september 1995 nr. 793 om underholdningsautomater blir det slått fast at visse deler av lotteriloven også skal gjelde for slike automater, selv om dette ikke er lotteri og kan drives som privat næringsvirksomhet, se forskriften § 1 andre ledd.

I forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for underholdningsautomater er det gitt nærmere regler om at hver underholdningsautomat må ha en godt synlig tillatelse som angir navn og adresse på automateier, navn på oppstillingssted, navn og adresse på lokalinnhaver, automattypens navn, produsent og serienummer, samt tillatelsens varighet. Oppstillingstillatelse kan gis av Lotteritilsynet for inntil tre år. Den som får tillatelse må betale et årsgebyr på 1 500 kroner per automat.

5.8.2 Høringen

I høringen viste departementet til at typiske oppstillingssteder for underholdningsautomater har vært bowlinghaller, familieparker og kjøpesentre, men at automater også har vært sporadisk oppstilt i bingohaller, puber, pizzarestauranter, hoteller og kino. Lotteritilsynet har angitt at tallet på søknader og tillatelser har blitt redusert til nær null de siste årene. Selv om det kan være mørketall, synes utbredelsen av underholdningsautomater å være kraftig redusert. Lotteritilsynet har det siste tiåret heller ikke prioritert å føre tilsyn med slike automater, all den tid disse har medført få eller ingen problemer. Dette, sammen med utgangspunktet om at pengespilloven kun skal regulere pengespill, gjorde at departementet i høringen foreslo at forskriftshjemmelen for nærmere bestemmelser om underholdningsautomater ikke videreføres i ny lov.

5.8.3 Høringsinstansenes syn

Det var ingen høringsinstanser som kommenterte forslaget.

5.8.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder sin vurdering om at det ikke er behov for en forskriftshjemmel i ny pengespillov for nærmere regulering av underholdningsautomater.

6 Hvor loven gjelder

6.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at de tre lovene på pengespillfeltet gjelder for pengespilltilbud i Norge. Dette omfatter også pengespill som er rettet mot det norske markedet, og som tilbys til nordmenn via internett, se proposisjonen punkt 7 nedenfor. Videre følger det av pengespilloven § 1 og totalisatorloven § 4 at disse lovene også gjelder på Svalbard. I lotteriloven er Kongen gitt hjemmel til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Denne hjemmelen er benyttet i forskrift om underholdningsautomater § 2, hvor det sies at forskriften gjelder i sin helhet også for Svalbard.

Dagens regelverk har ingen bestemmelser om regelverkets anvendelse på Jan Mayen og de norske biland eller den norske kontinentalsokkelen.

Lotteriloven og tilhørende forskrifter har særskilte regler som gjelder for lotterier som tilbys om bord på skip. Lotteriloven gir hjemmel til departementet til å fastsette forskrift som gir unntak fra deler av loven for norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Slik forskrift er gitt for å la norske rederier i underholdningsøyemed kunne tilby sine reisende visse typer lotterier som avviker fra lotterier som er tillatt for private tilbydere å avholde på land, jf. forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn § 2.

6.2 Høringen

Det ble i høringsnotatet foreslått at ny pengespilllov skal gjelde på Svalbard. Det ble ikke vurdert som nødvendig å gi loven anvendelse på Jan Mayen og på de norske biland, men det ble foreslått å tydeliggjøre i loven at pengespillregelverket også gjelder for anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkelen. Det ble videre foreslått at loven skal gjelde for alle norske skip og luftfartøy, samt at muligheten til å gi særskilte regler for pengespill på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn videreføres. Endelig foreslo departementet en hjemmel til å gi forskrift med særlige regler for utenlandske skip.

6.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert departementets forslag hva gjelder lovens anvendelse på norsk territorium. Enkelte høringsinstanser har imidlertid uttalt seg om forslaget om å videreføre og tydeliggjøre at forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse også omfatter tilbud av utenlandske pengespill, som er rettet mot det norske markedet. Dette vil bli nærmere kommentert i punkt 7.

6.4 Departementets vurderinger

Forslag til ny pengespilllov gjelder i Norge. Loven omfatter dermed handlinger eller virksomhet som finner sted på norsk territorium. Samtidig omfatter loven også tilbud og markedsføring av pengespill som er rettet mot det norske markedet, jf. lovforslaget § 4 første ledd og § 6 andre ledd bokstav a. Dette innebærer at også tilbydere som er etablert i utlandet, omfattes av lovens virkeområde dersom tilbudet er rettet mot det norske markedet. For å unngå tvil om lovens stedlige virkeområde, foreslår departementet at det inntas i lovforslaget § 2 at loven også gjelder for handlinger som er rettet mot det norske markedet. Hovedvurderingskriteriet er «rettet mot». Det må her foretas en konkret helhetsvurdering av om tilbud eller markedsføring er beregnet på det norske markedet. Relevante momenter kan for eksempel være språk som benyttes og valutaen priser er oppgitt i, se nærmere om dette i proposisjonen punkt 7.1.4.2.

Som hovedregel skal ny lovgivning for fastlandet gis anvendelse for Svalbard. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har i dag kommisjonærer i Longyearbyen på Svalbard. Det kan videre tenkes at det kan være attraktivt å etablere ytterligere pengespillvirksomhet på Svalbard. Departementet foreslår derfor at ny pengespilllov skal gjelde på Svalbard.

Når det gjelder øvrig norsk territorium som Jan Mayen og de norske bilandene, ble det i høringsnotatet ikke foreslått å gi loven anvendelse på disse områdene, ettersom det ble vurdert som

lite sannsynlig at det vil være aktuelt for regulerte eller uregulerte aktører å etablere fysisk pengespillvirksomhet i disse områdene. Departementet ser imidlertid at det likevel kan være fornuftig å gi loven anvendelse også i disse områdene, da loven ikke bare regulerer fysisk tilbud av pengespill, men også tilbud over internett samt markedsføring og medvirkning til markedsføring av pengespill. De som utsettes for eller medvirker til denne markedsføringen vil i prinsippet kunne bo på steder hvor det er lite aktuelt at noen etablerer et fysisk pengespilltilbud. Det foreslås derfor at lovens virkeområde også omfatter Jan Mayen og de norske bilandene.

Det er videre ikke utenkelig at det kan etableres pengespillvirksomhet på oljeplattformer eller andre installasjoner på den norske kontinentalsokkelen. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det bør tydeliggjøres at pengespillregelverket også gjelder for anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkelen.

Det er i dag ikke uvanlig at pengespill kan tilbys både på skip og fly. Departementet forslår at loven skal gjelde for alle norske skip og luftfartøy. Det foreslås å videreføre muligheten til å gi særskilte regler med unntak fra deler av loven for pengespill på norske skip som går i rute mellom norsk og utenlandsk havn.

Utenlandske skip i norsk territorialfarvann har plikt til å følge norsk lov i henhold til forskrift 20. desember 2018 nr. 2056 om utenlandske fartøyers anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann § 14. Dette innebærer at tilbud om pengespill uten norsk tillatelse ikke vil være tillatt så lenge skipene befinner seg i norsk territorialfarvann. Lotteritilsynet vil imidlertid normalt ikke gripe inn mot pengespilltilbud om bord på slike skip, så lenge tilbudet kun er åpent for skipets mannskap eller gjester. Departementet foreslår på denne bakgrunn en hjemmel til å gi forskrift med særlige regler med unntak fra deler av loven for utenlandske skip.

7 Pengespill skal ha tillatelse

7.1 Krav om tillatelse

7.1.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet i norsk rett er at alle former for pengespill er forbudt og kun kan tilbys med positiv hjemmel i lov. Dette var tidligere slått fast i straffeloven, men prinsippet er nå videreført i spesiallovgivningen på pengespillfeltet. Dagens regelverk på pengespillfeltet krever at alle som skal tilby pengespill i Norge må ha tillatelse til dette, med mindre det er gjort unntak i loven. Bak kravet om tillatelse ligger målet om å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det har vært et premiss i pengespillovgivningen i lang tid at myndighetene skal ha kontroll over markedet, og at pengespillene som tilbys skal gjennomføres på en ansvarlig måte som hindrer uheldige sosiale konsekvenser.

Pengespilloven § 2 har et krav om hjemmel i lov for å kunne formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser og tallspill. Pengespilloven § 3 gir hjemmel til et statlig aksjeselskap til å være spillerselskap. Dette selskapet er Norsk Tipping.

Totalisatorloven § 1 krever bevilling fra Kongen for å kunne tilby veddemål ved totalisator. Totalisatorforskriften § 1 tredje ledd første punktum presiserer at totalisatorspill uten konsesjon er forbudt. Det er kun Norsk Rikstoto som har konsesjon fra Kongen til å tilby slike spill.

Lotteriloven § 6 har et forbud mot å avholde lotteri uten tillatelse gitt av Lotteritilsynet. Slik tillatelse kan bare gis til organisasjoner eller foreninger til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Lotteriloven gjør likevel unntak fra kravet om tillatelse for enkelte mindre lotterityper, som basar, møtelotteri, poker i private hjem og varegevinstautomater. Videre er det kun krav om en melding til Lotteritilsynet for lotterier med omsetning under 200 000 kroner årlig (meldingslotterier).

Forbudet mot å tilby og formidle pengespill, lotterier og totalisatorspill uten tillatelse etter de

respektive lovene er rettet mot tilbyderne. Det er ikke et forbud i norsk lov mot å delta i pengespill som ikke har tillatelse.

Dagens krav om tillatelse etter norsk lov for å kunne tilby eller formidle pengespill, lotterier og totalisatorspill er uten geografisk avgrensning og gjelder også for pengespill som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett. Dette innebærer at utenlandske nettspillselskap ikke har lov til å rette sine tilbud mot det norske markedet, siden de ikke har en tillatelse etter det norske pengespillregelverket. Dette gjelder uavhengig av om disse selskapene har en tillatelse i sine hjemland. Med en enerettsmodell som reguleringsmodell for det norske pengespillmarkedet, er det heller ikke mulig for utenlandske pengespillselskap å søke om tillatelse til å tilby sine pengespill i Norge.

Det er i dag en rekke aktører som tilbyr pengespill over internett som er tilgjengelige for spillere i Norge. Mange av disse pengespillene er rettet mot det norske markedet, i den forstand at nettsidene er skreddersydd for norske forbrukere.

Hvorvidt et pengespilltilbud kan sies å være rettet mot det norske markedet vil bero på en helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Lotteritilsynet, Lotterinemnda, Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har i tolkningen av lovbestemmelsene nevnt over lagt til grunn at en rekke momenter kan legges vekt på i vurderingen av om et pengespill, lotteri eller totalisatorspill vil være rettet mot Norge. Slike momenter er blant annet om spillet har norsk språk, om betaling kan skje i norsk valuta, hvilken tilknytning selskapet har til Norge, om spillene har markedsføring rettet mot nordmenn, om det tilbys odds på norske spillobjekter m.m. Myndighetene gjør alltid en helhetsvurdering av det aktuelle pengespilltilbudet før det eventuelt konkluderes med at tilbudet er i strid med norsk pengespillovgivning.

7.1.2 Høringen

I høringen vurderte departementet at det ikke er behov for å gjøre større endringer i dagens regel-

verk og praksis når det gjelder kravet om at pengespill skal ha tillatelse. Det ble foreslått å videreføre utgangspunktet i dagens regelverk om at pengespill som ikke har tillatelse er forbudt.

Det ble ikke foreslått å innføre et forbud mot å delta i pengespill som ikke har tillatelse. Departementet vurderte det som mer hensiktsmessig at lovens forbud rammer den profesjonelle parten, altså pengespilltilbyderen.

I høringsnotatet foreslo departementet å tydeliggjøre at forbudet i ny pengespillov mot å tilby pengespill uten tillatelse også omfatter pengespill som tilbys over internett, og som retter seg mot det norske markedet. Det ble på denne bakgrunn foreslått å presisere i lovteksten at pengespill som er «rettet mot det norske markedet», må ha tillatelse etter pengespilloven.

Det ble videre vist til at for å avgjøre om et pengespilltilbud er rettet mot det norske markedet, må det gjøres en helhetsvurdering av det enkelte pengespilltilbudet, slik dagens praksis er.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, herunder spilleavhengighetsmiljøer, idretts- frivillighets- og humanitære organisasjoner, har uttalt at de generelt støtter en videreføring av enerettsmodellen og i denne forlengelse også en videreføring av forbudet mot å tilby pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse.

Andre høringsinstanser, hovedsakelig utenlandske pengespillselskaper og ulike lobbyorganisasjoner med tilknytning til det utenlandske pengespillmarkedet, har vist til at en lisensmodell vil fungere bedre til å regulere pengespillmarkedet. Disse har tatt til orde for at det bør være tillatt å rette pengespilltilbud mot det norske markedet så lenge man oppfyller spesifikke krav under en lisensmodell.

Forbrukerrådet støtter forslaget om at det i loven tydeliggjøres at selskaper som tilbyr pengespill uten tillatelse fra norske myndigheter, begår et lovbrudd.

Landsforeningen for hjerte og lungesyke (LHL) støtter en tydeliggjøring av at forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse også omfatter pengespill som retter seg mot det norske markedet, og har bedt om at det også settes inn ressurser for å håndheve dette forbudet. En tydeliggjøring kombinert med håndheving vil, ifølge organisasjonen, bidra til å styrke enerettsmodellen og bidra til at målene i pengespillpolitikken kan nås.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) mener det er i strid med EØS-avtalen å forby pen-

gespilltilbydere å rette sine tilbud mot det norske markedet dersom pengespilltilbyderen er basert i utlandet eller opererer via en utenlandsk server. Videre er det ifølge foreningen uklart hva som ligger i «tilby» og «rettet mot», da det ikke er avklart i rettspraksis hva som konkret skal til for at et tilbud kan sies å være rettet mot et nasjonalt marked. Denne vurderingen bør ifølge høringsinstansen ikke overlates helt og holdent til Lotteritilsynets skjønn uten nærmere kriterier.

Betsson Group og *Kindred Group* mener vilkåret om at pengespillene som tilbys er «rettet mot det norske markedet», skaper uklarheter. Det at det må gjøres en helhetsvurdering av det enkelte pengespilltilbudet basert på de momentene som det vises til i høringsnotatet, gjør ifølge høringsinstansene at man i praksis overlater til Lotteritilsynets skjønn å avgjøre hvilke pengespill som er rettet mot det norske markedet. Dette forbudet er ifølge *Betsson Group* svært inngripende i etableringsadgangen og adgangen til å yte tjenester, uten at det i høringsnotatet foretas noen drøftelse av om det er nødvendig å opprettholde og utvide dette forbudet for å oppnå det beskyttelsesnivået den norske enerettsmodellen faktisk medfører. Rekkevidden av det foreslåtte forbudet synes ifølge høringsinstansen å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det valgte beskyttelsesnivået.

7.1.4 Departementets vurdering

7.1.4.1 Kravet om tillatelse

I lys av det totale omfanget av pengespill i Norge, er det relativt få tilfeller av fysiske pengespill som tilbys uten tillatelse i Norge. De siste årene er det ulovlig poker som har hatt mest fokus, og Lotteritilsynet har bistått politiet i reaksjoner mot enkelte ulovlige pokerklubber. I kjølvannet av innføringen av Norsk Tippings enerett til å tilby spilleautomater ble det avdekket enkelte tilfeller av ulovlige spilleautomater, men slike forekommer minimalt i dag. Departementet mener dette viser at dagens regelverk respekteres og fungerer godt på den fysiske delen av det norske markedet. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det ikke er behov for å gjøre større endringer i dagens regelverk og praksis når det gjelder kravet om at pengespill skal ha tillatelse.

Departementet foreslår å videreføre utgangspunktet i dagens regelverk om at pengespill som ikke har tillatelse er forbudt, se lovforslaget § 4 første ledd. For å kunne tilby et pengespill lovlig til det norske markedet, er det dermed et krav om at pengespillaktøren har en tillatelse etter penge-

spilloven. Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse gjelder uavhengig av om pengespillene tilbys fysisk eller over internett.

Det er bred politisk enighet om at enerettsmodellen skal videreføres i Norge. Dette innebærer at utgangspunktet for ny pengespillov er at det i hovedsak vil være enerettstilbyderne som får tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet. I tillegg kan ikke-fortjenestebaserte organisasjoner få tillatelse til å tilby pengespill i begrenset omfang.

Pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner som er til inntekt for ikke-fortjenestebaserte formål, jf. lovforslaget § 22, foreslås unntatt fra kravet om tillatelse, se lovforslaget § 4 andre ledd. Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse etter pengespilloven er ikke ment å ramme disse pengespillene, så lenge de tilbys i tråd med bestemmelsene i lovforslaget kapittel 4 om pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, se punkt 14.4.4 nedenfor.

Ansvarssubjektet for forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse vil være den som tilbyr pengespillene. Dette kan være privatpersoner, selskaper, organisasjoner eller andre sammenslutninger. Departementet foreslår at det fortsatt skal være straffbart å tilby pengespill uten tillatelse, se nedenfor punkt 16.7. Departementet foreslår også at Lotteritilsynet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som tilbyr pengespill uten tillatelse som et alternativ til straffeforfølgning, se nedenfor i punkt 16.6.

Departementet foreslår ikke å innføre et forbud mot å delta i pengespill som ikke har tillatelse. Departementet vurderer at å innføre et forbud mot deltagelse i pengespill, eventuelt med mulighet for straffesanksjoner ved brudd på bestemmelsene, vil være u hensiktsmessig når målet er å stanse den ulovlige pengespillvirksomheten. For det første mener departementet at det ikke vil være formålstjenlig å kriminalisere personer som kan ha spilleproblemer. For det andre vil pengespill rettet mot det norske markedet ofte tilbys over internett, og det vil ikke alltid være enkelt for spilleren å vite om et pengespilltilbud har tillatelse eller ikke etter norsk pengespilllovgivning. Det vil være utfordrende for en spiller som møtes av et pengespilltilbud på norsk, med bruk av norske kroner og med henvisning til norsk hjelpelinje, å forstå at dette er et tilbud som ikke har tillatelse i Norge. Departementet vurderer at det er mer hensiktsmessig at lovens forbud mot pengespill uten tillatelse rammer den profesjonelle parten, altså pengespilltilbyderen. Dette vil best bidra til å oppnå lovens formål om å sikre

at pengespill skjer på en ansvarlig måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.

7.1.4.2 Særlig om begrepet «rettet mot det norske markedet»

Det er i dag en rekke aktører som tilbyr pengespill over internett, som er tilgjengelige for spillere i Norge. Mange av disse pengespillene er rettet mot det norske markedet, i den forstand at nettsidene er skreddersydd for norske forbrukere. Departementet vurderer at slike pengespilltilbud er forbudt etter dagens pengespilllovgivning i Norge, og foreslår å tydeliggjøre forbudet i ny pengespillov ved å presisere at pengespill som er rettet mot det norske markedet må ha tillatelse etter pengespilloven.

Betsson Group har i sitt høringsinnspill vist til at det foreslåtte forbudet er svært inngripende i etableringsadgangen og adgangen til å yte tjenester, og forbudets rekkevidde synes ifølge høringsinstansen å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det valgte beskyttelsesnivået. Departementet vil i denne sammenheng påpeke at når det først er adgang til å ha en enerettsmodell, ligger det i kjernen av en slik reguleringsmodell at for å beskytte modellen må man forby aktører som ønsker å konkurrere med enerettstilbyderne på det norske markedet. Tanken bak enerettsmodellen er nettopp å forhindre konkurranse på det norske pengespillmarkedet, ut fra en vurdering om at slik konkurranse ikke vil bidra til å oppfylle målene i pengespillpolitikken. Dersom det innenfor en enerettsmodell ikke er etablert et forbud mot å tilby pengespill som ikke har tillatelse, vil reguleringen være uten sammenheng og systematisk og vil dermed ikke bidra til å nå målene i pengespillpolitikken. Departementet oppfatter det derfor som høyst nødvendig å opprettholde dette forbudet.

EØS-retten tillater at nasjonale myndigheter kan forby utenlandske selskapers pengespilltilbud over internett. EU-domstolen har lagt til grunn at det er ingen plikt til gjensidig godkjenning av lisenser innenfor EØS-området, se for eksempel EU-domstolens saker C-48/07 Liga Portuguesa, avsnitt 69 og C-347/09 Dickinger og Öhmer, avsnitt 96. Dette innebærer at selv om en pengespilltilbyder er etablert med servere og har fått lisens i et EØS-land til å tilby pengespill over internett, gir dette ingen automatisk rett til å tilby pengespill over internett rettet mot andre land. EØS-retten legger til grunn at hvert land må kunne gjøre sine egne vurderinger av hva som gir sine borgere tilstrekkelig beskyttelse, og regulere deretter.

EØS-retten legger også til grunn at det faktisk at det er utfordringer med grensekryssende virksomhet på internett, ikke forhindrer statene fra å kunne anvende sin nasjonale lovgivning på virksomhet som tilbys over internett, og som faller inn under statens jurisdiksjon, se for eksempel EU-domstolens sak C-316/07 Stoss, avsnitt 84–85. Slike utfordringer er ikke særskilte for pengespillsektoren. Et ulovlig tilbud av pengespill over internett kan være vanskeligere å kontrollere og sanksjonere enn et fysisk tilbud, men det fratar likevel ikke et EØS-land retten til å regulere pengespill på internett etter sin modell.

Departementet mener at rettspraksis fra EU-domstolen samlet sett må forstås slik at det er tillatt etter EØS-retten å forby et pengespilltilbud over internett, som er rettet mot et nasjonalt marked hvor tilbyderer ikke har tillatelse til å tilby sine spill.

Rettspraksis har imidlertid ikke avklart når et tilbud kan sies å være rettet mot et nasjonalt marked. Departementet mener at et pengespill må anses for å være rettet mot det norske markedet når det er tilrettelagt for spillere i Norge. At et pengespilltilbud er rettet mot og tilrettelagt for spillere i Norge, kan komme til uttrykk på forskjellige måter. Departementet mener at det må gjøres en helhetsvurdering av det enkelte pengespilltilbudet. I vurderingen kan blant annet 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 som Anonyme Gamblere Norge, Blå Kors Norge eller Hjelpelinjen
- om spillerselskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet

Listen over momenter som kan inngå i en helhetsvurdering av om et pengespilltilbud er rettet mot det norske markedet, er ikke uttømmende. Den vil være dynamisk og vil kunne variere over tid i takt med hvordan eventuelle ulovlige pengespilltilbud er innrettet. Departementet legger ikke til grunn at alle momentene må være oppfylt for at et tilbud skal anses for å være rettet mot det norske marke-

det. Det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak, og hvilke momenter som blir tillagt avgjørende vekt vil kunne variere fra sak til sak.

Enkelte høringsinstanser har vist til at den ikke uttømmende listen over momenter gjør 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.

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. Det må derfor åpnes for at det kan oppstå flere momenter i lys av blant annet den markedsmessige og teknologiske utviklingen.

Enkelte utenlandske pengespillselskap gir i sine høringsinnspill uttrykk for at det må finnes en generell nedre grense for hvilke norskinnrettede tiltak et pengespillselskap kan gjennomføre uten at tilbudet likevel anses for å være rettet mot det norske markedet, og at departementet i forarbeidene til loven må spesifisere hvor denne grensen går. Etter departementets syn vil det ikke være riktig å fastsette en slik nedre grense. Dette vil for det første åpne for at utenlandske pengespillselskap som ikke har norsk tillatelse, vil kunne spekulere i hvor langt det er mulig å gå i å tilrettelegge pengespill for nordmenn uten at nettsiden kan rammes av lovens reaksjons- og sanksjonsmidler. 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 tilbyderer 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. Et tilbud som derimot kun tilbys og markedsføres på andre språk enn norsk, og som ellers ikke har noen tilknytning eller henvisninger til særnorske konsepter eller begivenheter, vil derimot ikke kunne sies å være rettet mot det norske markedet.

7.2 Hva er å «tilby» og «medvirke til å tilby» pengespill?

7.2.1 Gjeldende rett

I dagens regelverk brukes begrepene tilby (totalisatorloven), formidle (pengespilloven) og avholde (lotteriloven) for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter norsk lov.

Det er under dagens regelverk heller ikke gjort et klart rettslig skille mellom formidling og markedsføring av pengespill. Departementet mener at det er noe uklart om formidlingsbegrepet i dagens pengespillov har en selvstendig verdi, utover at pengespilloven presiserer at betalingsformidling av innsats og gevinst regnes som formidling av pengespill. I Lotteritilsynets praksis har forbudet mot formidling av pengespill uten hjemmel i lov ofte vært anvendt sammen med forbudet mot å markedsføre slike pengespill, uten at det har vært presisert hvilke handlinger hvert av forbudene har rammet. Det eksisterende markedsførings- og formidlingsforbudet rammer vidt, og det omfatter all aktivitet som blir iverksatt for å fremme omsetningen av utenlandske pengespill i Norge.

I Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) s. 45 ble markedsførings- og formidlingsforbudet behandlet samlet og ble beskrevet på denne måten:

«Markedsføring eller formidling av utenlandske pengespill via internett i Norge er forbudt etter lotteriloven og pengespilloven. Forbudet mot markedsføring og formidling vil i utgangspunktet ramme aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen til utenlandske lotteri og pengespill. Markedsføring som tilsiktes å ha direkte virkning i Norge vil rammes av forbudet.»

I Meld. St. 12 (2016–2017) ble markedsførings- og formidlingsforbudet også behandlet samlet. De aktivitetene som er omfattet av forbudet ble beskrevet som følger:

«Ein må vurdere konkret i kvart enkelt tilfelle om ein aktivitet er å rekne som marknadsføring og formidling av pengespill eller ikkje. I vurderinga blir det lagt vekt på kven som er avsendaren av informasjonen, kven som tek initiativ til å gi informasjonen, innhaldet i og utforminga av informasjonen og korleis informasjonen er presentert og formidla. I tillegg vil det vere relevant å sjå på korleis publikum oppfattar aktiviteten. Dersom publikum oppfattar aktiviteten som ein invitasjon til å spele, vil aktivite-

ten som hovudregel bli vurdert som marknadsføring og formidling av pengespill.»

Departementet legger til grunn at det eksisterende forbudet mot formidling i dagens pengespillregelverk rammer all aktivitet for å distribuere pengespill som ikke har norsk tillatelse. Dette omfatter bruk av kommisjonærer, agenter, distributører og andre mellommenn som bringer pengespillet ut til spillerne.

7.2.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å benytte begrepet «tilby» som samlebegrep for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter loven. Det ble samtidig foreslått at det skal være forbudt å medvirke til å tilby pengespill som ikke har tillatelse etter loven. Det ble uttalt at det må legges til grunn en vid tolkning av hvem som kan sies å tilby eller medvirke til å tilby pengespill, og at dette gjelder både fysiske pengespill og pengespill over internett.

Fordi både tilbud og medvirkning ble foreslått å være forbudt, var det ifølge departementet ikke avgjørende å skille mellom den som tilbyr og den som medvirker til å tilby ulovlige pengespill. Det ble vist til at også grensen mellom hva som er å tilby og hva som er å markedsføre et pengespill vil kunne være flytende, og departementet så ikke at det var avgjørende å etablere et klart skille mellom disse begrepene.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Finans Norge har i sitt høringsinnspill uttalt at det prinsipielt framstår som positivt med et forbud mot å medvirke til å tilby ulovlige pengespill. Medvirkningsforbudets rekkevidde er imidlertid uklar, og ifølge høringsinstansen reiser det flere avgrensings spørsmål som bør avklares nærmere. Organisasjonen har påpekt at finansnæringen ikke medvirker til pengespill, og at formålet med bestemmelsen derfor ikke kan være å ramme finansnæringens generelle tjenesteytelser. På denne bakgrunn bør det ifølge høringsinstansen presiseres i proposisjonen at medvirkningsforbudet ikke gjelder generelle finansielle tjenester og at betalingsformidling reguleres alene av forbudet mot betalingsformidling av pengespill uten tillatelse i lovforslaget § 5.

TV 2 forutsetter at den redaksjonelle friheten videreføres, slik at programmer med lotteri- eller pengespillignende aktiviteter ikke berøres av forbudet mot å tilby eller medvirke til å tilby pengespill.

Betsson Group har vist til at forbudet mot å tilby pengespill som ikke har tillatelse, allerede i dag rammer svært mange aktører, eksempelvis ved at departementet legger til grunn at ikke bare den som «drifter» eller «eier» en nettside, men også den som «gjør tilgjengelig» en nettside, vil anses å tilby pengespill. Dersom en slik forståelse legges til grunn, kan det ifølge høringsinstansen tenkes at også virksomheten bak selve søkemotoren på internett vil kunne rammes av forbudet (aktører som Google, Yahoo, Bing etc.). Høringsinstansen har videre kritisert at departementet ikke problematiserer rekkevidden som forbudet vil få dersom det legges til grunn en vid ordlydstolkning av det å tilby og medvirke til å tilby pengespill. Uklarheten knyttet til hvilke virksomheter som rammes av forbudet, forsterkes ifølge høringsinstansen av at departementet legger til grunn at grensen mellom hva som er å tilby, og hva som er å markedsføre pengespill, vil kunne være flytende. Også *Kindred Group* mener begrepene «tilby» eller «medvirke til å tilby» ikke er analysert, problematisert eller avgrenset, og det åpner ifølge høringsinstansen for en «grenseløs og subjektiv tolkning fra utøvende myndighet».

Norsk Lotteri AS mener medvirkingsforbudet er svært uklart og reiser rettssikkerhetsproblemer. Nåværende formulering vil ifølge høringsinstansen medføre usikkerhet for tusenvis av norske selskaper i tjenesteytende næringer som bistår internasjonale spill-selskaper. Som eksempel nevnes IT-selskaper, revisjon-, rådgivning- og konsultantselskaper, finansaktører og advokatfirmaer. Ifølge høringsinstansen klargjør ikke lovforslaget om denne typen selskaper risikerer å bryte loven, ved å tilby rådgivning som på ulike måter bidrar til utvikling og markedsføring av spill som Lotteritilsynet finner å være rettet mot det norske markedet.

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i § 4 at begrepet «tilby» brukes for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter loven.

Som vist til over, rammer det eksisterende forbudet mot formidling i dagens pengespillregelverk all aktivitet for å distribuere pengespill som ikke har norsk tillatelse. Dette omfatter bruk av kommisjonærer, agenter, distributører og andre mellommenn som bringer pengespillet ut til spillerne. Departementet tar ikke sikte på å snevre inn dagens rettstilstand og legger til grunn at det som i dag faller inn under lotterilovens «avholde» og lotteriloven og pengespillovens «formidle», vil

falle inn under å tilby eller å medvirke til å tilby i forslaget til ny pengespillov § 4.

Det må legges til grunn en vid tolkning av hvem som kan sies å tilby eller medvirke til å tilby pengespill. Forbudet vil ramme enhver som bidrar til å gjøre et pengespilltilbud tilgjengelig og vil gjelde alle typer pengespill som ikke har tillatelse etter pengespilloven, både fysiske pengespill og pengespill over internett. Det er ikke nødvendig at den som tilbyr eller medvirker til å tilby pengespill gjør dette mot vederlag eller annen kompensasjon.

Den som tilbyr pengespill, vil ofte være den som eier eller står bak pengespillvirksomheten. Dette vil typisk dreie seg om å gjøre tilgjengelig en nettside med et spilltilbud som ikke har tillatelse. Dette kan også gjelde noen som har inngått en avtale om å videreformidle slike pengespilltilbud, for eksempel gjennom en kommisjonærrolle. Den som har en mer indirekte rolle i pengespilltilbudet, for eksempel ved å videresende spillere fra andre nettsider til slike spilltilbud, vil i utgangspunktet anses for å medvirke til å tilby pengespill. Et eksempel på dette kan være såkalte affiliatesavtaler, hvor utenlandske pengespilltilbydere inngår avtaler med samarbeidspartnere for å øke trafikk til deres nettsider. Samarbeidspartnerne lenker ofte til pengespillselskapets sider fra sin nettside og får betaling basert på trafikk fra affiliatesiden til spill-selskapet.

Departementet viser for øvrig til lovforslaget § 6 som sier at det er forbudt å markedsføre eller medvirke til å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse, se nærmere omtale om dette i proposisjonen punkt 9. Når en aktør handler i strid med pengespillregelverket, vil det i mange tilfeller innebære både ulovlig tilbud og ulovlig markedsføring av pengespill. Affiliatesavtalene nevnt ovenfor vil ofte være et eksempel på dette, da de både lenker til ulovlige pengespilltilbud og samtidig reklamerer for disse tilbudene. Grensen mellom hva som er å tilby og hva som er å markedsføre et pengespill vil kunne være flytende, og departementet ser ikke at det er avgjørende å etablere et klart skille mellom disse begrepene.

Enkelte representanter fra den utenlandske pengespillindustrien har vært kritiske til at departementet ikke har etablert et klart skille mellom begrepene «tilby» og «medvirke til å tilby» pengespill uten tillatelse, eller mellom det å «tilby» og det å «markedsføre» slike pengespill. Disse har framholdt at dette vil skape en uklarhet rundt hvilke virksomheter som rammes av forbudet.

Departementet kan ikke se at dette er tilfellet. Etter departementets syn er det ikke avgjørende å

etablere et klart skille mellom disse begrepene, fordi det ikke vil få noen praktiske følger hvorvidt en handling vil bli ansett som «tilbud», «medvirkning til tilbud», «markedsføring» eller «medvirkning til markedsføring» av pengespill uten tillatelse. Det vises til at alle disse handlingene er forbudt og er straffbare etter lovforslaget, og at strafferammen er den samme uavhengig av hvilken av disse fire kategoriene den aktuelle handlingen havner innunder, jf. lovforslaget § 37. Det kan også ilegges overtredelsesgebyr for alle handlingene. Departementet kan heller ikke se hvordan et manglende klart skille mellom disse handlingene vil skape en uklarhet rundt hvilke virksomheter som rammes av forbudet. Dersom en virksomhet for eksempel lenker til en ulovlig pengespillnettside, vil det ikke få betydning hvorvidt virksomheten anses for å ha overtrådt forbudet mot å «tilby» pengespill uten tillatelse, eller forbudet mot å «markedsføre» pengespill uten tillatelse. Handlingen vil uansett være forbudt etter loven, og virksomheten vil følgelig rammes av forbudet.

Selv om det ikke vil være nødvendig å definere grensen mellom tilbud og markedsføring samt grensen mellom tilbud/markedsføring og medvirkning til dette, vil det derimot være nødvendig å nærmere avgrense rekkevidden av medvirkningsforbudet. Hvor langt medvirkningsansvaret strekker seg får betydning for hvilke aktører som rammes av forbudet. Her vil det etter departementets syn gå en grense mot vernet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100. Dette innebærer at ytringer som er beskyttet av ytringsfriheten vil være tillatt, selv om de isolert sett kan bidra til å fremme omsetningen av pengespill uten tillatelse i Norge. Det vil for eksempel måtte gå en grense mot redaksjonell omtale av pengespill som ikke har tillatelse etter loven, herunder artikler, nyhetsmeldinger og kronikker. Slik aktivitet er utøvelse av den alminnelige ytringsfriheten og vil ikke rammes av lovens forbud mot å tilby, markedsføre eller medvirke til å tilby eller markedsføre pengespill uten tillatelse. Når det gjelder programmer med lotteri- eller pengespilllignende aktiviteter, som vist til i *TV 2s* høringsuttalelse, vil det avgjørende som regel være hvorvidt programmet inneholder et innsatselement, da dette er nødvendig for at aktiviteten regnes som et pengespill etter loven, jf. lovforslaget § 2. Etter bestemmelsen gjelder loven for pengespill der deltakerne mot en

innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og der resultatet er helt eller delvis tilfeldig. Tv-programmer hvor deltakerne deltar gratis i et spill hvor man kan vinne en premie omfattes derfor ikke av loven. Tv-programmer som regnes som pengespill etter loven, må derimot naturligvis følge pengespillovens regler. Det innebærer blant annet at det ikke er tillatt å sende pengespill på tv dersom tilbyderen av pengespillet ikke har nødvendig tillatelse etter loven.

Formidling av betaling i tilknytning til pengespill som ikke har tillatelse i Norge, reguleres av betalingsformidlingsforbudet alene, jf. lovforslaget § 5. Finansinstitusjoner som formidler betalingstjenester i tilknytning til slike pengespill, vil derfor ikke kunne pålegges ytterligere ansvar enn det som følger av betalingsformidlingsforbudet.

Enkelte høringsinstanser har vist til at det ikke er klargjort om medvirkningsforbudet omfatter selskaper som tilbyr rådgivning, som på ulike måter bidrar til utvikling og markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse etter loven. Departementet presiserer at medvirkningsforbudet ikke er ment å omfatte denne typen rådgivningstjenester, som for eksempel juridisk rådgivning eller PR-rådgivning som tilbys til utenlandske pengespillselskaper. Heller ikke virksomheten bak selve søkemotoren på internett, vil rammes av forbudet. Det samme gjelder nettdistributører eller andre tekniske formidlere av nettsider.

Det vil ellers bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om en aktivitet er å regne som medvirkning til å tilby eller markedsføre pengespill, eller om handlingen kun regnes som en ytring som er vernet av den alminnelige ytringsfriheten. I vurderingen legges det vekt på hvem som er avsender av informasjonen, hvem som tar initiativ til å gi informasjonen, innholdet og utformingen av informasjonen og hvordan informasjonen er presentert og formidlet. Det vil blant annet være relevant å se på hvordan aktiviteten blir oppfattet av publikum, jf. Rt. 2000 s. 46 («Draktreklame»). Dersom publikum oppfatter aktiviteten som en invitasjon til å spille, vil aktiviteten som hovedregel omfattes av forbudet. Aktiviteter som ikke fremmer omsetningen av pengespill, og som heller ikke oppfattes av publikum som tilbud eller markedsføring av disse spillene, vil derimot i utgangspunktet ikke omfattes av forbudet.

8 Formidling av betalingstransaksjoner

8.1 Gjeldende rett

Alle de tre lovene på pengespillfeltet har en bestemmelse som sier at betalingsformidling av innsats og gevinst i henholdsvis lotterier, pengespill og totalisatorspill som ikke har tillatelse etter de respektive lovene, er forbudt, jf. lotteriloven § 11 annet punktum, pengespilloven § 2 første ledd tredje punktum og totalisatorloven § 3 første ledd annet punktum. Det framgår videre av lotteriloven og pengespilloven at betalingsformidling i forbindelse med lotterier og pengespill som ikke har tillatelse, skal regnes som formidling av slike spill. Forbudet mot betalingsformidling knyttes dermed opp mot det generelle forbudet i disse lovene mot å formidle lotterier og pengespill som ikke har tillatelse.

Forbudet mot å overføre penger til og fra utenlandske pengespillselskaper ble innført 1. juni 2010. Målet var å begrense tilgangen til pengespill som ikke har norsk tillatelse. Forbudet retter seg mot banker og finansinstitusjoner som yter betalingstjenester i Norge. Etter bestemmelsen er det forbudt for disse virksomhetene å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Lotteritilsynet kan også gi pålegg til banker og finansinstitusjoner om å avvise betalingstransaksjoner til og fra pengespillselskap uten tillatelse i Norge.

Nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet er gitt i forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Her framgår det blant annet at Lotteritilsynet i tillegg til å fatte vedtak om å avvise betalingstransaksjoner identifisert med kontonumre, også kan fatte vedtak identifisert ved navn på pengespillselskap eller andre betalingsformidlere. Videre oppstiller forskriften en plikt for banker og andre foretak som yter betalingstjenester i Norge til å undersøke alle betalingstransaksjoner til og fra pengespill uten norsk tillatelse som Lotteritilsynet har sendt vedtak om. Det oppstilles også en plikt til å gi opplysninger om selskap som formidler betaling knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

8.2 Høringen

I høringsnotatet ble det vist til at betalingsformidlingsforbudet utgjør en viktig del av arbeidet med å stanse pengespillaktører som tilbyr pengespill til nordmenn uten tillatelse, og at det dermed er et sentralt tiltak for å verne om enerettsmodellen. Departementet foreslo på denne bakgrunn å videreføre dagens forbud mot å formidle betaling til eller fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Det ble foreslått at forbudet inntas i en egen bestemmelse i loven i stedet for å være omfattet av det generelle formidlingsbegrepet som nå uansett ikke foreslås videreført, se proposisjonen punkt 7.2.4.

Departementet foreslo også å videreføre en forskriftshjemmel for å gi nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet.

8.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Akan kompetansesenter*, *KoRus Øst*, *Stiftelsen Dam*, *Blå Kors Norge* og *Norges idrettsforbund* har i sine høringsinnspill uttrykt at de støtter en videreføring av betalingsformidlingsforbudet. *Blå Kors Norge* mener også at betalingsformidlingsforbudet må effektiviseres ved behov.

Spillavhengighet Norge støtter at betalingsformidlingsforbudet kommer i en egen bestemmelse og gis en egen hjemmel. Samtidig bemerker organisasjonen at forbudet i dag er for lett å omgå på brukernivå, og at banker ofte vegrer seg for å stanse transaksjoner. For at forbudet skal ha enda større effekt, må bankens oppgaver og ansvar tydeliggjøres, ifølge høringsinstansen.

Kindred Group og *Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO)* har vist til at enkelte av deres kunder eller medlemmer har opplevd å motta varsel fra sin bank om stenging av kundeforhold eller konti på bakgrunn av deltakelse i utenlandske pengespill. Ifølge høringsinstansene skjer denne opptredenen fra bankene etter direkte press fra Lotteritilsynet og mangler nødvendig rettsgrunnlag.

Finans Norge har vist til at det er Lotteritilsynet som har ansvaret for og kompetansen til å vurdere hvorvidt en aktør driver ulovlig pengespill, og at finansforetakene i utgangspunktet ikke kan vite om transaksjoner til eller fra et kontonummer eller foretaksnavn gjelder denne typen virksomhet. Finansforetakene stanser derfor etter dagens regelverk alle transaksjoner til og fra en bestemt konto eller et bestemt foretaksnavn, uten å skille ut enkelttransaksjoner tilknyttet ulovlige pengespill fra eventuelle andre transaksjoner tilknyttet lovlig virksomhet. Høringsinstansen ber på denne bakgrunn departementet om å vurdere å presisere at Lotteritilsynets vedtakshjemmel gjelder på konto- og selskapsnivå, slik at praksis med å avvise transaksjoner til og fra sperret konto eller foretak kan fortsette.

Forbrukertilsynet og *Forbruker Europa* mener det kan vurderes om det bør stilles enda strengere krav til finansinstitusjoners varsling og aktivitet for at regelverket skal bli mer effektivt. Det kan for eksempel vurderes om finansinstitusjonene bør pålegges en selvstendig aktivitetsplikt, med eventuelt sivilrettslige konsekvenser og erstatningsansvar ved brudd på aktivitetsplikten. Det vises i den sammenheng til at dersom et kredittkort er benyttet ved pengeoverføringer, framstår det klart at finansinstitusjonen ikke samtidig kan nyte godt av rentegevinst ved eget pliktbrudd. *Forbruker Europa* legger også til grunn at bankene vil kunne ha en aktivitetsplikt overfor kortholderne, hvor det under overvåking av transaksjoner oppdages at det iverksettes store innsatser, eller mange innsatser i løpet av kort tid, og som bryter med betalingsalgoritmen til kortholder. Ifølge høringsinstansen kunne det da med fordel vært åpnet for å inngå avtaler med banken om at transaksjoner stoppes eller at kortet sperres ved transaksjoner over avtalte grenser.

8.4 Departementets vurderinger

Departementet vurderer at betalingsformidlingsforbudet er en sentral del av enerettsmodellen, og at forbudet verner om modellen ved å forby norske banker og finansinstitusjoner å gjennomføre betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse etter loven.

Siden forbudet ble innført i 2010, har det blitt stadig viktigere i arbeidet med å stanse pengespillaktører som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. Departementet erfarer at de utenlandske pengespillaktørene søker å omgå forbudet ved å finne nye måter for å overføre penger til og fra sine pen-

gespill. Særlig har bruken av mellomledd som betalingsformidlere blitt mer vanlig.

Lotteritilsynet har de senere årene jobbet aktivt for å informere banker og finansinstitusjoner om ulovlige betalingsformidlere. Dette har resultert i at mellomledd som har drevet med betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill har gått ut av det norske markedet. Flere uregulerte pengespillselskaper har også stengt sine spillnettsider for norsk deltakelse etter at Lotteritilsynet intensiverte arbeidet med å håndheve forbudet. Dette tyder på at betalingsformidlingsforbudet har hatt en negativ effekt på de utenlandske spillsekskapenes markedsandel. Forbudet er således et av flere tiltak som til sammen bidrar til å beskytte enerettsmodellen.

Departementet foreslår å videreføre dagens betalingsformidlingsforbud i en egen bestemmelse, jf. lovforslaget § 5. I dag er betalingsformidlingsforbudet en integrert del av forbudet mot å formidle lotterier og pengespill uten tillatelse. Forslag til ny pengespilllov viderefører ikke begrepet «formidle» som beskrivelse på den aktiviteten som ikke tillates. Departementet foreslår i lovforslaget § 4 at begrepet «tilby» skal brukes for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter loven, se punkt 7.2.4. Departementet vurderer derfor at det er mer naturlig at betalingsformidlingsforbudet videreføres som et selvstendig forbud i ny pengespilllov.

Pliktsubjektet etter bestemmelsen er norske banker og finansinstitusjoner. Ordlyden i lovforslaget § 5 er noe endret sammenlignet med dagens lover, for å reflektere både forslaget til ny pengespilldefinisjon i lovforslaget § 2 og endringer som nylig er gjort i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Departementet legger ikke opp til en endring av tolkningen av betalingsformidlingsforbudet, og legger til grunn at praksis knyttet til dagens forbud i de tre lovene vil være relevant for tolkningen av lovforslaget § 5.

Når det gjelder betalingsformidlingsforbudet sett opp mot EØS-retten, viser departementet til vurderingene som ble gjort i Ot.prp. nr. 80 (2007–2008) om innføring av lovbestemmelsen om betalingsformidlingsforbudet. Det vises i tillegg til at betalingsformidlingsforbudet senest i juli 2020 ble vurdert av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i to avgjørelser som hadde bakgrunn i to klager fra ulike private aktører. ESA konkluderte med at både betalingsformidlingsforbudet og Lotteritilsynets håndheving av dette var i tråd med EØS-retten.

To høringsinstanser har framholdt at det finnes spillere som har opplevd å motta varsel fra sin bank om stenging av kundeforhold på bakgrunn av deltakelse i utenlandske pengespill. Dette hevdes å skje etter et direkte press fra Lotteritilsynet, uten at tilsynet har nødvendig hjemmel til å kunne pålegge bankene dette. Departementet kan ikke se at norske myndigheter har presset eller oppfordret banker til å true med terminering av kundeforhold dersom bankkontoen deres benyttes til pengespill uten norsk tillatelse. Departementet viser til at det er bankene selv, i lys av finansregelverket og bankenes egne retningslinjer for bruk av kort og konto, som vurderer eventuelle andre konsekvenser for sine kunder dersom de spiller hos utenlandske pengespillselskaper. Dette er ikke noe Lotteritilsynet tar stilling til, da tilsynet utelukkende fatter ved-

tak med påbud om stans av konkrete transaksjoner.

Departementet foreslår også å videreføre en forskriftshjemmel til å gi nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet.

Flere av høringsinstansene har gitt innspill som gjelder bankenes nærmere plikter og Lotteritilsynets saksbehandling og framgangsmåte ved ileggelse av et konkret pålegg overfor banker og finansinstitusjoner. Bestemmelser om dette er i dag regulert i forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, og det legges opp til at disse reglene fortsatt skal framgå av forskrift framfor på lovs nivå. Disse innspillene vil derfor ikke behandles her, men departementet vil komme tilbake til problemstillingene under revisjon av forskriftene til loven.

9 Markedsføring

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Innledning

Pengespilloven § 2 har et krav om hjemmel i lov for å kunne formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Videre følger det av tredje ledd at det er forbudt å innta i aviser og tidsskrifter, utlegge for offentligheten eller på annen måte spre bekjentgjørelser om utenlandske tallspill og pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, om salg av kuponger og lignende eller om innløsning av gevinster. Lotteriloven § 11 oppstiller et forbud mot å drive markedsføring eller formidling av lotterier uten tillatelse. Også forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd oppstiller et forbud mot å tilby eller markedsføre totalisatorspill uten konsesjon.

Som vist til i proposisjonen punkt 7, er det under dagens regelverk ikke gjort et klart rettslig skille mellom formidling, tilbud og markedsføring av pengespill. I Lotteritilsynets praksis har forbudet mot formidling av pengespill uten hjemmel i lov ofte vært anvendt sammen med forbudet mot å markedsføre slike pengespill, uten at det har vært presisert hvilke handlinger hvert av forbudene har rammet. Grensen mellom hva som er å tilby og hva som er å markedsføre et pengespill vil kunne være flytende.

Det eksisterende markedsførings- og formidlingsforbudet rammer vidt, og gjelder alle typer pengespill som ikke har tillatelse etter pengespillregelverket, både fysiske pengespill og pengespill over internett. Det er ikke nødvendig at den som formidler eller markedsfører pengespill uten tillatelse gjør dette mot vederlag eller annen kompensasjon.

9.1.2 Markedsføringslovens generelle regler

Markedsføring av pengespill er i likhet med all annen markedsføring underlagt reglene i markedsføringsloven. Reglene innebærer blant annet at det ikke kan tas i bruk støtende virkemidler, at påstander må kunne dokumenteres, at det må

vises særlig forsiktighet med hensyn til markedsføring rettet mot barn, og at det ikke er tillatt å drive markedsføring som på nærmere vilkår regnes som villedende eller aggressiv.

Videre følger det av markedsføringsloven §§ 12 og 13 at det er forbudt å rette telefonmarkedsføring eller markedsføring ved adressert post mot forbrukere som har reservert seg mot slik markedsføring i Reservasjonsregisteret. Dette gjelder imidlertid ikke dersom forbrukeren har rettet en uttrykkelig anmodning til den næringsdrivende om å motta slik markedsføring, eller det foreligger et eksisterende kunde- eller giverforhold og den næringsdrivende har mottatt forbrukerens kontaktopplysninger i forbindelse med salg eller innsamling, jf. markedsføringsloven §§ 12 tredje og fjerde ledd og 13 tredje og fjerde ledd. Forbrukeren skal likevel enkelt og gebyrfritt kunne reservere seg mot markedsføring direkte hos den næringsdrivende, jf. markedsføringsloven § 13 a tredje ledd, jf. §§ 12 andre ledd og 13 andre ledd.

Det er videre forbudt å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved elektroniske kommunikasjonsmetoder som for eksempel e-post og SMS, med mindre mottakeren har forhåndssamtykket til dette, jf. markedsføringsloven § 15 første ledd. Krav om forhåndssamtykke gjelder ikke markedsføring ved elektronisk post (omfatter både e-post og SMS) i eksisterende kundeforhold, der den næringsdrivende avtaleparten har mottatt kundens elektroniske adresse i forbindelse med salg. Kunden skal imidlertid i disse tilfellene enkelt og gebyrfritt gis anledning til å reservere seg mot slike henvendelser.

Ved overtredelse av forbudet mot å rette markedsføringen direkte mot forbrukere som ikke har samtykket, eller som har reservert seg mot dette, jf. markedsføringsloven §§ 12, 13 og 15, kan Forbrukertilsynet fatte forbuds- eller påbudsvedtak med tvangsmulkt som må betales dersom vedtaket ikke blir etterlevd, jf. markedsføringsloven § 41 jf. § 40. Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av forbudene som anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, kan Forbrukertilsynet ilegge et overtredelsesgebyr som den som

vedtaket retter seg mot skal betale, jf. markedsføringsloven § 42. Vesentlig overtredelse kan videre straffes med bøter, fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, jf. markedsføringsloven § 48. Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang, virkninger og graden av skyld. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt straff eller overtredelsesgebyr for overtredelse av markedsføringsloven, eller forskrift i medhold av loven, kan en overtredelse straffes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

9.1.3 Markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill

Markedsføring av de statlig kontrollerte pengespillene reguleres også av særskilte «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto». Retningslinjene er fastsatt av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. De regulerer blant annet aldersgrenser for hvem reklamen kan rettes mot og hvem som kan delta i reklamen. Videre framgår det av retningslinjene at markedsføringen ikke skal utføres slik at deltagelse i pengespill glorifiseres eller framstilles som risikofritt, og at synligheten av ansvarlighetstiltak skal være større ved markedsføring av pengespill som har en høyere risiko for utvikling av uheldig spilleatferd. Markedsførings tiltaket skal heller ikke banalisere pengespill ved å framstille kjøps situasjonen som en alminnelig del av forbrukernes hverdag. Retningslinjene presiserer videre at markedsføring ikke må rettes mot personer under 18 år og at personer under 18 år ikke kan brukes i markedsføringen. Retningslinjene presiserer også hvordan enerettstilbyderne kan presentere vintersjanser og at direkte reklame ikke kan rettes mot personer uten forhåndssamtykke. Markedsførings henvendelser skal heller ikke rettes mot personer som har ekskludert seg fra pengespill.

Et viktig prinsipp for markedsføringen er nødvendighetsavgrensningen. Avgrensningen er skjønnsbasert, og går ut på at markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill ikke må finne sted i større grad enn det som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst inn mot forsvarlige spilltilbud underlagt offentlig kontroll.

Markedsføring av statlige pengespill er, i tillegg til nasjonale regler og retningslinjer, også underlagt EØS-rettslige begrensninger. Begrensningene, som følger av EU-domstolens rettspraksis, innebærer at innehaveren av et offentlig monopol ikke kan drive markedsføring som går

utover det som er nødvendig for å kanalisere forbrukerne mot lovlig spillvirksomhet. Dette tilsvarer nødvendighetsavgrensningen som er inntatt i departementenes retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Det framgår ikke klart av EU-domstolens rettspraksis hvilke grenser som gjelder for hvor langt markedsføringen kan gå for å kanalisere forbrukerne mot det lovlige tilbudet. På den ene siden har EU-domstolen uttalt at markedsføringen av statlige pengespill ikke må inneholde «enticing advertising messages depicting major winnings in glowing colours», jf. EU-domstolens sak C-316/07 Stoss. Dette kan gi inntrykk av at de statlige enerettstilbyderne nærmest ikke kan ta i bruk noen av de samme virkemidlene som benyttes i markedsføringen av det uregulerte tilbudet.

På den andre siden har EU-domstolen gitt uttrykk for at statlige pengespill må kunne markedsføres i lys av konkurransen fra det uregulerte pengespilltilbudet. Det har i denne sammenheng blitt uttalt at enerettstilbyderne kan tilby «a reliable, but at the same time attractive, alternative to non-regulated activities, which may as such necessitate the offer of an extensive range of games, advertising on a certain scale, and the use of new distribution techniques», jf. EU-domstolens sak C 347/09 Dickinger. Dette taler på sin side for at enerettstilbydernes markedsføring må vurderes i lys av konkurransen fra det uregulerte pengespilltilbudet. Videre har EU-domstolen uttalt at staten må «ensure that marketing and advertising activities are sensible and balanced in content, and shall seek, in particular, to combat disproportionate participation in games of chance», jf. EU-domstolens sak C-258/08 Ladbroke. Det essensielle synes dermed å være at markedsføringen skal være tilstrekkelig balansert mellom attraktivitet og ansvarlighet.

EØS-begrensningen kan på denne bakgrunn sammenfattes kort som at markedsføring av statlige pengespill i en enerettsmodell i utgangspunktet er tillatt, såfremt den har et faktisk siktemål om å kanalisere spillelyst mot lovlig spillvirksomhet. Kanaliseringen må videre være basert på en rimelig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet, hensyntatt konkurransebildet.

9.1.4 Markedsføring av private lotterier

Private lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften §§ 6 og 7 er i motsetning til de statlig kontrollerte pengespillene underlagt en konkret grense for hvor mye arrangørene kan bruke på markedsføring. Grensen følger av lotteriforskriften § 7 a og

er på 15 pst. av tillatt omsetning etter fradrag av gevinster. Denne bestemmelsen gir også en innholdsmessig begrensning for markedsføringen som langt på vei svarer til retningslinjene som gjelder for de statlig kontrollerte pengespillene. Det følger blant annet av lotteriforskriften § 7 a første ledd nr. 2 at markedsføringen ikke kan rettes mot personer under 18 år eller andre sårbare grupper, og av første ledd nr. 6 at markedsføring ikke kan rettes direkte til bestemte personer uten forutgående samtykke.

9.1.5 Markedsføring av ulovlige pengespill

Markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er forbudt. Dette framgår av lotteriloven § 11, pengespilloven § 2 første og tredje ledd og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd andre punktum. Ved brudd på disse reglene kan Lotteritilsynet kreve at den ansvarlige stanser aktiviteten. Den ansvarlige kan også straffes. Regelverket skiller ikke mellom hovedansvarlig og medansvarlig, og det åpnes derfor for å reagere mot flere enn spillskapet. De fleste som har en direkte rolle i markedsføringen, og som markedsfører eller bidrar til markedsføringen, vil være omfattet av forbudet.

Også automatisert kjøp og salg av nettannonser via digitale børser (programmatisk annonsering), er omfattet av formidlings- og markedsføringsforbudet. Virksomheter som benytter seg av slike automatiserte tjenester kan derfor holdes ansvarlig dersom den automatiserte tjenesten gjør at virksomhetens nettsider fylles med annonser for pengespill som ikke har tillatelse etter pengespillregelverket.

Forbudet mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse, vil også ramme markedsføring som sendes fra utlandet dersom denne markedsføringen er rettet mot det norske markedet. Dette innebærer at også markedsføring av uregulerte pengespill på tv-kanaler som sender fra utlandet og som er rettet mot norske seere, er omfattet av forbudet. Som nevnt i punkt 7.1.4.2 over, benytter Lotteritilsynet en rekke indikatorer for å vurdere hvorvidt utenlandske pengespillselskap retter seg mot Norge. Det er de samme vurderingsmomentene som er relevante i vurderingen av hvorvidt markedsføringen er rettet mot et norsk publikum. Lotteritilsynet vurderer blant annet:

- om spillside tilbyr norsk som språk
- om spillside tilbyr bruk av norsk valuta
- om selskapet bak aktiviteten er norsk eller har tilknytning til Norge, for eksempel med norsk adresse

- om spillside markedsfører seg i norske kanaler
- om spillside bruker norske personer i markedsføringen
- om overskudd fra spillaktiviteten øremerkes norske organisasjoner
- om spillside viser til norske hjelpetilbud som Anonyme Gamblere Norge, Blå Kors Norge eller Hjelpelinjen
- om spillskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet

Dersom Lotteritilsynet på bakgrunn av en helhetsvurdering av disse indikatorene finner at markedsføringen er rettet mot det norske markedet, er den altså ikke tillatt etter loven. Dette gjelder selv om Lotteritilsynet ikke vil ha mulighet til å håndheve forbudet, for eksempel fordi tilbyderer befinner seg i utlandet. Departementet viser imidlertid i denne sammenhengen til Prop. 45 L (2019–2020) om endringer i kringkastingsloven for å kunne hindre eller vanskeliggjøre markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Kringkastingsloven § 4-7 trådte i kraft 1. januar 2021. Lovendringen innebærer at den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester, kan pålegges å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring som er i strid med pengespillovgivningen.

Markedsføringsforbudet har også blitt tolket som å omfatte markedsføring av aktiviteter som ikke faller inn under pengespilldefinisjonen, slik som gratisspill eller merkevarebygging i form av generell profilering. Her er vurderingstemaet hvorvidt navnet det markedsføres for er kjent nok til at det assosieres med pengespill. Dersom svaret er ja, følger det av Lotteritilsynets praksis at den aktuelle markedsføringen rammes av forbudet.

9.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste utgangspunktet om at markedsføring av pengespill som har norsk tillatelse, skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot ansvarlige spilltilbud. Det ble vist til at en slik bestemmelse vil tydeliggjøre at kanaliseringshensynet er det sentrale utgangspunktet for markedsføring av pengespill, og gi et klart signal til både statlige og private pengespilltilbydere om hvilke prinsipper som skal være styrende for deres markedsføring.

Videre ble det foreslått at begrepet «markedsføring» anvendes i den nye loven. Begrepet ble

foreslått å ramme vidt, slik at all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill, herunder reklame, sponning og produktplasing, omfattes. Det ble også foreslått et forbud mot å medvirke til å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse etter loven.

Departementet foreslo videre at det i loven klargjøres at også de som har tillatelse til å tilby pengespill er underlagt visse begrensninger når det gjelder hvilke virkemidler som kan benyttes i markedsføringen. Det ble i forlengelsen av dette foreslått å presisere på lovs nivå at det er forbudt å rette markedsføring for pengespill direkte mot spillere som har reservert seg mot dette, samt å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige. Det ble vist til at selv om disse formene for markedsføring allerede er regulert i markedsføringsloven, vil det være hensiktsmessig med en egen bestemmelse som regulerer disse markedsføringspraksisene på pengespillområdet. Dette vil blant annet gi Lotteri-tilsynet mulighet til å reagere overfor pengespillaktøren med den spesifikke håndhevingskompetansen som foreslås i denne loven, for eksempel tilbakefall av tillatelse eller stans i utbetalinger.

Endelig ble det foreslått å innta en forskriftsbestemmelse om at det kan gis nærmere regler om markedsføring av pengespill.

9.3 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget støtter at forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge videreføres og tydeliggjøres i loven. Et flertall har også uttrykt seg positive til at forbudet omfatter medvirkning.

Forbrukertilsynet er enig i vurderingene knyttet til at markedsføringsinnhold ikke skal tilpasses barn eller unge som målgruppe, og at forbudet også skal gjelde der markedsføringen ikke er spesifikt rettet mot en fysisk mindreårig gjennom en kommunikasjonsmetode som tillater individuell kommunikasjon. Dette er ifølge høringsinstansen viktig for å opprettholde et effektivt forbud mot markedsføring av pengespill overfor mindreårige. Høringsinstansen har videre påpekt at en kommunikasjonsmetode som tillater individuell kommunikasjon, også vil omfatte individuell kommunikasjon på sosiale medier.

Akan kompetansesenter støtter forslaget til ny bestemmelse om begrensninger i tillatt markedsføring for pengespill. Høringsinstansen understreker samtidig at dette gjelder på generelt grunnlag, uavhengig av hvem som er leverandør.

Norsk Forening for Spillproblematikk (NFSP) og *KoRus Øst* mener at reklame for pengespill kan sidestilles med markedsføring av tobakk og alkohol, og vurderer all reklame for pengespill som mulig problematisk. *NFSP* mener at man derfor også må forby reklame fra norske lovlige pengespillaktører. Det vises i denne forbindelse til at reklame for et spillselskap i realiteten er reklame for alle spillselskap, og at publikum i liten grad skiller mellom lovlige norske tilbydere og utenlandske pengespillselskap.

Blå Kors Norge framholder at norske seere, i tillegg til å utsettes for ulovlig tv-reklame fra utenlandske pengespill, også utsettes for en massiv eksponering fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, som også er med på å alminneliggjøre og skape sosial aksept for pengespill. Lovlig markedsføring må ifølge høringsinstansen derfor begrenses.

Stiftelsen Dam viser til at Norsk Tipping har iverksatt egne ansvarlighetstiltak for å beskytte enkeltspillere i form av den såkalte «nei-takk-listen» og ber departementet vurdere om noen, eller alle av disse tiltakene, bør gjøres gjeldende for begge enerettstilbyderne.

Medietilsynet støtter at forbudet retter seg mot all markedsføring. Tilsynet legger til grunn at begrepet skal tolkes vidt i tråd med hvordan begrepet anvendes i markedsføringsloven. Høringsinstansen støtter videre at det tydelig framgår av lovforslaget at det er forbudt å rette markedsføring av pengespill mot mindreårige. Tilsynet støtter også at et vidt medvirkningsansvar videreføres i ny lov, og mener det vil være nyttig om det i forarbeidene til loven klargjøres hvor langt medvirkningsansvaret strekker seg for rene tekniske formidlere av slik markedsføring, for eksempel for distributører av audiovisuelle medietjenester.

Røde Kors uttrykker bekymring for at utenlandske pengespillaktører i økende grad driver med sponning, reklame og produktplasing og mener denne formen for markedsføring eksponerer ulovlige pengespill til en bredde av befolkningen uten at sårbare spillere og barn gis mulighet til å beskytte seg mot denne eksponeringen.

Spillavhengighet Norge mener begrepet «nødvendig» framstår som veldig diffust og ønsker en ytterligere tydeliggjøring av begrepet. Høringsinstansen har videre vist til at markedsføring i mange tilfeller er hovedgrunnen til tilbakefall hos spilleavhengige, og at også markedsføring av toppremier i «trygge» spill kan ha en vesentlig effekt på en spilleavhengig.

Betsson Group har vist til at det i høringsnotatet legges til grunn en ordlydsforståelse av «å

tilby» og «å medvirke til å tilby» som vil ramme svært mange aktører. Som eksempel nevnes at en virksomhet kjøper en tjeneste som innebærer at annonseplassene på dennes nettsider automatisk fylles med reklame. Videre hevdes det at departementet synes å legge opp til at markedsføring kan gjennomføres også i de tilfeller der den enkelte ikke lenger ønsker å være kunde av enerettstilbyderne og trekker tilbake sitt samtykke. Dette framgår ifølge selskapet av vurderingen som er gjort i høringsnotatet som gjelder behandling av personopplysninger. *Betsson Group* uttaler i denne sammenheng at «[d]epartementet fremstår med sine uttalelser å være av den oppfatning at en person som har spilt pengespill, aldri kan ønske å slutte og spille. Det er uklart i hvilken utstrekning enerettsaktørene gis adgang til å markedsføre av hensyn til «å holde på» spillerne, og videre hvordan det vurderes som nødvendig av kanaliseringshensyn når direkte markedsføring overfor den enkelte spiller «kan virke spesielt triggende på spillere som har et problematisk spillemønster», jf. høringsnotatet s. 54.»

TV 2 mener mediernes redaksjonelle omtale av ethvert pengespill (innen- eller utenlands), dets premier eller for eksempel odds som er satt i sammenhenger mediene dekker, ikke kan være omfattet av slik medvirkning til å markedsføre pengespill som loven skal ramme. Det vises til at mediene under den alminnelige ytringsfrihet står fritt til å rapportere, gi informasjon om og analysere denne typen informasjon. Høringsinstansen har videre vist til at en lovfesting av utgangspunktet om at markedsføring av pengespill skal begrenses til det som er «nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot ansvarlige spilltilbud» er svært skjønnsmessige målsettinger, og gir liten veiledning for når en mediebedrift som publiserer markedsføringen medvirker til overtredelse av reglene. Reguleringene for når mediebedrifter kommer i ansvar bør ifølge høringsinstansen være tydeligere angitt. Videre mener høringsinstansen at forbudet mot å rette markedsføring mot «spillere som har reservert seg» kan oppfattes som om aktører må etablere en egen reservasjonsordning. Dette bør ifølge høringsinstansen avklares i reguleringen.

9.4 Departementets vurderinger

9.4.1 Bakgrunn

Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse om spilleproblemer i Norge i 2019 viser at både rapportert eksponering av pengespillreklame og

den opplevde påvirkningen fra slik reklame har økt siden 2015. I tillegg viser undersøkelsen at den subjektive innvirkningen av slik reklame er sterkere for dem med spilleproblemer enn for andre. Funnene illustrerer etter departementets syn viktigheten av at markedsføring for pengespill er underlagt nærmere regulering.

9.4.2 Begrepsbruk

I dag er forbudet mot å markedsføre pengespill uten tillatelse ulikt formulert i pengespilloven, lotteriloven og forskrift om totalisatorspill. Mens de to sistnevnte regelverkene eksplisitt viser til «markedsføring», er det i pengespilloven vist til at det er forbudt å «formidle» pengespill uten tillatelse samt «å utlegge for offentligheten eller på annen måte spre bekjentgjørelser» om utenlandske pengespill. Departementet foreslår at begrepet «markedsføring» anvendes i den nye loven.

Markedsføringsbegrepet er ment å ramme vidt, slik at all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill, omfattes. Enkelte høringsinstanser har uttalt at det bør klargjøres hvorvidt markedsføringsbegrepet er ment å sammenfalle med bruken av begrepet i annet lovverk.

Markedsføringsloven inneholder ingen definisjon av markedsføringsbegrepet, men departementet legger til grunn at begrepet slik det er anvendt i markedsføringsloven må tolkes vidt, i likhet med slik begrepet er anvendt i pengespillregelverket. Departementet kan derfor ikke se at markedsføringslovens bruk av begrepet avviker fra slik begrepet tenkes anvendt i ny pengespillov.

Heller ikke kringkastingsloven inneholder noen definisjon av markedsføringsbegrepet. Loven inneholder imidlertid definisjoner på reklame, se § 1-1 bokstav g, sponing, jf. § 3-4 andre ledd og produktplassering, jf. § 3-6 andre ledd. Markedsføringsbegrepet i ny pengespillov omfatter alle disse kategoriene. Det er ikke nødvendig at markedsføringen skjer mot betaling eller annen form for godtgjøring, for at det regnes som markedsføring av pengespill. All aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill er i utgangspunktet omfattet.

Som det framgår av proposisjonen punkt 7, vil det kunne være en flytende grense mellom det å «tilby» og det å «markedsføre» pengespill. Departementet anser det ikke som avgjørende å etablere et klart skille mellom disse begrepene. Det vises til drøftelsen i punkt 7.2.4 hvor det redegjøres nærmere for dette.

9.4.3 Nødvendighetsavgrensningen

Departementet foreslår at det i loven klargjøres at også de aktørene som har tillatelse til å tilby pengespill etter loven er underlagt visse begrensninger når det gjelder hvilke virkemidler som kan benyttes i markedsføringen. Det foreslås derfor at det i lovforslaget § 6 første ledd lovfestes at markedsføring av pengespill som har norsk tillatelse, skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud. En slik bestemmelse vil, etter departementets syn, tydeliggjøre at kanaliseringssynet er det sentrale utgangspunktet for markedsføring av pengespill. Dette vil gi et klart signal til både statlig kontrollerte og private pengespilltilbydere om hvilke prinsipper som skal være styrende for deres markedsføring.

Enkelte høringsinstanser har vist til at nødvendighetskriteriet synes å være svært skjønnsmessig. *TV 2* har uttalt at kriteriet gir liten veiledning for når en mediebedrift som publiserer markedsføring, medvirker til overtredelse av denne bestemmelsen. Departementet bemerker i denne sammenheng at medvirkingsforbudet utelukkende gjelder i tilknytning til forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse etter loven, jf. lovforslaget § 6 andre ledd bokstav a. Det er med andre ord ikke oppstilt et forbud mot å medvirke til brudd på reglene om begrensninger i markedsføringen for lovlige pengespill etter lovforslaget § 6 første ledd eller andre ledd bokstav b og c. Mediebedrifter og andre aktører som vil kunne tenkes å bidra indirekte til overtredelse av disse bestemmelsene vil derfor ikke kunne rammes av medvirkingsforbudet i denne sammenheng.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er «nødvendig» for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot ansvarlige spilltilbud, vil dette, som enkelte høringsinstanser har vært inne på, måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. I vurderingen vil det være relevant å se på hvilket markedsføringstrykk de lovlige spilloperatørene møter fra aktører som retter markedsføring mot norske forbrukere uten tillatelse. Dette innebærer blant annet at dersom markedsføringsstrykket fra utenlandske pengespillselskaper skulle minke, for eksempel som følge av innføringen av nye tiltak som tar sikte på å hindre ulovlig tilbud og markedsføring av uregulerte pengespill (se blant annet proposisjonen punkt 17 om pålegg om DNS-varsling eller DNS-blokkering og Prop. 45 L (2019–2020) om endringer i kringkastingslo-

ven, jf. kringkastingsloven § 4-7), vil de som har tillatelse til å tilby pengespill som en konsekvens, også måtte redusere sin markedsføring.

Enkelte spilleavhengighetsorganisasjoner har vist til at også enerettstilbydernes lovlige markedsføring kan ha negativ effekt på personer med spilleproblemer. På denne bakgrunn har enkelte uttalt at all markedsføring for pengespill derfor må begrenses eller forbys helt på linje med reklame for alkohol og tobakk. Departementet ser at all markedsføring for pengespill kan ha negativ innvirkning på sårbare spillere. Det er derfor viktig å lov- og forskriftsfeste begrensninger for slik markedsføring, noe som også er bakgrunnen for forskriftshjemmelen som foreslås inntatt i § 6 siste ledd. Etter departementets syn, vil det imidlertid ikke være forsvarlig å forby markedsføring for pengespill på lik linje med alkohol- eller tobakkreklameforbudet. Dette skyldes at pengespillmarkedet vanskelig kan sammenlignes med fysiske varer som alkohol og tobakk. I motsetning til fysiske varer er pengespill som tilbys over internett umiddelbart tilgjengelig uavhengig av hvor tjenesten tilbys fra. Når det i tillegg fins et høyt antall utenlandske pengespillselskaper som ikke respekterer det norske forbudet, og som bruker kreative metoder for å tilby og markedsføre ulovlige pengespill til nordmenn, er det etter departementets vurdering urealistisk at spillelysten i befolkningen vil forsvinne dersom man slutter å synliggjøre det lovlige, regulerte pengespilltilbudet. Det lovlige tilbudet må derfor kunne synliggjøres som et tryggere alternativ til det uregulerte tilbudet, for å hindre at nordmenn i stedet benytter seg av utenlandske pengespill med færre ansvarlighetstiltak. Å tillate begrenset markedsføring for lovlige pengespill vurderes derfor totalt sett for å være mest i tråd med lovens formål om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.

9.4.4 Forbud mot å markedsføre pengespill uten tillatelse

Departementet fastholder forslaget om å videreføre og tydeliggjøre forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge, jf. lovforslaget § 6 andre ledd bokstav a. I tråd med gjeldende rettstilstand vil forbudet også ramme markedsføring som sendes fra utlandet, dersom denne markedsføringen er rettet mot det norske markedet, se punkt 9.1.5.

I henhold til dagens praksis, bør også markedsføring av aktiviteter som ikke faller inn under pengespilldefinisjonen, men hvor navnet det mar-

kedsføres for er kjent nok til at det assosieres med pengespill, omfattes av forbudet. Dette innebærer at forbudet fortsatt vil omfatte gratisspill og generell merkevarebygging, dersom merkevaren er kjent nok for publikum til at den kan knyttes til pengespill.

Det er videre forbudt å medvirke til å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse etter loven. Når det gjelder rekkevidden av medvirkningsansvaret, vil det etter departementets syn gå en grense mot vernet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100, tilsvarende det som ble lagt til grunn over i punkt 7.2.4 for forbudet mot å tilby og å medvirke til å tilby pengespill som ikke har tillatelse etter loven. Som nevnt der, vil det for eksempel måtte gå en grense mot redaksjonell omtale av pengespill som ikke har tillatelse etter loven, herunder artikler, nyhetsmeldinger og kronikker. Slik aktivitet er utøvelse av den alminnelige ytringsfriheten, og vil ikke rammes av lovens forbud mot å tilby, markedsføre eller medvirke til å tilby eller markedsføre pengespill uten tillatelse. Såkalt innholdsmarkedsføring, derimot, vil klart være omfattet av markedsføringsforbudet.

Enkelte høringsinstanser har vist til at det ikke er klargjort om medvirkningsforbudet omfatter selskaper som tilbyr rådgivning som på ulike måter bidrar til utvikling og markedsføring av spill som ikke har tillatelse etter loven. Departementet vil med dette klargjøre at heller ikke forbudet mot å medvirke til å markedsføre pengespill uten tillatelse er ment å omfatte denne typen rådgivningstjenester som for eksempel juridisk rådgivning eller PR-rådgivning som tilbys til utenlandske pengespillselskaper.

Heller ikke distribusjon av audiovisuelle medietjenester vil være omfattet av forbudet mot å medvirke til å markedsføre pengespill uten tillatelse. Det vises til at tv og nettdistribusjon av pengespillreklame allerede er regulert i kringkastingsloven § 4-7, som gir Medietilsynet hjemmel til å gi pålegg overfor distributører om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til slik markedsføring som formidles i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet ser derfor ingen grunn til at denne typen teknisk formidling også skal være omfattet av medvirkningsansvaret i pengespillregelverket.

Det vil ellers bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om en aktivitet er å regne som medvirkning til å markedsføre pengespill, eller om handlingen kun regnes som en ytring som er vernet av den alminnelige ytringsfriheten. I vurderingen av hvorvidt en aktivitet regnes som med-

virkning til markedsføring, vil de samme vurderingsmomentene som er lagt til grunn i vurderingen av om noe regnes som medvirkning til å tilby pengespill være relevante, se punkt 7.2.4. Det vil etter dette måtte legges vekt på hvem som er avsender av informasjonen, hvem som tar initiativ til å gi informasjonen, innholdet og utformingen av informasjonen og hvordan informasjonen er presentert og formidlet. Det vil blant annet være relevant å se på hvordan aktiviteten blir oppfattet av publikum, jf. Rt. 2000 s. 46 («Draktreklame»). Dersom publikum oppfatter aktiviteten som en invitasjon til å spille, vil aktiviteten som hovedregel omfattes av forbudet. Aktiviteter som ikke fremmer omsetningen av pengespill og som heller ikke oppfattes av publikum som tilbud eller markedsføring av disse spillene, vil derimot som hovedregel ikke være omfattet av forbudet.

Når det gjelder automatisert kjøp og salg av nettannonser via digitale børser (programmatisk annonsering), vil denne formen for markedsføring også være omfattet av markedsføringsforbudet etter den nye loven. Som det framgår av punkt 9.1.5, er programmatisk annonsering allerede omfattet av gjeldende forbud mot formidling og markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse, og departementet har ikke ment å snevre inn rettstilstanden på dette området. Dette innebærer at en virksomhet som kjøper en slik automatisert tjeneste, fortsatt vil være ansvarlig for å sikre at virksomhetens nettsider ikke fylles med annonser for pengespill som ikke har tillatelse etter loven. Ved programmatisk annonsering benytter de norske annonsebørsene seg i dag av verktøy som filtrerer ut ulovlig markedsføring etter nærmere bestemte kriterier som mediehusene bestiller. Der man har avdekket at utenlandske pengespillselskaper har lyktes i å omgå disse kontrollmekanismene, vil mediehusene måtte styrke kontrolltiltakene ytterligere for å forhindre at slik markedsføring slipper gjennom og vises på deres nettsider. Dersom det oppdages annonser for ulovlige pengespill på deres nettsider, kan altså mediehusene holdes ansvarlige for brudd på markedsføringsforbudet eller medvirkning til dette, selv om annonsen er publisert av en automatisert tjeneste.

9.4.5 Forbud mot markedsføring av pengespill mot mindreårige

Departementet foreslår videre at det i § 6 andre ledd bokstav b lovfestes et forbud mot å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige. Med mindreårige menes personer under 18 år. Depar-

tementet vurderer at dette forslaget er en naturlig følge av lovforslaget § 7 første ledd om at pengespill skal ha 18-årsgrense.

Forbudet mot å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige innebærer for det første at markedsføringen ikke skal rettes direkte mot mindreårige, på samme måte som markedsføringen ikke skal rettes direkte mot personer som har reservert seg mot dette. Men forbudet innebærer også at markedsføringens innhold ikke skal tilpasses barn eller unge som målgruppe, for eksempel ved at det fokuseres på aktiviteter eller interesser som først og fremst er populære blant barn. Dette vil være forbudt, også der markedsføringen ikke er spesifikt rettet mot en fysisk mindreårig gjennom kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon.

Til tross for at en slik markedsføringspraksis antageligvis vil være ansett som urimelig handelspraksis overfor barn etter markedsføringsloven § 6, jf. § 20, finner departementet at det likevel er hensiktsmessig med en egen bestemmelse i pengespilloven som regulerer markedsføring rettet mot mindreårige. Det vises til at det i markedsføringsloven bare er knyttet straff og overtredelsesgebyr til det å direkte oppfordre barn til å kjøpe annonserte ytelser eller overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte ytelsene for dem, jf. §§ 48 første ledd og 42 første ledd, jf. § 20 andre ledd. I lys av de skadevirkninger pengespilltjenester kan ha overfor barn, mener departementet at det av hensyn til barns beskyttelse er behov for å kunne knytte slike sanksjoner også til de tilfeller som det foreslås å forby i lovforslaget § 6 andre ledd.

I lovforslaget § 7 tredje ledd åpnes det for at departementet kan gjøre unntak fra 18-årsgrensen for nærmere bestemte pengespill. Departementet legger til grunn at forbudet mot markedsføring mot mindreårige gjelder uavhengig av eventuelle unntak fra aldersgrensen. Selv om mindreårige unntaksvis kan få anledning til å delta i enkelte pengespill med lav risiko, som for eksempel basarer, betyr ikke dette at mindreårige bør utsettes for direkte markedsføring for slike spill. Forbudet mot markedsføring av pengespill mot mindreårige vil dermed bidra til å beskytte barn som gruppe.

9.4.6 Forbud mot direkte markedsføring mot spillere som har reservert seg

Som det framgår over av punkt 9.1.2, oppstiller markedsføringsloven et forbud mot å rette markedsføring via SMS, e-post og lignende mot forbrukere som ikke har samtykket til dette, og et

forbud mot å rette markedsføring via telefon og adressert post mot forbrukere som har reservert seg mot dette i Reservasjonsregisteret. Slik markedsføring er likevel tillatt dersom det foreligger et eksisterende kundeforhold. Markedsføringsloven oppstiller videre et forbud mot å rette markedsføring mot forbrukere som har reservert seg direkte hos den næringsdrivende.

Departementet ser imidlertid at det er behov for en egen bestemmelse i pengespilloven om at det er forbudt å markedsføre pengespill direkte mot spillere som har reservert seg mot slik markedsføring hos pengespilltilbyderen. Dette anses som spesielt alvorlig i lys av det skadepotensialet denne typen markedsføring kan ha overfor sårbare spillere som har tatt et bevisst og aktivt valg om ikke å motta pengespillreklame fra tilbyderen. Det vil ofte nettopp være spillere som har et problematisk forhold til pengespill som velger å gjøre en slik direkte reservasjon. Departementet antar derfor at dette har et større skadepotensial enn det å rette markedsføring mot spillere som har gjort en generell reservasjon mot markedsføring via telefon og adressert post i Reservasjonsregisteret, eller utsendelse av SMS, e-post eller lignende uten samtykke til forbrukere som gjerne ikke har spilt hos pengespilltilbyderen. Departementet anser det derfor som tilstrekkelig at Forbrukertilsynet kan sanksjonere de sistnevnte lovbruddene etter markedsføringsloven.

Forskning viser at pengespillreklame har sterkere innvirkning på personer som har større problem med pengespill enn de med mindre problem. Ifølge Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse fra 2019, rapporterer de med spilleproblemer særlig stor forskjell i effekt av reklameeksponering, sammenlignet med dem uten spilleproblemer, på spørsmålet om reklame fikk dem til å spille med høyere risiko. Annen forskning indikerer at pengespillreklame bidrar til å forverre spilleproblemer og kan utløse tilbakefall for enkelte personer (Binde (2007): «Spelreklam och spelberoende – en intervjustudie»). Direkte markedsføring er som regel spisset mot den enkelte forbrukers pengespillinteresser. Dette gjør at denne formen for markedsføring kan virke spesielt triggende på spillere som har et problematisk spillemønster.

Det foreslås derfor i lovforslaget § 6 andre ledd bokstav c et forbud mot å rette markedsføring for pengespill direkte mot dem som har reservert seg mot slik markedsføring hos pengespilltilbyderen. Med direkte markedsføring menes å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved hjelp av kommunikasjonsmetoder som tillater indi-

viduell kommunikasjon, herunder via telefonoppringning, adressert post, e-post og SMS. Også individuell kommunikasjon på sosiale medier vil omfattes, eksempelvis markedsføring i en direkte-melding på Facebook eller Instagram.

At en spiller har reservert seg mot direkte markedsføringshenvendelser hos pengespilltilbyderen, betyr at spilleren enten har benyttet seg av retten til «enkelt og gebyrfritt» kunne reservere seg mot telefonsalg og/eller adressert post direkte hos den næringsdrivende, jf. markedsføringsloven § 13 a tredje ledd, eller rettigheten til «enkelt og gebyrfritt» kunne reservere seg mot denne typen markedsføringshenvendelser på SMS, e-post og lignende, enten når kundens elektroniske adresse samles inn, eller ved hver enkelt senere markedsføringshenvendelse, jf. markedsføringsloven § 15 tredje ledd tredje punktum. Næringsdrivende plikter altså allerede i dag å ha systemer for at forbrukeren skal kunne gjøre en direkte reservasjon og rutiner som sikrer at reservasjonen blir respektert. I praksis er dette som regel løst ved at spilleren benytter en avmeldingslenke i e-post/SMS fra pengespilltilbyderen på tilbyderens hjemmeside, applikasjon eller lignende, eller ved å ta direkte kontakt med tilbyderen. For selskaper som driver telefonmarkedsføring er det vanlig å ha såkalte interne sperrelistor, hvor kontaktinformasjonen til forbrukere som ikke ønsker å bli kontaktet igjen føres opp i etterkant av samtalen.

Et forbud i pengespilloven mot direkte markedsføring til spiller som har reservert seg hos pengespilltilbyderen, vil også medføre at Lotteritilsynet vil ha mulighet til å reagere overfor pengespilltilbyderen med den spesifikke håndhevingskompetansen som foreslås i denne loven, for eksempel tilbakekall av tillatelse eller stans i utbetalinger.

Endelig vil departementet bemerke at de vurderingene som ble gjort i høringsnotatet som gjaldt samtykke til innhenting av personopplysninger som gjelder spillemønster, ikke kan overføres til det som gjelder samtykke til å motta direktemarkedsføring. Det er derfor ikke riktig, som framholdt av *Betsson Group* i høringsrunden, at departementet har ment at markedsføring for pengespill lovlig kan rettes direkte mot spilleren også i de tilfeller der vedkommende ikke lenger ønsker å være kunde av enerettstilbyder og trekker tilbake sitt samtykke. For videre redegjørelse for spørsmålet om samtykke i tilknytning til innhenting av personopplysninger vises det til punkt 13.7.

9.4.7 Sanksjoner

Dersom noen markedsfører pengespill i strid med lovforslaget § 6 andre ledd, følger det av lovforslaget at vedkommende kan ilegges overtredelsesgebyr etter § 36 eller straff etter § 37, se punkt 16.6 og 16.7 nedenfor.

9.4.8 Forskriftshjemmel

Endelig foreslår departementet i § 6 tredje ledd at det inntas en hjemmel til å gi forskrift om markedsføring av pengespill. En slik hjemmel kan blant annet benyttes til å fastsette nærmere regler for enerettstilbydernes markedsføring, som i dag ligger i departementets retningslinjer for markedsføring av statlig kontrollerte pengespill. Hjemmelen kan også benyttes til å myndighetsregulere det som i dag bare følger av enerettstilbydernes interne retningslinjer, som for eksempel Norsk Tippings «nei-takk-liste», se nedenfor i punkt 10.1.2. Videre kan hjemmelen benyttes til å fastsette mer detaljerte markedsføringsregler for andre tilbydere enn enerettstilbyderne.

10 Et ansvarlig og trygt pengespilltilbud

10.1 Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill

10.1.1 Innledning

For mange er pengespill en ufarlig fritidsaktivitet. Men for noen kan pengespill utvikle seg til å bli et stort problem med alvorlige konsekvenser for personen selv og dennes pårørende. Omtrent 177 000 nordmenn regnes for å ha et problematisk forhold til pengespill ved at de enten er problemspillere eller moderate risikospillere. Det betyr at disse har eller står i fare for å utvikle spilleproblemer. Unge menn er særlig utsatt for å utvikle spilleproblemer. Videre viser data fra Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelser i flere år at det er noen grupper i samfunnet som har større risiko for å utvikle problemer med pengespill. Dette gjelder blant annet personer med lav utdanning og lav inntekt, personer utenfor arbeidslivet og/eller personer med fødested i Afrika, Asia, eller Sør- og Mellom-Amerika. Som sårbare regnes også spillere som har eller tidligere har hatt spilleproblemer.

Spilleproblemer kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for den enkelte og dennes pårørende. SIFOs undersøkelse av skyldnere under gjeldsordning viste at flere hadde gjeld som stammet fra spilleproblemer i 2017 sammenlignet med tilsvarende undersøkelse fra 2004.

Fordi pengespill kan ha alvorlige konsekvenser for den enkelte, er det viktig at spillene tilbys innenfor kontrollerte og ansvarlige rammer for å minimere risikoen for utvikling av spilleproblemer og gjeldsproblemer. I dette kapitlet vil departementet skissere hvilke ansvarlighetskrav som finnes i dagens regelverk og drøfte hvilke krav som bør inngå i den nye loven.

10.1.2 Gjeldende rett

De ulike ansvarlighetstiltakene på pengespillfeltet er fastsatt i lov, forskrift, konsesjonsvilkår, spilleregler og diverse retningslinjer. Ansvar er fordelt mellom Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Lotteritilsynet og pengespilltil-

byderne selv. Dette gjør at dagens ansvarlighetsrammeverk er fragmentert, både med hensyn til hvor de ulike reglene er forankret, og med hensyn til hvem som er ansvarlig for fastsettelsen av og kontrollen med regelverket.

Som eier av Norsk Tipping kan Kulturdepartementet sette krav til ansvarlighet for pengespillene som tilbys i regi av selskapet. Tilsvarende kan Landbruks- og matdepartementet stille krav til Norsk Rikstoto når det gis konsesjon. Departementene fastsetter også spilleregler for selskape-nes pengespill. Dette innebærer at enerettstilbyderne må søke sitt departement om endring i spilleregler, uavhengig av regelens karakter.

Ulike ansvarlighetskrav for Norsk Tipping er fastsatt i retningslinjer for markedsføring og i spilleregler fra Kulturdepartementet. Ansvarlighetskravene omfatter blant annet 18-årsgrense for alle spill og krav om registrert spill, med unntak av fysiske Flax-lodd. I tillegg er det regler om maksimale tapsgrenser, personlige beløpsgrenser og krav om at spilleren setter grenser for hvor mye tid han eller hun kan bruke på spillene. Andre ansvarlighetstiltak er krav om avbrudd i spillet etter at det har gått en viss tid, regler om pause og utestenging fra spill, krav om informasjon til spillerne og maksimal spillehastighet.

Norsk Tipping har også implementert egne ansvarlighetstiltak i form av en «nei-takk-liste». Reglene innebærer at selskapet ikke kan tilby kommersielle eller økonomiske insentiver rettet mot enkeltspillere i form av registrerings- og reaktiveringsbonuser, VIP-nivå for utvalgte kundegrupper, insentiv basert på spilleaktivitet eller automatisk spill (autoplay). Selskapet kan heller ikke ha direktemarkedsføring mot spillere som har ekskludert seg, eller som har gul eller rød status i Playscan. Playscan er et analyseverktøy som monitorerer spilleatferd og kategoriserer spillingen som grønn, gul eller rød etter risiko for å utvikle spilleproblemer. Norsk Tipping pålegger også sine kommisjonærer egne ansvarlighetstiltak i kommisjonæravtalen og gjennom sikkerhetsinstruksjonen for kommisjonærer og lokalinnhaver. Her følger det blant annet at det er forbudt å

tilby spill på kreditt, noe som også framgår av Norsk Tippings spilleregler.

Også Norsk Rikstoto har 18-årsgrense for sine spill, samt krav om registrert spill. Videre gjelder det krav om at spilleren må sette personlige beløpsgrenser for hvor mye man kan tape og satse på spillene, og det finnes regler om pause og ute-stenging fra spill. Norsk Rikstoto har videre innført totale tapsgrenser for sine spill. Dette innebærer at man maksimalt kan tape 20 000 kroner per 30 dager, rullerende over en 90 dagers periode. I tillegg kartlegger Norsk Rikstoto kundenes spilleatferd ved hjelp av analyseverktøyet Mentor. Slik vil kunden for eksempel kunne motta meldinger dersom vedkommende er i ferd med å utvikle et uheldig spillemønster. Kravet til ansvarlige spill framgår av formålsparagrafen til totalisatorforskriften samt av konsesjonen gitt av Landbruks- og matdepartementet.

Enerettstilbyderne har etablert rutiner for å sikre at de implementerer kravene som følger av lov, forskrift, konsesjon og spilleregler. God internkontroll skal ivareta spillerens rettigheter før, under og etter et pengespill. Enerettstilbyderne har etablert et ansvarlighetsrammeverk som skal inneholde tiltak for å forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spilleatferd.

Det fins også ansvarlighetstiltak for private lotterier. Private lotterier omfatter både tradisjonelle lotterier, nyere typer lotterier, bingo, spill på skip og norgesmesterskap i turneringspoker. For tradisjonelle lotterier er det ingen krav om spesielle ansvarlighetstiltak, men det er i utgangspunktet forbudt å arrangere lotteri uten tillatelse, jf. lotteriloven § 6 første ledd. For lotterier som har fått tillatelse etter lotteriforskriften § 7, er det et vilkår at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet, jf. lotteriforskriften § 7 andre ledd nr. 2. For bingo stiller forskrift om bingo opp ulike ansvarlighetstiltak, herunder krav om 18-årsgrense for å være i et bingolokale, krav til maksimal spillehastighet og krav til maksimalt antall databingoterminaler per bingolokale. Ansvarlighetstiltak for spill på skip er regulert i forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Her gjelder blant annet krav om 18-årsgrense og krav om å tilby at spillere skal kunne stenge seg ute fra spillelokalene der og da.

Fordi EØS-avtalen ikke harmoniserer regler for pengespill, finnes det heller ingen felleseuropeiske direktiver eller forordninger som regulerer pengespilltilbudet i EØS-området. EU-kommisjo-

nen har imidlertid utarbeidet en egen anbefaling om prinsipper for å beskytte forbrukere og spillere i forbindelse med pengespill på nett, og for å forhindre at mindreårige spiller online (Commission Recommendation 2014/478/EU). Av anbefalingen framgår det blant annet at online pengespill ikke bør være tillatt for mindreårige, at slike spill bør foregå registrert, at spillere bør gis mulighet til å sette egne innsatsgrenser og tidsgrenser, og at det bør være mulig å stenge seg ute fra pengespilltjenester på nett.

10.1.3 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste en egen bestemmelse som pålegger tilbydere av pengespill en plikt til å sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill.

For å vise at man har oppfylt kravet om å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, ble det i høringsnotatet framholdt at pengespilltilbyderen som et minstekrav må kunne vise til at man har gjennomført en vurdering av hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige, tilpasset den eller de spilltypene som tilbys. Spørsmålet om hva som er nødvendige ansvarlighetstiltak vil være gjenstand for en løpende vurdering i lys av blant annet størrelsen på pengespillvirksomheten, hvilken type spill som tilbys og spillutviklingen for øvrig. Det ble lagt opp til å forskriftsregulere nærmere bestemmelser om hvilke ansvarlighetstiltak som må sikres som et minimum i den enkelte spillkategori.

Det ble videre foreslått å nedfelle i loven at pengespill skal ha 18-årsgrense, med den begrunnelse at 18-årsgrensen er et av de viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill, og at denne regelen derfor bør komme til uttrykk på lovs nivå.

Det ble i høringsnotatet ikke foreslått noen generell lovbestemmelse om forbud mot pengespill på kreditt. Bakgrunnen for dette var at departementet anså at prinsippet uansett kan sikres gjennom offentlige tillatelser og konsesjoner som pengespilltilbudene allerede bygger på. Det ble videre vist til at utviklingen i betalingsløsninger gjør at et generelt forbud mot spill på kreditt kan være vanskelig å kontrollere og håndheve. Departementet ba imidlertid om høringsinstansenes vurdering av om et slikt forbud likevel vil kunne være praktisk gjennomførbart som en generell regel som vil gjelde for alle pengespill, og om dette er av en slik prinsipiell betydning at det bør framgå som et generelt forbud i ny pengespillov.

10.1.4 Høringsinstansenes syn

10.1.4.1 Tiltak for å motvirke spilleproblemer tilpasset typen pengespill

Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om temaet, støttet at det innføres krav om nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill.

Politihogskolen er positiv til at det innføres egnethetsvurdering og en særskilt plikt for løpende vurderinger av forebyggende tiltak for tilbydere, gjennom ansvarlighetstiltak og pålagte risikovurderinger. Den foreslåtte forskriftshjemmelen anses også formålstjenlig, slik at tilbydere kan veiledes i plikten til å innføre konkrete tiltak.

Norsk Rikstoto mener ansvarlighetstiltak bør tilpasses den ulike risikoprofilen til ulike pengespill, og at en risikobasert tilpasning av ansvarlighetstiltak er viktig for kanaliseringsoppdraget.

10.1.4.2 18-årsgrense for pengespill

Flere høringsinstanser har uttrykt at de er positive til en lovfesting av at pengespill skal ha en aldersgrense på 18 år.

Norsk Pantelotteri AS og *Røde Kors* mener unntak fra 18-årsgrensen i størst mulig grad bør gis i loven. Hvis unntak skal gis i forskrift bør det ifølge høringsinstansene ytterligere presiseres i forarbeidene hvilke lotterier som skal gis unntak, og at dette ikke bare er knyttet til størrelsen på lotteriet, men også til type lotteri og risikoen for spilleproblemer.

Norsk Forening for Spillproblematikk ser med bekymring på at lovforslaget åpner opp for at det i forskrift kan gis unntak fra aldersgrense for nærmere bestemte pengespill. Foreningen kan ikke se at noen pengespill vil være å anbefale for barn under 18 år. Det vises til at selv om slike spill i utgangspunktet vil kunne synes harmløse, vil de fungere som en opplæring i pengespill og kunne føre til problemutvikling senere.

10.1.4.3 Spill på kreditt

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, ADHD Norge, Stiftelsen Dam, Spillavhengighet Norge, Norges idrettsforbund, Rådet for psykisk helse og Bingo- og lotteriforbundet mfl. (samlet uttalelse fra 25 bingo-entreprenører) mener loven bør inneholde et forbud mot spill på kreditt. *Actis* har vist til at spill med lånte penger er i åpenbar uoverensstemmelse med målet om ansvarlig spill og vern av sårbare spillere, og at det er en sterk kobling mellom spilleavhengighet og kjapp likviditet gjennom forbrukslån og kredittkort. *Spillavhengighet Norge*

og *ADHD Norge* mener innskudd til pengespill med lånte penger er i økning, og at det at kredittkort kan benyttes hos utenlandske betalingstjenester er med på å påvirke brukerens syn på om det er lovlig i Norge også.

Lotteri- og stiftelsestilsynet vurderer at det ikke er nødvendig å lovfeste forbudet mot spill på kreditt, men mener at dette bør forskriftsfestes.

10.1.4.4 Registrert spill

Flere høringsinstanser har tatt til orde for at det bør lovfestes en hovedregel om at pengespill skal skje registrert, altså koble spillet mot person. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* har vist til at registrert spill er viktig for å kunne følge opp forslaget om å innføre nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset den typen pengespill som tilbys, og for å hindre hvitvasking. *KoRus Øst* har vist til at dersom spill foregår registrert, muliggjør det tekniske løsnings som universelle tapsgrenser på tvers av ulike spilltilbydere.

10.1.5 Departementets vurderinger

10.1.5.1 Tiltak for å motvirke spilleproblemer tilpasset typen pengespill

Et helt grunnleggende hensyn bak den norske enerettsmodellen er ansvarlighet for å motvirke spilleproblemer. Av den grunn bør det framgå av pengespilloven at den som tilbyr pengespill som krever tillatelse også har et ansvar for å sørge for at slike pengespill tilbys i ansvarlige former.

Departementet foreslår en egen bestemmelse i lovforslaget § 7, som pålegger tilbydere av pengespill en plikt til å sikre at det finnes tiltak for å motvirke spilleproblemer tilpasset typen pengespill. Med tiltak for å motvirke spilleproblemer menes tiltak for å forebygge og begrense skade av spilleproblemer. En slik bestemmelse vil, etter departementets syn, gjøre det klart at med en tillatelse til å kunne tilby pengespill, følger det også en konkret forpliktelse til å sikre at dette tilbudet skjer innenfor kontrollerte og ansvarlige rammer. Den som tilbyr pengespill har ansvar for å forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spillatferd. I dette ligger også å forebygge og redusere skadevirkninger for spilleren.

Plikten til å sikre nødvendige tiltak for å motvirke spilleproblemer er rettet mot pengespilltilbyderen. Med tilbyderen menes den som reelt sett tilbyr pengespillet, det vil si den som sitter med tillatelsen, eller hans medhjelper når det er tale om pengespill som tilbys via medhjelper. Foruten det

som kan utledes av formålsbestemmelsene, påhviler det etter dagens regelverk ingen generell forpliktelse for pengespilltilbydere til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak. Det er dermed snakk om å illegge et nytt ansvar som innebærer at pengespilltilbyderen selv må gjøre en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for den aktuelle pengespillvirksomheten.

For å vise at man har oppfylt kravet om å sikre tiltak for å motvirke spilleproblemer, må pengespilltilbyderen som et minstekrav kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige, tilpasset den eller de spilltypene som tilbys. Dette kan for eksempel være en intern utredning eller annen form for dokumentasjon, hvor det framgår at tilbyderen har vurdert hvilke tiltak som er nødvendige for sin virksomhet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete tiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise at disse har blitt implementert.

I vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige for å motvirke spilleproblemer, vil størrelsen på pengespillvirksomheten, typen pengespill som tilbys og pengespillenes risiko for økonomisk sårbarhet være relevante momenter. Hva som er nødvendige tiltak vil videre være gjenstand for en løpende vurdering i lys av spillutviklingen. Det vil for eksempel kunne bli behov for en ny vurdering av hvilke tiltak som bør innføres dersom en tilbyder begynner å tilby nye pengespilltyper med økt risiko for spilleproblemer, eventuelt at de eksisterende pengespillene som tilbys utvikles på en måte som kan øke risikoen for spilleproblemer, eller at det kommer ny kunnskap, for eksempel om risikoelementene i pengespillene. Dette krever at pengespilltilbyderen holder seg oppdatert på utviklingen innenfor de aktuelle pengespilltypene.

Nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som må sikres som et minimum i den enkelte pengespillkategori bør framgå av forskrift. Det foreslås derfor at det gis en egen hjemmel til å gi forskrift om hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill for å sikre ansvarlige pengespill. Her kan det også innføres regler om forenklet behandling for de minste pengespilltilbyderne ved bruk av et standard-skjema eller lignende. Hovedregelen vil likevel være at det er den enkelte pengespilltilbyder som må vurdere risikoen ved sitt pengespilltilbud og sikre hensiktsmessige ansvarlighetstiltak deretter.

10.1.5.2 18-årsgrense for pengespill

Departementet foreslår videre at det nedfelles i loven at pengespill skal ha 18-årsgrense. Departementet anser 18-årsgrensen for å være et av de

viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill, hvilket taler for at denne regelen bør komme til uttrykk på lovs nivå. Barn skal i utgangspunktet ikke drive med pengespill, og regelen om 18-årsgrense skal bidra til å beskytte barn mot de negative konsekvensene som kan oppstå som følge av pengespill.

Departementet fastholder at det bør kunne gis regler i forskrift om unntak fra aldersgrenser for nærmere bestemte pengespill. Dette vurderes først og fremst å være aktuelt for mindre lokale lotterier forbundet med lav risiko for spilleproblemer, som for eksempel basarer, kakeotterier og lokale 17. mai-arrangementer. Hvilke nærmere tilfeller som eventuelt kan unntas i forskrift, må vurderes løpende ut ifra hvilke tilbud som finnes til enhver tid. Departementet vil imidlertid understreke at man ikke går vekk fra prinsippet om at hovedregelen er at pengespill har 18-årsgrense.

10.1.5.3 Spill på kreditt

Forbudet mot pengespill på kreditt er ikke uttrykkelig nedfelt i lov eller forskrift, ut over de bestemmelser som framgår av lov 22. mai 1902 nr. 11 om straffelovens ikrafttredelse § 12 nr. 1. Det følger av denne bestemmelsen at spillegjeld ikke kan inndrives dersom kreditor visste at lånebeløpet ville bli brukt til pengespill. Bestemmelsen vil oppheves når lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler trer i kraft, men innholdet i bestemmelsen videreføres i den nye finansavtaleloven § 2-15.

Det er ikke ønskelig at pengespill foregår på kreditt. Dette henger sammen med at adgang til spill på kreditt vil kunne øke skadevirkningene av problemspill, ved at en spiller også får spillegjeld som en konsekvens av sitt problemspill. Det harmonerer også dårlig med bestemmelsene i lov om straffelovens ikrafttredelse og ny finansavtalelov som forbyr inndrivelse av spillegjeld, at det ikke finnes et generelt forbud i pengespilloven mot pengespill på kreditt.

I høringsnotatet ble det likevel ikke foreslått å innføre et eget forbud mot spill på kreditt. Dette ble begrunnet med at utviklingen i betalingsløsninger har gjort at et slikt forbud vil være vanskelig å håndheve, samt at gjennomføringen av prinsippet uansett vil kunne sikres gjennom offentlige tillatelser og konsesjoner som pengespilltilbudene allerede bygger på.

Flere høringsinstanser har imidlertid gitt uttrykk for at loven likevel bør inneholde et forbud mot spill på kreditt. Enkelte har i denne sam-

menheng trukket frem den sterke koblingen mellom spilleavhengighet og enkel tilgang på likviditet gjennom forbrukslån og kredittkort, og vist til at dette taler for et forbud.

Etter en fornyet vurdering i lys av høringsinnspillene, foreslår departementet likevel at det innføres et forbud mot å tilby pengespill på kreditt i den nye pengespilloven. Dette vil fungere som et viktig signal når det gjelder tilbyderens ansvar for å sikre at pengespill tilbys på en ansvarlig måte.

Når det gjelder håndhevelsen av forbudet, vil tilbydere enkelt kunne avgrense mot rene kredittkort, på samme måte som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto allerede i dag håndhever et forbud mot bruk av kredittkort hos sine kommisjonærer. I enkelte andre tilfeller, derimot, vil et forbud være utfordrende å håndheve. Dette gjelder for eksempel ved bruk av nyere betalingsløsninger i mobilapper (Vipps o.l.), hvor det ikke like enkelt kan kontrolleres hvorvidt betalingen stammer fra lånte penger. Samtidig forsterker utviklingen i betalingsløsninger nettopp behovet for å sikre at prinsippet om forbud mot pengespill på kreditt videreføres, og et lovfestet forbud kan dessuten bidra til å sikre at betalingsløsninger i fremtiden utvikles på en slik måte at spill på kreditt unngås så langt det er mulig.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste et forbud mot å tilby pengespill på kreditt, se lovforslaget § 7 andre ledd.

10.1.5.4 Registrert spill

Det ble ikke drøftet i høringsnotatet hvorvidt det burde lovfestes at pengespill skal foregå registrert. Flere høringsinstanser har likevel tatt til orde for at det bør lovfestes en hovedregel om at pengespill skal skje registrert. Departementet er enig i at registrert spill er et viktig tiltak som gir viktig kunnskap om risiko og spillemønster, og som muliggjør andre ansvarlighetstiltak som for eksempel obligatoriske tapsgrenser. Departementet ser imidlertid ikke at et krav om registrert spill egner seg som en generell hovedregel som i utgangspunktet skal gjelde for alle typer pengespill. Det vises til at det neppe vil være formålstjenlig å stille krav om innføring av kostbare registreringsløsninger for mindre lotterier forbundet med lav risiko for spilleproblemer. For andre pengespilltilbud derimot, vil innføring av registrert spill nettopp være et riktig ansvarlighetstiltak som ut ifra en risikovurdering er tilpasset denne typen pengespill. Som det framgår av punkt 10.1.5.1 over, foreslås det en egen hjemmel i lovforslaget § 7 fjerde ledd til å gi forskrifter om

hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill. Et eventuelt krav om registrert spill bør etter departementets syn i stedet reguleres her.

10.2 Tiltak for å sikre trygge pengespill

10.2.1 Innledning

I tillegg til å sikre at pengespill tilbys innenfor ansvarlige rammer, er det et viktig hensyn i norsk pengespillpolitikk at pengespillene er og oppfattes som trygge.

Trygge pengespill har to elementer. For det første må spillene tilbys på en måte som sikrer mot juks og manipulering av spillutfallet, slik at forbrukeren kan ha høy tillit til spilltjenesten. Dette innebærer blant annet sikre betalingsløsninger, sikker deltakelse i trekning og at rett gevinst blir utbetalt til rett vinner. I tillegg må det stilles krav til informasjonssikkerhet ved pengespill av en viss størrelse. Dette vil si tilgangskontroller, sporbarhet, legitimitet og krav til at spilloperatør kontrollerer pengespillet i etterkant.

For det andre må spillene ikke kunne knyttes til kriminell virksomhet. Pengespillvirksomhet har, på grunn av de høye pengesummene involvert, en større risiko for å tiltrekke seg kriminalitet. Slik kriminalitet kan deles inn i to typer: For det første har man økonomisk kriminalitet som er direkte knyttet til pengespillvirksomheten, for eksempel at pengespill benyttes til hvitvasking av ulovlig utbytte, eller at det foregår kampfiksing i forbindelse med idrettskonkurranser som det settes odds på. For det andre kan kriminalitet oppstå i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Dette kan for eksempel omfatte narkotikaomsetning som foregår i en bingo hall, eller bruk av ulovlig arbeidskraft eller arbeidsmiljøkriminalitet hos en lotterivirksomhet.

10.2.2 Gjeldende rett

10.2.2.1 Innledning

Det framgår av formålsparagrafene i pengespilloven, lotteriloven og totalisatorforskriften at lovene og forskriften skal sikre at pengespill «avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser» av pengespill. Etter forarbeidene til lotteriloven og pengespilloven ligger det i formålsbestemmelsen et mål om å forebygge negative sosiale konsekvenser av pengespill, slik som spilleavhengighet og pengespillrelatert kriminalitet, se Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) s. 50.

10.2.2.2 Forbrukervern

Foruten det som kan utledes av formålsparagrafene i dagens lover, inneholder pengespillregelverket få konkrete forpliktelser for tilbydere av pengespill til å sikre at målet om spillssikkerhet oppnås. Lotteriforskriften § 7 stiller krav om godkjenning fra autorisert testinstitutt som skal dokumentere at lotterier med omsetning over 300 millioner kroner årlig er sikret mot misbruk og manipulasjon, mens skrapeloddforskriften stiller krav til loddet og hvordan trekning skal foregå. For de fleste andre lotterier som ikke er skrapelodd, foretar Lotteritilsynet trekning gjennom bruk av eget trekningssystem. For bingo stiller regelverket ingen særlige krav til sertifisering, eller til trekningen.

Tiltak for å sikre trygge pengespill, for eksempel at aktøren har valgt å følge kjente generelle standarder for informasjonssikkerhet, har hittil i stor grad blitt gjort på pengespilltilbydernes eget initiativ. Som eksempel kan det nevnes at Norsk Tipping har valgt å sertifisere seg etter World Lottery Associations standard som stiller egne krav til trekninger og interaktiv betaling, og hvor Det Norske Veritas gjennomfører sertifisering og vedlikehold. I tillegg er Norsk Tipping sertifisert etter Informasjonssikkerhetsstandard ISO/IEC 27001.

Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017–2021 stiller krav om god internkontroll for å ivareta spillernes rettigheter før, under og etter et løp. Det framgår blant annet at Norsk Rikstoto skal ha et system som sikrer korrekt utførelse av registrering av spill, innbetaling, utlevering av spill, kvittering, premieberegning, utbetaling av gevinst, klagehåndtering osv. samt ha et system og nødvendige avtaler med arrangør som sikrer korrekt gjennomføring av løpene og registrering av resultatene.

Det finnes også enkelte regler om spillssikkerhet i Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spilleregler, som er fastsatt av departementene. Kulturdepartementet har også fastsatt egne retningslinjer for distribusjon av Norsk Tippings spill gjennom elektroniske kanaler som blant annet skal sikre at pengespill distribueres på en betryggende måte. I tillegg er det fastsatt en egen instruks for Lotteritilsynets kontroll med Norsk Tipping med hjemmel i pengespilloven § 14.

Risikoen for eventuelle feilutbetalinger er regulert særskilt i Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kundeavtaler. Det følger av disse at dersom spilleren får feilaktig godskrevet midler på sin

spillerkonto, plikter kunden å betale dette beløpet tilbake.

10.2.2.3 Forebygge kriminalitet

Som nevnt over kan det utledes av formålsbestemmelsene til pengespilloven, lotteriloven og totalisatorforskriften et mål om å forebygge pengespillrelatert kriminalitet. Dette innebærer blant annet at det skal føres tilsyn med at pengespill ikke foregår i forbindelse med økonomisk kriminalitet, herunder føres kontroll med at det ikke arrangeres illegale pengespill eller at pengespill benyttes i hvitvaskingsøyemed. At det skal føres tilsyn med at lotteri «avholdes i betryggende former» innebærer videre at det skal føres tilsyn med at det ikke oppstår andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespill. Dette omfatter kriminalitet som ikke nødvendigvis er direkte relatert til pengespillvirksomheten, men som kan ha oppstått i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill.

Lotteriloven § 4 c oppstiller i dag krav om autorisasjon for entreprenører som skal bistå godkjente organisasjoner med å arrangere private lotterier. Hvilke krav som må oppfylles for å bli autorisert følger av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2. Her kreves det at styrets leder og daglig leder, innehaver eller ansvarlige deltagere hos entreprenøren framlegger politiattest som godtgjør at de ikke har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tilknytning til økonomisk virksomhet eller virksomhet etter lotteriloven. I tillegg må foretaket være suffisient og registrert i Enhetsregisteret.

Pengespilloven § 6 sjette ledd, totalisatorloven § 1 a og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 2-1 andre ledd og 2-2 femte ledd, har regler om egnethetsvurdering av ansvarlige personer i pengespillvirksomhet. Disse reglene kom inn i pengespillregelverket høsten 2018 i forbindelse med at hvitvaskingsloven, som gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv 2015/849/EU), trådte i kraft. Disse reglene er nærmere omtalt i punkt 10.3 nedenfor.

Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017–2021 stiller krav om at Norsk Rikstoto skal iverksette tiltak som reduserer risikoen for økonomisk kriminalitet i forbindelse med totalisatorspill, herunder manipulering av resultat og hvitvasking.

Utover dette er det ingen krav i gjeldende regelverk som pålegger tilbydere av pengespill en plikt til å forhindre at pengespillene de tilbyr kan knyttes til kriminell virksomhet.

10.2.3 Høringen

Det ble i høringsnotatet foreslått å innta en ny bestemmelse som pålegger tilbydere av pengespill å sikre at spillene foregår på en redelig måte, som er egnet til å vinne forbrukernes tillit. Tilbyderne må også gjøre nødvendige tiltak for å forhindre at pengespill som krever tillatelse, benyttes til økonomisk kriminalitet, eller at annen kriminalitet oppstår i pengespillmiljøer.

På forbrukersiden ble det i høringsnotatet vist til at det vil være tilbyderens ansvar å sørge for at det eksisterer gode nok systemer for å sikre at gevinster blir utbetalt på korrekt måte, og at det er tilbyderen som må bære risikoen for eventuelle feil som ikke forbrukeren selv forstod eller burde ha forstått skyldes en feiltakelse. For å kunne vise at kravet er oppfylt, må tilbyderen ha gjennomført en vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendige, tilpasset de ulike spilltypene.

Til forskjell fra forpliktelsen til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, foreslo departementet at forpliktelsen til å sikre trygge pengespill på forbrukerområdet i utgangspunktet skal gjelde for alle pengespill, og ikke bare for pengespill som har tillatelse etter loven. Dette innebærer at også de minste pengespillene med en årlig omsetning under 200 000 kroner er forpliktet til å sikre at spillet foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit. Videre ble det foreslått å innta en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om hvilke krav til forbrukerbeskyttelse som skal gjelde for ulike grupper pengespill.

Også når det gjaldt kravet om å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre at pengespill knyttes til kriminell virksomhet, foreslo departementet at tilbyderen som et minstekrav må kunne vise til at det har blitt gjennomført en risikovurdering for de ulike spilltypene som tilbys. Dette innebærer både en vurdering av risikoen for at pengespillvirksomheten benyttes i forbindelse med økonomisk kriminalitet samt risikoen for at det kan oppstå andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespillvirksomheten, typisk i form av narkotikavirksomhet i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Til forskjell fra tiltak som sikrer høy spillsikkerhet på forbrukerfeltet, vurderte departementet at forpliktelsen til å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre kriminalitet bare burde gjelde for pengespill som har tillatelse etter loven.

Endelig ble det foreslått å innta en forskriftshjemmel for å gi nærmere regler om hva som er nødvendige tiltak for å hindre kriminalitet i tilknytning til pengespill.

10.2.4 Høringsinstansenes syn

10.2.4.1 Forbrukervern

Lotteri- og stiftelsestilsynet har vist til at den foreslåtte bestemmelsen vil kreve et tettere samarbeid og avklaringer med forbrukermyndighetene for å få god effekt. Departementet bes derfor ta høyde for behovet for et slikt samarbeid i videre forskriftsarbeid.

Bingo- og lotteriforbundet mfl. (samlet uttalelse fra 25 bingoentreprenører) er enig i at krav til betalingsløsninger og sporbarhet fastsettes i forskrift, og støtter at forpliktelsen til å vurdere sikkerhetstiltak også skal gjelde for pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner. Dersom myndighetene mener at spillinnretningene må kontrolleres for tilfeldig utfall av trekningene, bør det ifølge høringsinstansen fastsettes krav om forhåndsgodkjenning av spillene i forskrift, og kravet må rette seg mot leverandør av spillet i det norske markedet.

10.2.4.2 Forebygge kriminalitet

Bingo- og lotteriforbundet mfl. (samlet uttalelse fra 25 bingoentreprenører) mener spilltilbyder kan gjennomføre risikovurderinger knyttet til spilllokasjonen, og har pekt på at spilltilbyder kan være en lokal samarbeidspartner for politiet og kommunene i det forebyggende kriminalitetsarbeidet. Myndighetene bør etter høringsinstansens syn ikke stille generelle krav for en hel bransje, men i stedet fastsette vilkår om lokalt tilpassede tiltak for den enkelte tillatelse. Vilkår om spesielle tiltak for en tillatelse bør hvile på dokumentasjon av kriminalitetsbildet rundt bingohallen. Krav til lokale fysiske beskaffenhet bør etter høringsinstansens syn fastsettes i forskrift.

Norges idrettsforbund har i sitt høringsinnspill uttalt at det er viktig at lovgiver finner gode løsninger i forskriftsarbeidet slik at det ikke blir mulig for bingoentreprenører å kreve motytelser fra mottagerne av overskudd fra bingohallene.

Norsk Pantelotteri AS mener den nye loven, på samme måte som hvitvaskingsforskriften, bør gi myndighetene adgang til å fravike restriksjoner for pengespill som, etter en konkret vurdering, ikke utgjør noen reell fare for publikum med hensyn til sannsynligheten til å utvikle negativ spilleatferd.

10.2.5 Departementets vurdering

10.2.5.1 Innledning

Som det framgikk av innledningen i dette kapitlet, innebærer trygge pengespill generelt forbrukervern og kriminalitetsforebygging. Departementet foreslår å innta en bestemmelse i ny pengespillov som pålegger tilbydere av pengespill å sikre at spillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne allmenhetens tillit, og å gjennomføre nødvendige tiltak for å forhindre at pengespill utnyttes til økonomisk kriminalitet, eller at annen kriminalitet oppstår i og rundt det fysiske miljøet hvor pengespillvirksomheten finner sted, se lovforslaget § 8. Dette vil legge et større ansvar på pengespilltilbyderne enn i dag, når det gjelder å bidra til å oppfylle lovens formål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Departementet mener en slik forpliktelse tydeliggjør at med å kunne tilby pengespill, følger det også en konkret forpliktelse til å bidra til at pengespillbudet gjennomføres på en trygg og redelig måte.

10.2.5.2 Forbrukervern

Det er et viktig hensyn i norsk pengespillpolitikk at spillerne kan stole på at regulerte pengespill foregår redelig og rettferdig. En vesentlig del av forbrukerbeskyttelsen på pengespillområdet er derfor at spill blir avholdt på en trygg og kontrollert måte som sikrer at spillutfallet ikke kan manipuleres, og at eventuell gevinst blir utbetalt til rett tid og i samsvar med den avtalen forbrukeren har inngått. Tilbydere av pengespill bør derfor sikre at pengespillene blir korrekt gjennomført med trygge registreringsløsninger, sikre betalingsløsninger for innsats, og en garanti for at trekning foretas på en tilfeldig måte og at premier utbetales i henhold til avtalen. Videre bør publikum ha tilgang til tilstrekkelig og korrekt informasjon om pengespillet.

For å vise at man har oppfylt kravet til å sikre at spillene foregår på en redelig måte som forbrukerne kan ha tillit til, må tilbyderen kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendige, tilpasset de ulike spilltypene. Her vil viktige vurderingsmomenter være risikoen for manipulering av spillutfallet og risikoen for eventuell svikt ved inn- og utbetalinger knyttet til spillet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete sikkerhetstiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise til at dette har blitt innført.

Forpliktelsen til å gjøre en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre trygge og redelige spill, følger samme oppbygning som forpliktelsen som foreslås i § 7 om å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, se omtale over i punkt 10.1. Men til forskjell fra forpliktelsen til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, foreslår departementet at forpliktelsen til å sikre trygge pengespill på forbrukerområdet i utgangspunktet skal gjelde for alle pengespill, og ikke bare for pengespill som har tillatelse etter loven. Dette innebærer at også de minste pengespillene med en årlig omsetning under 200 000 kroner, jf. forslag til § 22, er forpliktet til å sikre at spillet foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit. Det vises til at hensynet til at forbrukerne skal kunne stole på at trekningen er rettferdig og at premier blir utbetalt rettidig, ikke bør begrenses til pengespill med omsetning over en viss størrelse. Det er imidlertid ikke hensikten med bestemmelsen at tilbydere av de minste pengespillene skal være pålagt å foreta avanserte risikovurderinger som står i et uforholdsmessig forhold til spilllets omfang.

Departementet vurderer at tilbyderens plikt til å sørge for at pengespill foregår på en redelig og tillitsvekkende måte innebærer at risikoen for eventuelle feilutbetalinger i utgangspunktet må påhvile tilbyderen og ikke kunden. Det er med andre ord tilbyderens ansvar å sørge for at det eksisterer gode nok systemer for å sikre at gevinster blir utbetalt på korrekt måte, og tilbyderen må bære risikoen for eventuelle feil som ikke forbrukeren selv forstod eller burde ha forstått at skyldes en feiltakelse. Dette harmonerer også med bakgrunnsretten på området.

Det foreslås videre at det i lovforslaget § 8 tredje ledd inntas en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om hvilke krav til forbrukerbeskyttelse som skal gjelde for ulike grupper pengespill. Her vil det kunne gis bestemmelser om sikkerhetskrav, herunder krav til spillsikkerhet, betalingsløsninger, informasjonssikkerhet, tilgangskontroll, sporbarhet og eventuelle krav til sertifisering, samt regler om gjennomføringen av pengespill. Enkelte høringsinstanser har kommet med innspill som gjelder slike konkrete sikkerhetstiltak. Da dette går utover rammene for hva som er ment å skulle reguleres i den foreslåtte lovbestemmelsen i lovforslaget § 8, vil departementet komme tilbake til disse innspillene i forskriftsarbeidet.

10.2.5.3 Forebygge kriminalitet

Også når det gjelder kravet om å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre at pengespill knyttes til kriminell virksomhet, foreslår departementet at tilbyderer som et minstekrav må kunne vise til at det har blitt gjennomført en risikovurdering for de ulike spilltypene som tilbys. Tilbyderen vil i denne sammenheng måtte vurdere risikoen for at pengespillvirksomheten kan tenkes utnyttet i forbindelse med økonomisk kriminalitet. Tilbyder må også vurdere hvorvidt det bør innføres risikoreducerende tiltak i denne sammenheng. Registrert spill er et godt eksempel på noe som har vist seg å være et svært effektivt middel for å redusere risikoen for noen typer kriminalitet i forbindelse med pengespill, for eksempel i form av hvitvasking.

Videre vil tilbyderer måtte vurdere risikoen for at det kan oppstå andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespillvirksomheten, typisk i form av narkotikavirksomhet i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Her vil det fysiske nærmiljøet der hvor pengespillvirksomheten finner sted, være en relevant faktor. Der som en bingo hall for eksempel ligger i et område med høy kriminalitetsbelastning, kan det bli nødvendig å leie inn vakthold eller lignende.

Der det vurderes nødvendig å innføre tiltak, må tilbyderer kunne vise til at slike tiltak er implementert.

Til forskjell fra tiltak som sikrer høy spillsikkerhet på forbrukerfeltet, se punkt 10.2.5.2 over, vurderer departementet at forpliktelsen til å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre kriminalitet bare bør gjelde for pengespill som har tillatelse etter loven. Forpliktelsen gjelder altså ikke for pengespill med en årlig omsetning under 200 000 kroner, jf. lovforslaget § 22. Departementet viser til at disse lotteriene på grunn av sin relativt beskjedne omsetning uansett har lav risiko for å bli forbundet med kriminalitet.

Enkelte høringsinstanser har gitt innspill til hvilke konkrete tiltak som bør kreves for å forhindre kriminalitet i tilknytning til pengespill. Dette går utover rammene for hva som er ment å skulle reguleres i den foreslåtte lovbestemmelsen i lovforslaget § 8, men vil kunne reguleres i forskrift. Departementet opprettholder forslaget om at det i bestemmelsen inntas en forskriftshjemmel hvor det kan gis slike nærmere regler om hva som er nødvendige tiltak for å hindre kriminalitet i tilknytning til pengespill. Dette kan for eksempel være regler om registrert spill, betalingsmåte, bemanning og vakthold. Departemen-

tet vil komme tilbake til dette under revisjonen av forskriftene til loven.

10.3 Krav om egnethet for pengespilltilbydere

10.3.1 Gjeldende rett

Dagens pengespillregelverk har bestemmelser som gjennomfører deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv 2015/849/EU) artikkel 47, som blant annet krever at tilbydere av pengespilltjenester skal reguleres og at personer i ledelsesfunksjoner eller som er reelle eiere skal inneha den nødvendige egnetheten. Hvitvaskingsregelverkets formål er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.

Pengespilloven § 6 sjette ledd og totalisatorloven § 1 a har i dag krav om at administrerende direktør eller daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen i henholdsvis Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal være egnede. En person er ikke egnede dersom personen er dømt for et straffbart forhold eller har utvist en atferd som gir grunn til å tro at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. Lovbestemmelsene krever at det framlegges ordinær politattest etter politiregisterloven § 40. Totalisatorloven krever videre at Lotteritilsynet skal få skriftlig melding ved endringer i den formelle eller faktiske ledelsen.

Det er styrene i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som ansetter administrerende direktør i de respektive foretakene. Prop. 40 L (2017–2018) om hvitvaskingsloven legger til grunn at det er styrene i disse foretakene som må sørge for at vandelskravene for administrerende direktør og andre personer i ledelsen er oppfylt. Videre vil staten måtte sørge for at styremedlemmer som utnevnes tilfredsstillende kravene til vandel. Forarbeidene legger videre til grunn at Lotteritilsynet ikke vil ha noen rolle i forbindelse med å sikre at personer i ledelsen i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er egnede.

Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 andre ledd har krav til egnethet for daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten, styremedlemmer eller reelle rettighetshavere i organisasjoner eller foreninger som tilbyr lotterier som omfattes av hvitvaskingsloven. Forskriften § 2-2 femte ledd krever det samme av entreprenører som tilbyr slike lotterier. Egnethetsvurderingen tilsvarende den som er beskrevet for pengespilloven og totalisatorloven over. Også for disse personene skal det

framlegges ordinær politiattest og endringer i posisjoner skal meldes skriftlig til Lotteritilsynet.

Hvitvaskingsloven § 4 syvende ledd åpner opp for at enkelte pengespill kan unntas fra lovens omfang, basert på en risikovurdering. Dette er nærmere regulert i hvitvaskingsforskriften § 1-4 som unntar fra hvitvaskingslovens omfang lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6, bingo med tillatelse etter bingoforskriften § 2 der en forening selv er arrangør, og radio-/tv-bingo med tillatelse etter bingoforskriften § 23. Videre kan Lotteritilsynet etter søknad unnta tilbydere av lotteri etter lotteriforskriften § 7 fra hvitvaskingslovens omfang, dersom lotteriene utgjør en beviseleg lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Med bakgrunn i disse unntakene fra hvitvaskingsloven, er egnethetskravet i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 2-1 og 2-2 derfor begrenset til å gjelde tilbydere av lotterier som omfattes av hvitvaskingsloven. De som tilbyr lotterier som er unntatt fra hvitvaskingslovens omfang i henhold til hvitvaskingsforskriften § 1-4, må altså ikke oppfylle egnethetskravene.

10.3.2 Høringen

I høringen foreslo departementet i all hovedsak å videreføre bestemmelsene i dagens regelverk, slik at lovforslaget slår sammen bestemmelsene i pengespilloven, totalisatorloven og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. Departementet foreslo at styremedlemmer, administrerende direktør, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen hos en aktør som har tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som omfattes av hvitvaskingsloven, skal være egnet. For organisasjoner og entreprenører på det private markedet ble det foreslått at også reelle rettighetshavere må være egnet.

Det ble foreslått at en person ikke vil være egnet til å ha nevnte roller og verv dersom personen er dømt for straffbare forhold som gir grunn til å anta at personen ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. Departementet foreslo videre at Lotteritilsynet skal gjennomføre egnethetsvurderingen for personer nevnt i lovforslaget.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, Økokrim og Politihøgskolen er positive til at det stilles krav om egnethet i ny pengespillov. *Økokrim* mener at forslaget imøtekommer Norges forpliktelser med hensyn til implementering av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at det synes lagt til grunn i høringsnotatet at Lotteritilsynet skal varsle tilbyderer etter at det er truffet vedtak om at en person ikke er egnet. En slik prosedyre vil harmonere dårlig med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Da Lotteritilsynets vedtak om at en person ikke er egnet, er et enkeltvedtak, mener denne høringsinstansen at forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV bør vurderes nærmere.

10.3.4 Departementets vurdering

Kravet om egnethet for personer i ledelsesfunksjoner hos tilbydere av pengespilltjenester, eller som er reelle eiere av slike tilbydere, følger av hvitvaskingsdirektivet. Et slikt egnethetskrav er sentralt for å sikre at pengespillvirksomhet ikke brukes til hvitvasking eller annen kriminalitet. Et krav om egnethet for sentrale personer hos pengespilltilbydere vil bidra til å oppfylle lovens mål om å begrense negative konsekvenser av pengespill.

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre bestemmelsene i dagens regelverk. Lovforslaget § 9 slår sammen bestemmelsene i pengespilloven, totalisatorloven og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m.

I § 9 første ledd foreslås det at styremedlemmer, administrerende direktør, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen hos den aktøren som har tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som omfattes av hvitvaskingsloven, skal være egnet til å tilby pengespill. For organisasjoner og entreprenører som har tillatelse eller godkjenning etter lovforslaget kapittel 4, må også reelle rettighetshavere være egnet. Reelle rettighetshavere er definert i hvitvaskingsloven § 2 første ledd bokstav e som en fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer kunden, eller som en transaksjon eller aktivitet gjennomføres på vegne av.

Forslaget innebærer en endring fra dagens regelverk, idet forslaget lovfester at også styremedlemmer hos enerettstilbydere skal være egnet til å tilby pengespill. I Prop 40 L (2017–2018) om hvitvaskingsloven punkt 9.7.3 vurderte Finansdepartementet at det ikke var behov for en lovfesting av egnethetskrav for styremedlemmer hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, siden disse formelt utnevnes av henholdsvis Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Departementet vurderer imidlertid at når det nå foreslås én samlet regulering for hele pengespillfeltet, bør en slik forpliktelse også lovfestes for

enerettstilbyderne, for å unngå tvil om hvilke krav som gjelder for pengespilltilbyderne.

På grunn av eierforholdene hos enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, ble det i forarbeidene til hvitvaskingsloven vurdert som lite hensiktsmessig å lovfeste egnethetskrav for reelle rettighetshavere hos disse tilbyderne. Norsk Tipping eies av staten og Norsk Rikstoto er en stiftelse hvor staten formelt utnevner styret. Departementet foreslår å videreføre dette unntaket for enerettstilbyderne. Kravet om egnethetsvurdering av reelle rettighetshavere gjelder derfor bare de som tilbyr pengespill etter lovforslaget kapittel 4.

Videre følger det av andre ledd at de som skal være egnet til å tilby pengespill, skal legge fram politiattest etter politiregisterloven § 40. Departementet foreslår også i andre ledd at Lotteritilsynet skal vurdere om personer nevnt i første ledd er egnet. For de som tilbyr pengespill etter lovforslaget kapittel 4, medfører dette ingen endringer sammenlignet med dagens regelverk. Når det gjelder enerettstilbyderne, ble det i Prop 40 L (2017–2018) om hvitvaskingsloven lagt til grunn at departementene selv skulle gjennomføre egnethetsvurderingen av styremedlemmer i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og at Lotteritilsynet ikke skulle ha noen rolle i dette. Det har imidlertid vist seg lite hensiktsmessig for departementene å gjøre en slik vurdering. Det er Lotteritilsynet, med sitt sektoransvar for oppfølging av hvitvaskingsregelverket på pengespillfeltet, som sitter med kompetansen og utvikler praksis rundt hvilke straffbare forhold eller hvilken atferd som gir grunn til å anta at en person ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. Departementet foreslår derfor at Lotteritilsynet i framtiden gjennomfører egnethetsvurderingen også for personer nevnt i lovforslaget § 9 første ledd som er tilknyttet Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

Tredje ledd viderefører egnethetsvurderingen i dagens regelverk. En person vil ikke være egnet til å ha de nevnte roller og verv hos en pengespilltilbyder dersom personen er dømt for et straffbart forhold som gir grunn til å anta at personen ikke vil kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte. En person vil heller ikke være egnet dersom personen i en stilling eller et verv har vist en atferd som gir grunn til å anta at personen ikke vil kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte.

Etter fjerde ledd skal tilbydere med tillatelse og medhjelpere med godkjenning melde skriftlig til Lotteritilsynet om endringer i posisjonene nevnt i første ledd eller endringer i forhold nevnt i tredje ledd.

Lotteritilsynet vil gjennomføre egnethetsvurdering i forbindelse med søknader fra tilbydere som ikke tidligere har fått tillatelse eller godkjenning etter loven. Lotteritilsynet vil også gjennomføre egnethetsvurdering ved melding om endringer i posisjoner som nevnt i første ledd eller endringer i forhold som nevnt i tredje ledd.

I høringen la departementet til grunn at dersom Lotteritilsynet konkluderer med at en person ikke er egnet til å inneha de nevnte roller eller verv hos en pengespilltilbyder, vil Lotteritilsynet varsle pengespilltilbyderen om dette og pålegge denne å bytte ut personen. *Justis- og beredskapsdepartementet* har i høringen pekt på at en prosedyre der man varsler tilbyderen etter at vedtak er truffet, vil harmonere dårlig med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at Lotteritilsynets avgjørelse om at en person ikke er egnet, vil være et enkeltvedtak. I lys av dette vil dermed forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak komme til anvendelse, jf. fvl. § 1.

Forvaltningsloven § 16 stiller opp en regel om forhåndsvarsling av parter som ikke allerede har fått uttalt seg ved søknad eller på annen måte. Varslet skal opplyse om hva saken gjelder, og ellers inneholde det som er «påkrevd for at parten på forsvarlig måte» kan ivareta sine interesser i saken, og parten skal gis mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Plikten til å forhåndsvarsle er likevel ikke absolutt, se bestemmelsens tredje ledd. Reglene om forhåndsvarsling gjelder bare der partene ikke på forhånd er kjent med den pågående saken. I slike tilfeller vurderer departementet at Lotteritilsynet må varsle personen som egnethetsvurderes før vedtak treffes, i tråd med forvaltningslovens krav. Dette gjelder også dersom saken ender med at Lotteritilsynet ikke treffer noe vedtak.

Kravet til forhåndsvarsling henger tett sammen med utrednings- og informasjonsplikten i forvaltningsloven § 17, som oppstiller et krav om at et forvaltningsorgan må påse at saken er så godt opplyst som mulig, før vedtak treffes. I de tilfeller hvor partene allerede er kjent med saken, vil det også være forvaltningsloven § 17 som regulerer i hvilke tilfeller partene skal gjøres kjent med opplysninger som ikke er forelagt dem tidligere, jf. bestemmelsens andre ledd.

Departementet peker på at også de øvrige reglene i forvaltningsloven kap. IV kommer til anvendelse for Lotteritilsynets saksforberedelse ved enkeltvedtak. Dette inkluderer for eksempel partens rett til å gjøre seg kjent med opplysning-

ger i saken, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19 og reglene om gjennomsyn og utlån av saksdokument i § 20.

Lotteritilsynets vedtak om at en person ikke er egnet vil kunne påklages til Lotterinemnda. Der-

som personen ikke fratrer eller fjernes fra vervet, vil Lotteritilsynet kunne tilbakekalle tilbyderens tilatelse eller godkjenning med hjemmel i lovforslaget § 34, se punkt 16.4.

11 Regulering av Norsk Tipping som selskap

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Selskapsrettslig regulering av Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS ble stiftet ved kongelig resolusjon av 9. desember 1992 og er registrert som et statlig heleid aksjeselskap. Selskapet har etter pengespilloven enerett til å tilby en rekke pengespill og lotterier på det norske markedet. Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) gjelder imidlertid ikke for Norsk Tipping, jf. pengespilloven § 3 andre ledd, med unntak av aksjeloven § 20-6 om kjønnsrepresentasjon i styret, jf. pengespilloven § 6 fjerde ledd. Selskapet er derfor et særlovselskap og de selskapsrettslige rammene er pengespilloven §§ 3 til 10 samt selskapets vedtekter og styreinstruks.

Pengespilloven §§ 3 til 10 har blant annet bestemmelser om opprettelse av et statlig spill-selskap, fastsettelse av vedtekter, styreoppnevning og fordeling av overskuddet (spillemidlene). Pengespilloven er også en sektorpolitisk lov som gir føringer for sektorpolitikken generelt og den virksomheten som Norsk Tipping er satt til å utføre. Videre har selskapets vedtekter blant annet bestemmelser om selskapets formål og virksomhet, og styring gjennom generalforsamling eller ved instruks. Styreinstruksen vedtas av departementet og regulerer styrets plikter. Instruksen har blant annet bestemmelser om styrets ansvar for selskapets virksomhet, gjennomføring av styremøtene, krav om revisjonsutvalg og plikt til å informere og rapportere til departementet.

Norsk Tippings formål er tatt inn i selskapets vedtekter § 2 andre ledd og speiler i stor grad formålet i dagens pengespillov. Selskapet skal i henhold til spilleregler fastsatt av departementet avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til formål som er nevnt i pengespilloven § 10.

Pengespilloven §§ 6 og 7 regulerer oppnevning av styret og styrets oppgaver. Fullmakten til å oppnevne styret er delegert til Kulturdepartementet som oppnevner minst fem styremedlemmer. Departementet har i generalforsamling i senere år oppnevnt seks styremedlemmer og to varamedlemmer. Fra våren 2021 er vedtektene endret, slik at departementet ikke lenger skal oppnevne varamedlemmer. I stedet velges syv styremedlemmer. I tillegg velger de ansatte to styremedlemmer og varamedlemmer. Det skal gjøres en vurdering av om styremedlemmene er egnet i tråd med hvitvaskingslovens krav, se punkt 10.3 over.

Styret har ansvaret for at selskapets virksomhet er i tråd med formål, vedtekter og retningslinjer og har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret oppnevner selskapets administrerende direktør og fører tilsyn med direktørens ledelse av virksomheten.

Pengespilloven gir i § 9 mulighet til å opprette fond og i § 9 a mulighet til å opprette datterselskap. Loven har også en særskilt bestemmelse i § 3 fjerde ledd som muliggjør at selskapet kan ta på seg oppdrag for andre aktører som har tillatelse til å formidle pengespill eller lotterier.

Pengespilloven har ingen bestemmelser om generalforsamling. Loven § 7 stiller krav om at styret skal sende regnskap og årsmelding til departementet for godkjenning, og at regnskapet skal revideres. Selskapets vedtekter § 6 andre ledd fastsetter imidlertid at det skal avholdes generalforsamling. Samme bestemmelse angir også at instruks til selskapet kan gis enten ved protokollert vedtak i generalforsamling eller ved brev direkte fra departementet.

11.1.2 Norsk Tippings overskudd

Formålsbestemmelsen i dagens pengespillov § 1 tredje ledd tar høyde for at Norsk Tipping gjennom sin virksomhet ved å tilby pengespill i betryggende former vil generere et overskudd. Dette overskuddet skal tilfalle ideelle formål. Lovens § 10 har regler for den nærmere fordelingen av overskuddet.

I dag blir overskuddet fra Norsk Tippings spillvirksomhet først fordelt med 6,4 pst. til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter blir resten av overskuddet fordelt med 64 pst. til idrettsformål, 18 pst. til kulturformål og 18 pst. til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, jf. pengespilloven § 10 andre ledd.

Beløpet til fordeling til formålene fastsettes etter at det først er foretatt fondsavsetninger, og etter at det er foretatt avsetning til forskning, informasjon, forebygging og behandling i tilknytning til spilleavhengighet, jf. pengespilloven § 10 fjerde ledd. Det er generalforsamlingen som avgjør størrelsen på avsetningene til fond og tiltak mot spilleavhengighet. I merknaden til § 10 i Ot.prp. nr. 44 (2002–2003), er det forutsatt at avsetningen til tiltak mot spilleavhengighet skal utgjøre inntil 0,5 pst. av overskuddet. De siste årene er det avsatt 15 mill. kroner årlig til slike tiltak. I 2021 ble dette økt til 17 mill. kroner. Disse midlene fordeles videre gjennom regjeringens Handlingsplan mot spilleproblemer.

Overskuddet fra Norsk Tippings utbetalingsautomater som kun er tillatt oppstilt i bingo haller (Belago bingo terminaler), fordeles direkte til lag og organisasjoner som mottar overskuddet fra de øvrige bingo spill i bingo hallen, jf. pengespilloven § 10 tredje ledd. Overskuddet fra bingo terminalene beregnes særskilt for hvert bingo lokale, slik at operatørene og de lag og foreninger som mottar overskudd, vil motta sin andel av overskuddet fra omsetningen i det enkelte lokalet.

Fordelingen av overskuddet fra bingo terminaler skjer mellom Norsk Tipping, bingooperatøren i det lokalet hvor terminalen er oppstilt og de lag og foreninger som mottar overskuddet fra bingo driften i dette lokalet. I forskrift om fordeling av overskudd fra utbetalingsautomater oppstilt i bingo haller er det fastsatt at 30 pst. av overskuddet tilfaller organisasjoner og foreninger, 35 pst. tilfaller bingoentreprenører og de resterende 35 pst. tilfaller Norsk Tipping.

Fordelingen av overskuddet til Norsk Tipping har blitt endret flere ganger. Bestemmelsen fikk sin nåværende form og fordelingsnøkkel ved en endringslov i 2015 da helse- og rehabiliteringsformålene kom inn i fordelingsnøkkelen etter at spillet Extra ble innlemmet i Norsk Tippings ordinære portefølje.

11.2 Høringen

I høringsnotatet vurderte departementet at Norsk Tipping i utgangspunktet bør reguleres etter aksjelovens bestemmelser, men med enkelte særskilte bestemmelser som fraviker aksjelovens ordning. Dette ble begrunnet i at pengespillfeltets egenart tilsier at man har egne særbestemmelser som sikrer at staten som eier både har og utøver særskilt kontroll med selskapet. Det ble på denne bakgrunn foreslått at Norsk Tipping videreføres som et særlovselskap med henvisning til at aksjelovens regler skal gjelde så langt det passer, med noen konkrete unntak, blant annet bestemmelsene om bedriftsforsamling, instruksjon av selskapet og fordeling av utbytte. Forslaget om at selskapet skal reguleres av aksjeloven så langt det passer, vil medføre at flere av dagens særbestemmelser om selskapet Norsk Tipping blir overflødige fordi aksjeloven inneholder tilsvarende bestemmelser.

Det ble foreslått å lovfeste selskapets formål, og at dette korresponderer med lovens formål om å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det ble også foreslått å lovfeste departementets instruksjonsadgang overfor selskapet utenfor generalforsamling, når det gjelder forhold knyttet til oppfyllelsen av lovens hovedformål.

Videre ble det foreslått at beregningen av midler som skal settes av fra Norsk Tippings overskudd til tiltak mot spilleproblemer endres fra en maksimumssats på 0,5 pst. til en minimumssats på 0,3 pst. For øvrig ble det foreslått å videreføre fordelingen av Norsk Tippings overskudd til de samme mottagerne og etter de samme andelenes som i dag.

11.3 Høringsinstansenes syn

11.3.1 Den selskapsrettslige reguleringen av Norsk Tipping

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget hva gjelder den selskapsrettslige reguleringen av Norsk Tipping.

11.3.2 Norsk Tippings overskudd

Mange høringsinstanser støtter at Norsk Tippings overskudd fortsatt skal tilfalle frivillige organisasjoner. *Stiftelsen Dam, Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte, Norges Døveforbund og ADHD Norge* er fornøyde med at hovedlinjene i dagens fordeling av overskuddet videreføres.

Noen organisasjoner ønsker justeringer i kretsen som kan motta disse midlene. *Norsk Friluftsliv* ønsker at friluftsliv nevnes blant formålene som mottar Norsk Tippings overskudd, mens *Vellenes Fellesorganisasjon* mener at store deler av frivillig sektor med samfunnsnyttig arbeid holdes utenfor denne fordelingen og ønsker en revisjon.

Spillavhengighet Norge er kritisk til at pengespill har en tilknytning til gode formål og mener at tilknytningen skaper en etisk vanskelig debatt hver gang ansvarlighetstiltak diskuteres. *Norges Musikkorps Forbund* mener at fordelingsnøkkelen for Norsk Tippings overskudd bør reguleres i forskrift i stedet for i lov, slik at det skal være enklere å gjøre endringer i nøkkelen.

Frivillighet Norge og *Vellenes Fellesorganisasjon*, har pekt på at forslaget sier at Norsk Tippings overskudd skal gå til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, mens dagens lovbestemmelse viser til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Dette oppleves som en innstramming i kretsen av organisasjoner.

Noen organisasjoner, som *Frivillighet Norge*, *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)*, *Norges Musikkorps Forbund* og *Norsk musikkråd* tar til orde for at kulturens andel av Norsk Tippings overskudd bør forskriftsfestes.

Stiftelsen Dam, og enkelte andre organisasjoner som viser til denne stiftelsens høringssvar, ber om at dagens praksis med mulighet for forskuddsutbetaling av midler fra Norsk Tippings overskudd videreføres.

Forslaget om endring i beregning av tilskudd til tiltak mot spilleproblemer støttes av en rekke organisasjoner. Flere høringsinstanser har imidlertid tatt til orde for at andelen av Norsk Tippings overskudd som settes av til tiltak mot spilleproblemer bør utgjøre mer enn det som ble foreslått i høringen. *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Stiftelsen Dam*, *Rådet for psykisk helse*, *Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte* og *Norges Døveforbund* foreslår at andelen bør utgjøre minimum 0,5 pst. av Norsk Tippings overskudd, mens *Norsk Forening for Spillproblematikk*, *Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund* og *Spillavhengighet Norge* ønsker at minimum 1 pst. av overskuddet skal settes av til tiltak mot spilleproblemer. Også *ADHD Norge* mener at forslaget til minimumssats ikke går langt nok. Noen høringsinstanser legger særlig vekt på å sikre midler til frivillighetsorganisasjoner innen spilleproblemer, og det foreslås også at andre pengespilltilbydere enn Norsk Tipping bør sette av midler fra sitt overskudd til tiltak mot spilleproblemer. Det pekes på at midler til tiltak

mot spilleproblemer i seg selv er et viktig ansvarlighetstiltak.

11.4 Departementets vurderinger

11.4.1 Norsk Tippings selskapsform

Departementet har i forbindelse med utarbeidelse av ny pengespillov vurdert de selskapsrettslige rammene for Norsk Tipping. Som det følger av punkt 11.1.1 over er selskapet opprettet og registrert som et aksjeselskap, men etter pengespilloven gjelder ikke aksjeloven for selskapet. Selskapet er derfor et såkalt særlovselskap. Bruk av særlovsform krever en særskilt begrunnelse, se for eksempel St.meld. nr. 19 (2008–2009) punkt 5.9.1 som sier at staten skal unngå å bruke organisering i form av særlovselskap, med mindre det er særlige grunner til det.

Etter departementets vurdering er det behov for å revidere de selskapsrettslige rammene for selskapet. Pengespilloven gir i dag ikke en fullverdig regulering av alle selskapsrettslige forhold som berører selskapet. De selskapsrettslige bestemmelsene i loven har heller ikke vært oppdatert i særlig grad siden loven ble fastsatt. Departementet har derfor vurdert om selskapsrettslige forhold som angår selskapet, i stedet burde reguleres fullt ut av aksjelovens bestemmelser. Dette ville sikre den grunnleggende reguleringen for styringen av Norsk Tipping.

For å oppnå formålet med loven som angitt i lovforslaget § 1, mener departementet at det er nødvendig med enkelte særskilte bestemmelser for Norsk Tipping, utover det som følger av aksjelovens bestemmelser. Feltets egenart tilsier altså at det kan være behov for å fastsette egne bestemmelser om selskapet som fraviker bestemmelsene i aksjeloven.

I dag kan instruks fra departementet til Norsk Tipping skje gjennom vedtak i generalforsamling eller gjennom brev fra departementet. Det er spesielt muligheten til å instruere selskapet i brev form utenfor generalforsamling som departementet mener er viktig å videreføre. For å kunne organisere tilbudet av pengespill gjennom en enerett gitt til et statlig selskap, krever EØS-retten at staten som eier både har og utøver særskilt kontroll med selskapet på en måte som ikke ville være mulig overfor private aktører i en lisensordning. Særregelen om direkte instruksjonsmyndighet gjennom brev er en viktig styringsmulighet i den sammenheng. Selv om det kan være mulig å gi særregler om styring også dersom Norsk Tipping skal følge aksjelovens regler, mener departemen-

tet at det vil være mer utfordrende å gjennomføre et slikt unntak under den generelle aksjelovgivningen. Departementet mener videre at det er et selvstendig poeng å regulere instruksjonsadgangen eksplisitt i nytt lovverk, for å signalisere at departementets instruksjonsadgang heller er styrket enn begrenset sammenlignet med dagens situasjon.

Videre følger det av dagens pengespillov § 10 at selskapets utbytte (overskudd) fordeles på en annen måte enn det som følger av aksjeloven, se beskrivelse over i punkt 11.1.2.

For å kunne hensynta de spesielle forholdene nevnt ovenfor foreslår departementet at Norsk Tipping videreføres som et særlovselskap, og at det fastsettes egne bestemmelser som regulerer selskapet. Departementet ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å la aksjeloven gjelde så langt det er hensiktsmessig, slik at forhold som ikke er særskilt regulert i pengespilloven reguleres av aksjelovens bestemmelser så langt de passer. Mange av de grunnleggende reglene i aksjeloven om generalforsamling, styring, daglig drift m.m. vil kunne gjelde tilsvarende for Norsk Tipping. Videre er aksjelovens regler i større grad gjenstand for løpende modernisering og tilpassning til samfunnsutviklingen enn det som ofte er tilfellet for særlovgivningen. En henvisning til aksjelovens regler vil dermed fange opp en løpende modernisering og samfunnstilpassning uten at særloven må endres. Departementet foreslår derfor at særlovgivningen for Norsk Tipping viser til at aksjelovens regler skal gjelde for selskapet, med noen konkrete unntak. Hvilke bestemmelser det er behov for å unnta, beskrives nærmere nedenfor i punkt 11.4.2.

11.4.2 Nærmere om de selskapsrettslige bestemmelsene

11.4.2.1 Selskapsform, foretaksnavn m.m.

Lovforslaget § 11 viderefører dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 når det gjelder selskapsform. Norsk Tipping AS skal være et aksjeselskap. Departementet har vurdert navnet på selskapet opp mot foretaksnavneloven § 2-2 fjerde ledd. Av bestemmelsen følger det at foretaksnavn for aksjeselskap skal inneholde ordet aksjeselskap eller forkortelsen AS. Norsk Tipping AS oppfyller etter departementets syn dette kravet. Det vises til at det historisk har eksistert, og fortsatt eksisterer, flere statlig heleide aksjeselskaper som helt eller delvis er unntatt fra aksjelovens regler, uten at dette har vært til hinder for at selskapet kalles

og er registrert som et aksjeselskap. Det vises videre til at et aksjeselskap etter aksjeloven er «ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov», jf. aksjeloven § 1-1 andre ledd. Det avgjørende må derfor etter departementets syn være at selskapet er organisert slik at det følger aksjelovens ansvarsform, og ikke at selskapet uten unntak er underlagt alle bestemmelsene i aksjeloven.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse i pengespilloven § 3 om at Norsk Tipping eies av staten. Det foreslås også å lovfeste at selskapets aksjer ikke kan omsettes. Det følger allerede av Grunnloven § 19 at regjeringen ikke har kompetanse til å avhende aksjer i et selskap uten Stortingets samtykke. Å presisere dette i pengespilloven vil etter departementets syn understreke at det er staten alene som skal ha kontroll med selskapet. Dette kan etter departementets vurdering styrke enerettsmodellen og bidra til å oppfylle det EØS-rettslige kravet om statlig direkte styring eller sterk offentlig kontroll med enerettsstilbyderen.

11.4.2.2 Selskapets formål

Forslag til § 11 andre ledd beskriver Norsk Tipping's virksomhet og formål. Bestemmelsen presiserer at selskapets formål er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i samsvar med loven. Pengespillovens hovedformål er å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og å sikre at spill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Norsk Tipping's formål samsvarer dermed med pengespillovens hovedformål.

I tillegg foreslås det i § 11 tredje ledd å lovfeste at innenfor pengespillovens rammer skal Norsk Tipping ha effektiv drift slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de angitte formålene. Som omtalt flere steder i denne proposisjonen, er generering av overskudd til gode formål et underordnet mål i pengespillpolitikken. Det er altså ikke noe mål for Norsk Tipping å være profittmaksimerende. Det er likevel vesentlig at Norsk Tipping forvalter de inntektene selskapet har på en god måte. Gjennom å drive selskapet på en effektiv måte skal man sikre at mest mulig av inntektene går til overskuddsmottakerne. Pengespillovens formål om å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg

måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, setter imidlertid visse rammer for hvilke krav som kan stilles til Norsk Tippings effektive drift. For eksempel vil hensynet til ansvarlig spillvirksomhet i noen tilfeller kunne medføre at selskapet velger en spillportefølje som har høyere kostnader og gir mindre overskudd tilbake til selskapet enn en annen spillportefølje.

11.4.2.3 *Forholdet til aksjelovens bestemmelser og behovet for særbestemmelser*

Det foreslås videre i § 11 fjerde ledd at aksjelovens regler skal gjelde for selskapet, med enkelte nærmere bestemte unntak. Dette skiller seg fra dagens regulering i pengespilloven § 3 andre ledd, hvor det er bestemt at aksjeloven ikke gjelder for Norsk Tipping. Departementet legger til grunn at bestemmelsene som regulerer Norsk Tipping, så langt det er mulig, bør samsvare med tilsvarende bestemmelser i aksjeloven. Reglene for aksjeselskaper er allment kjente og vil utfylle de spesielle bestemmelsene der det skulle oppstå situasjoner som ikke er tilstrekkelig regulert i særloven. En bestemmelse om at aksjeloven gjelder for selskapet, trenger videre ikke få negativ innvirkning på den statlige styringen og kontrollen med selskapet, da dette kan sikres gjennom særbestemmelsene i den nye loven og gjennom bestemmelsene i selskapets vedtekter.

En rekke bestemmelser i aksjeloven vil ikke være relevante for Norsk Tipping som et heleid statlig selskap. Det er i dag et de facto omsetningsforbud for aksjene, idet dagens pengespillov § 3 første ledd krever at staten eier alle aksjene i selskapet. Omsetningsforbudet er videreført i lovforslaget § 11 første ledd andre punktum. Derfor vil kapittel 4 om overgang av aksjer, kapittel 12 om nedsetting av aksjekapitalen, kapittel 13 om fusjon, kapittel 14 om fisjon og kapittel 15 om omdanning til allmennaksjeselskap ikke være relevante for Norsk Tipping. Det foreslås derfor å unnta disse delene av aksjeloven.

Aksjeloven §§ 3-2 og 3-3 krever at aksjeselskaper skal ha fond for urealiserte gevinster og fond for vurderingsforskjeller. Departementet vurderer at heller ikke disse bestemmelsene vil være relevante for Norsk Tipping. Bestemmelsene foreslås eksplisitt unntatt fra å gjelde for Norsk Tipping.

Videre foreslås det i pengespilloven andre bestemmelser om instruksjon av selskapet og fordeling av utbytte enn det som følger av aksjelovens regler. Disse bestemmelsene vil dermed erstatte aksjelovens tilsvarende bestemmelser.

Det foreslås derfor å gjøre unntak fra aksjeloven §§ 3-6 og 3-7 om utdeling.

Departementet foreslår i tillegg å gjøre konkrete unntak fra aksjelovens bestemmelser om bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-35. I aksjeselskaper med mer enn 200 ansatte skal selskapet ha en bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-36 første ledd. Andre ledd åpner imidlertid for at selskapet kan inngå avtale med flertallet av de ansatte eller fagforeningene om at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling. Bedriftsforsamlingens oppgaver er blant annet å velge selskapets styre og styreleder og å føre tilsyn med forvaltningen av selskapet, jf. allmennaksjeloven § 6-37.

Norsk Tipping har ikke bedriftsforsamling i dag, og departementet ønsker ikke gjennom denne lovrevisjonen å innføre et nytt styrende organ for selskapet. Opprettelse av en bedriftsforsamling vil medføre at noe av myndigheten over selskapet flyttes fra generalforsamlingen til bedriftsforsamlingen. Dette innebærer en maktforskyvning da det opprettes et ekstra organ mellom generalforsamlingen og styret. EØS-retten krever sterk offentlig kontroll med en eneretts-tilbyder på pengespillfeltet. Departementet vurderer at opprettelse av en bedriftsforsamling kan vanne ut kontrollmuligheten med selskapet. Departementet mener at adgangen til å avtale seg bort ikke er tilstrekkelig til å sikre tilstrekkelig statlig kontroll med selskapet. I tillegg vil det være en forutsetning at en slik avtale faktisk inngås. Bedriftsforsamling er heller ikke vanlig i statlige sektorpolitiske selskap.

At øvrige forhold reguleres av aksjeloven, vil medføre at flere av dagens særbestemmelser om selskapet Norsk Tipping blir overflødige fordi aksjeloven inneholder tilsvarende bestemmelser. Dette gjelder dagens bestemmelser i pengespilloven §§ 6 og 7 om selskapets styre, administrerende direktør og revisor, som anses dekket av de krav som følger av aksjeloven kapittel 6 og 7. Bestemmelsen i § 6 sjette ledd om hvitvaskingslovens krav om egnethetsvurdering av administrerende direktør og andre personer i ledelsen videreføres i lovforslaget § 9 som vil gjelde for alle pengespillaktører som tilbyr pengespill som faller inn under hvitvaskingslovens omfang, se over punkt 10.3.

Etter dagens pengespillov § 8 er det Kongen som kan vedta at selskapet skal oppløses. Etter aksjeloven er hovedregelen at det er generalforsamlingen som beslutter selskapet oppløst, jf. § 16-1. Departementet ser ingen grunn til å ha egne regler om oppløsning av selskapet som fraviker den løsningen som aksjeloven legger opp til. Det

foreslås derfor ikke å videreføre dagens § 8 om at Kongen kan vedta at selskapet skal oppløses.

Det foreslås heller ikke å videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 5 om selskapets aksjekapital. Regler om aksjekapital egner seg etter departementets syn bedre for regulering i selskapets vedtekter. Dette vil også gjøre at aksjekapitalen lettere kan endres ved behov, uten å måtte gå veien om lovendring.

Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsen i dagens pengespillov § 9 om at Kongen kan bestemme at selskapet skal opprette fond og fastsette nærmere regler om hvilke avsetninger som skal foretas og om hvordan fondene skal forvaltes. Selskapet har tidligere avsatt midler blant annet i investeringsfond som i etterfølgende år har blitt tilført midlene til fordeling til formålene. I de senere årene har avsatte midler imidlertid vært regnskapsført som midler overført til annen egenkapital, ikke som midler avsatt i fond. Departementet legger til grunn at dette vil være en hensiktsmessig måte å sette av midler på også i framtiden, når det er ønskelig å sette av midler som kan benyttes i etterfølgende år for å kunne sikre jevnere utbetalinger til overskuddsformålene over tid.

Dagens pengespillov § 9 a om at et datterselskap også kan være et spillerselskap foreslås ikke videreført. Det vises til at denne bestemmelsen i sin tid kom inn i loven i forbindelse med at man vurderte det som aktuelt å organisere virksomheten med spilleautomater i et eget selskap for å «sikre mulighet for å organisere spillerselskapets virksomhet på en mest mulig rasjonell og oversiktlig måte for selskapet og styret og for staten som eier av Norsk Tipping», jf. Ot.prp. nr. 44 (2002–2003). Denne adgangen ble imidlertid aldri benyttet. Departementet ser ikke at det er behov for egne regler om datterselskap utover det som følger av aksjelovens bestemmelser.

11.4.2.4 Forholdet til andre lover

Departementet foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at forvaltningsloven ikke gjelder for selskapet, se lovforslaget § 11 femte ledd. Det vises til at Norsk Tipping er et selskap som driver næringsvirksomhet og at selskapet ikke treffer enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. For det tilfellet at det likevel skulle oppstå tvil om selskapet, som et redskap for gjennomføring av myndighetenes pengespillpolitikk, kan sies å drive myndighetsutøvelse i noen tilfeller, vurderer departementet at det fortsatt bør være et eksplisitt unntak fra forvaltningsloven i ny pengespillov.

Departementet anser det som unødvendig å videreføre dagens bestemmelser om at tjenestevistloven og tjenestemannsloven (nå statsansatte-loven) ikke gjelder for selskapet. Selv om Norsk Tipping eies av staten og selskapet er et virkemiddel i statens pengespillpolitikk, er ikke Norsk Tipping ansatte arbeidstakere i staten eller ansatt i statens tjeneste, som disse lovene gjelder for.

Det anses heller ikke nødvendig å innta en egen bestemmelse om forholdet til arkivloven, slik man ser er gjort i andre lover om særlovsselskap. Det vises til at Norsk Tipping ikke er et offentlig organ og at det dermed anses som klart at selskapet faller utenfor arkivlovens personelle virkeområde, jf. arkivloven § 5.

Departementet påpeker at Norsk Tipping er underlagt reglene om offentlige anskaffelser. Norsk Tipping er vurdert til å være et offentligrettslig organ i anskaffelsesforskriftens forstand, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2. Dette reguleres imidlertid av det til enhver tid gjeldende regelverket om offentlige anskaffelser og bør ikke inntas i pengespilloven.

Norsk Tipping er etter offentligforskrifta § 1 første ledd bokstav h unntatt reglene i offentliglova.

11.4.2.5 Instruksjonsadgang

I § 11 sjette ledd foreslås det å lovfeste at departementet kan gi skriftlige instruksjoner til selskapet utenom generalforsamling om forhold som gjelder oppfyllelsen av pengespillovens hovedformål. Dette skiller seg fra aksjelovens bestemmelser, hvor eier bare kan instruere et selskap gjennom generalforsamling. Instruksjonsretten vil være begrenset til tiltak som departementet mener er nødvendige å gjennomføre for at selskapet skal forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Denne instruksjonsadgangen er en videreføring av departementets gjeldende adgang til å instruere selskapet per brev, en adgang som i dag følger av selskapets vedtekter § 6 andre ledd. For å gjøre det helt klart at slike instruksjoner også kan gis ved elektronisk kommunikasjon, foreslås ordlyden «skriftlige instruksjoner» i stedet for dagens formulering om at selskapet kan instrueres «ved brev».

Departementet vurderer at instruksjonsadgangen er helt sentral for departementets mulighet til å føre kontroll med Norsk Tipping som enerettstilbyder. Den bør derfor inngå i ny pengespillov og ikke bare finnes i selskapets vedtekter, slik den gjør i dag. For at enerettsmodellen kan anses for å

være i tråd med EØS-retten, må staten som tidligere nevnt ha effektive kontrollmuligheter over enerettstilbyderen, utover det som vil være tilfellet ved en lisensordning, og staten må faktisk utøve en slik kontroll. Adgangen til å instruere selskapet gjennom brev, i tillegg til generalforsamling, gir mulighet til en umiddelbar kontroll med selskapet, noe som ikke ville latt seg gjøre under en lisensordning, hvor endringer i praksis ville måtte håndteres enten gjennom tilsyn og vedtak eller ved regelverksendringer. Dette er langt mer tidkrevende prosesser.

Departementet mener at det i dag utøves effektiv kontroll med selskapet. Det gjøres en grundig vurdering av selskapets samfunnsoppdrag i forbindelse med generalforsamlingen hvert år, hvor Lotteritilsynet rapporterer om Norsk Tippings ansvarlighet og kanaliseringsevne. Videre rapporterer selskapet gjennom året til departementet i faste kontaktmøter og gjennom annen løpende dialog. Den foreslåtte bestemmelsen sikrer at departementet kan gripe inn umiddelbart uten å gå veien om generalforsamling, dersom det i den løpende dialogen viser seg å være behov for å instruere Norsk Tipping for å sikre at selskapet oppfyller pengespillpolitikkenes hovedmål.

Adgangen til å instruere per brev har ikke blitt brukt i stort omfang så langt. Dette henger sammen med at departementet vurderer at Norsk Tipping i stor grad er framoverlent og innfører tiltak på eget initiativ, som er med på å bedre ansvarligheten i selskapets pengespilltilbud. Det naturlige utgangspunktet for den statlige eierstyringen vil først og fremst være gjennom generalforsamlingen. Instruksjonsadgangen er således en sikkerhetsventil som vil brukes ved behov, dersom det er hensiktsmessig å gi føringer på kort varsel til selskapet.

11.4.3 Fordeling av overskudd

Det er i dag lovfestet i pengespilloven § 10 hvordan Norsk Tippings overskudd skal fordeles. Selskapets overskudd skal i sin helhet tilfalle de formålene som er angitt i denne bestemmelsen. Overskuddet (utbyttet) tilfaller altså ikke aksjeeieren, som er staten, til fri disposisjon. Allerede i selskapets årsregnskap angis det hvordan årsresultatet skal disponeres til ulike formålsmottagere. Departementet fastholder forslaget om å videreføre denne ordningen i lovforslaget § 12. Departementet foreslår også å videreføre begrepet «overskudd» i særlovgivningen i stedet for å bruke aksjelovens betegnelse «utbytte». Begrepet overskudd er godt innarbeidet hos formålsmotta-

gerne og vil også vise til at det ikke er snakk om utbytte i tradisjonell forstand etter aksjeloven.

Overskuddet til Norsk Tipping skal fordeles til flere ulike formål og tiltak, og gjeldende bestemmelse framstår som noe omfattende og består av mange elementer. Videre er den etter departementets oppfatning lite logisk oppbygd. Overskuddsbestemmelsen foreslås derfor endret, slik at rekkefølgen på hvilke formål og tiltak som skal motta overskudd tydeliggjøres og følger riktigere kronologi. Endringene er i hovedsak av strukturell karakter og vil ikke medføre materielle endringer i overskuddsfordelingen.

Departementet foreslår at dagens bestemmelse i pengespilloven § 10 fjerde ledd om at det kan foretas fondsavsetninger, endres i ny pengespillov til at det ved behov kan avsettes midler til annen egenkapital. Departementet legger til grunn at slike avsetninger først og fremst skal vurderes i år med store overskudd, med sikte på å sikre en jevnere utbetaling til overskuddsformålene over tid.

Departementet viser videre til at forarbeidene til dagens pengespillov forutsatte at avsetningen til tiltak mot spilleavhengighet skulle utgjøre inntil 0,5 pst. av Norsk Tippings overskudd. De siste årene er det avsatt 15 mill. kroner årlig til slike tiltak, bortsett fra i 2021 hvor beløpet ble økt til 17 mill. kroner. Beløpet har imidlertid ikke vært endret i takt med økningen i Norsk Tippings overskudd. Departementet mener at i stedet for en maksimumsgrense for tiltak mot spilleproblemer, bør det i ny lov ligge til grunn en minimumsgrense for midlene som skal brukes på slike tiltak. Beløpet vil da øke i takt med en eventuell økning i Norsk Tippings overskudd. Dette vil være mer i tråd med det foreslåtte hovedformålet i loven om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill. I høringsnotatet ble det foreslått at minimum 0,3 pst. av selskapets overskudd bør settes av til slike tiltak mot spilleproblemer, hvilket i regnskapet for 2020 ville utgjort ca. 18,5 mill. kroner. I lys av høringsinstansenes innspill vurderer departementet imidlertid at satsen bør oppjusteres til 0,5 pst. av selskapets overskudd. Dette ville i regnskapet for 2020 utgjort ca. 30,84 mill. kroner. Departementet vil samtidig trekke fram at Norsk Tipping gjennomfører en rekke andre tiltak mot spilleproblemer gjennom selskapets virksomhet, uten at dette synliggjøres konkret i selskapet regnskap.

I lovforslaget § 12 framgår det av første ledd nr. 1 at overskuddet fra selskapets bingoterminaler først skal trekkes ut av regnestykket og fordeles etter forskrift som angir den nærmere for-

delingen. Deretter skal det etter første ledd nr. 2 settes av minimum 0,5 pst. av selskapets overskudd til tiltak mot spilleproblemer. Deretter settes det etter første ledd nr. 3 av midler til annen egenkapital dersom generalforsamlingen beslutter dette.

Videre skal resten av overskuddet etter første ledd nr. 4 og 5 fordeles som i dag, først med 6,4 pst. til helse- og rehabiliteringsformål, deretter med 64 pst. til idrettsformål, 18 pst. til kulturformål og 18 pst. til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Departementet ser at fordelingen med først 6,4 pst. og deretter 64 pst., 18 pst. og 18 pst. har historiske årsaker og kan virke noe unaturlig, idet fordelingsnøkkelen ikke synliggjør den reelle prosentandelen som disse formålene mottar av Norsk Tippings overskudd. Departementet har vurdert å regne om disse andelene, slik at det til sammen ville utgjøre 100 pst. Dette ville imidlertid medføre noe justering i andelene som tilfaller de ulike formålene. Departementet har ikke intensjon om å endre fordelingen av Norsk Tippings overskudd i dette lovforslaget og foreslår derfor å videreføre den samme måten å fordele overskuddet på som det som følger av gjeldende pengespillov § 10.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at forslaget sier at Norsk Tippings overskudd skal gå til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, mens dagens lovbestemmelse viser til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Dette oppleves som en innstramning i kretsen av organisasjoner. Departementet ser at høringsnotatets formulering kan ha vært misvisende på dette punktet, uten at det har vært departementets hensikt å innsnevre kretsen av overskuddsmottagere. Departementet har derfor gått tilbake til ordlyden «eller» i lovforslaget § 12 første ledd nr. 5.

Når det gjelder høringsinnspillet om å forskriftsfeste kulturens andel av overskuddet til Norsk Tipping, er dette noe departementet må komme tilbake til senere i arbeidet med revisjonen av lovens forskrifter, da det går utover rammene for temaet i denne lovproposisjonen.

Departementet foreslår også en hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere regler om fordelingen av overskuddet. I dag følger vilkårene for fordeling av midlene til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner av forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Departementet vil også vurdere om det kan være hensiktsmessig å fastsette forskriftsbestemmelser om den nærmere fordelingen av midler som tilfaller de øvrige formålene.

Det er i dag etablert en praksis om at enkelte av overskuddsformålene får en forskuddsutbetaling fastsatt av Kongen i januar måned, altså før selskapets generalforsamling er avholdt og overskuddet er fordelt. Denne praksisen gjelder Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, Stiftelsen Antidoping Norge, Stiftelsen Dam (tidligere ExtraStiftelsen) og enkelte kulturformål. Departementet mener at en slik praksis bør forankres i lov, og foreslår å se hen til aksjeovens bestemmelse i § 8-2 a. Departementet legger til grunn at forskuddsutbetaling vil være et svært begrenset unntak fra hovedregelen om at overskuddet fordeles i etterkant av selskapets generalforsamling og vil kun tillates for et fåtall av overskuddsmottakerne.

Bestemmelsen i dagens pengespillov § 10 første ledd om at en andel av innsatsbeløpet kan fordeles direkte fra den enkelte spiller til enheter registrert i Frivillighetsregisteret (grasrotandel), behandles nærmere i punkt 13.1 nedenfor. Disse midlene regnes ikke som spilleinntekter ved beregning av selskapets overskudd, men vil likevel framgå som overskudd i selskapets regnskap slik praksis er i dag.

Enkelte høringsinstanser, som *Kindred Group* og *Offerspill Sjakkklubb*, har i høringen etterlyst en nærmere drøftelse av hvordan norsk idrett og kultur kan finansieres i framtiden. Departementet mener at en drøftelse av eventuelle alternative finansieringsformer for norsk kultur og idrett må gjøres i andre sammenhenger enn i forbindelse med ny pengespillov. Denne loven regulerer kun hvilke formål overskuddet fra pengespill skal tilfalle, og departementet tar i denne sammenheng ikke stilling til om det er ønskelig med annen type finansiering av disse formålene.

11.4.4 Oppdrag for andre

Departementet foreslår ikke å videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 fjerde ledd om at Kongen kan bestemme at selskapet kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 52 (1991–92) vises det til at selskapet den gang utførte oppdrag for Rikstoto og for styret for Lotto. Bestemmelsen har også vært i bruk i nyere tid, for eksempel da Norsk Tipping var operatør for lotteriet Extra på vegne av Extrastiftelsen som hadde tillatelsen til å tilby lotteriet. Lotteriet Extra ble overført til Norsk Tippings ordinære portefølje fra 2016, jf. Prop. 13 L (2015–2016). I lovproposisjonen pekte departementet på at «[s]pillet Extra må anses for å ha vært gjenstand

for en hybridløsning, da det til nå har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime, samtidig som det er et privat lotteri som er regulert av lotteriloven», og at «hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespill- og lotteriregverket samt medføre forskjellsbehandling av private aktører».

Departementet mener at de samme hensynene gjør seg gjeldende fortsatt. Norsk Tipping bør kun tilby og markedsføre pengespill som inngår i egen portefølje, for å sikre en helhetlig og

systematisk tilnærming til hvilke pengespill som enerettstilbyderen skal tilby. Her spiller det også inn at departementet vil ha færre direkte kontrollmuligheter over avtaler som Norsk Tipping har inngått med private aktører om å utføre oppdrag på deres vegne. Departementets mulighet til direkte styring og kontroll med selskapet er en grunnleggende forutsetning for enerettsmodellen. Det vises for øvrig til drøftelsen nedenfor i punkt 13.5 om at enerettstilbyderne ikke skal kunne tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre.

12 Norsk Rikstoto – tillatelse til å tilby pengespill på hest

12.1 Gjeldende rett

12.1.1 Konesjon til totalisatorspill

Tildeling av konesjon for å tilby totalisatorspill er nærmere regulert i totalisatorloven og totalisatorforskriften. Loven og forskriften ligger under Landbruks- og matdepartementets ansvarsmåte. Totalisatorloven § 1 begrenser totalisatorspillene til hesteveddeløp.

Det følger av totalisatorloven § 1 andre ledd at konesjon kan gis for inntil fem år av gangen, og for et begrenset antall ganger hvert år. Konesjon kan bare gis til organisasjoner eller selskaper som har til formål blant annet å støtte hesteavlen, jf. totalisatorloven § 1 tredje ledd.

Etter dagens lov kan det i prinsippet tildeles konesjon til flere tilbydere, da ordlyden refererer til organisasjoner eller selskaper. Ifølge totalisatorforskriften § 1 første ledd, kan imidlertid totalisatorspill bare tilbys av «den virksomhet» som er gitt konesjon for slikt spill i Norge. I høringsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet av 27. februar 2007 om samordnet forskrift om totalisatorspill ble det presisert at ordlyden i forskriften ble bevisst utformet for å «tydeliggjør[e] monopol-systemet i det [ordlyden] presiserer at ingen andre enn den institusjon som har konesjon kan tilby totalisatorspill». Norsk Rikstoto har enerett etter totalisatorloven i dag og har hatt denne eneretten siden etableringen i 1982. Norsk Rikstotos gjeldende konesjon løper til og med 31. desember 2021.

Det er Kongen som kan gi konesjon til totalisatorspill, jf. totalisatorloven § 1 første ledd og totalisatorforskriften § 1 andre ledd første punktum. I henhold til totalisatorforskriften § 1 første ledd andre punktum, kan Landbruks- og matdepartementet sette vilkår for konesjonen. Landbruks- og matdepartementet kan også trekke tilbake en konesjon for resten av konesjonsperioden dersom den som har fått konesjonen ikke betaler totalisatoravgiften, eller på annen måte bryter bestemmelser i loven eller forskriften.

12.1.2 Krav til totalisatorspillene og spillvirksomheten

Totalisatorforskriften § 2 angir at forskriftens formål er å sikre at totalisatorspill foregår i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillet.

For å bygge opp under formålet, er en rekke ansvarlighetskrav til totalisatorspillene tatt inn i Norsk Rikstotos konesjon for perioden 2017–2021. I konesjonen presiseres det blant annet at alt spill, med unntak av banespill, skal skje registrert. Konesjonen har også krav om en rekke tiltak som skal redusere risikoen for spilleproblemer og spilleavhengighet, blant annet obligatoriske selvbestemte tapsgrenser, mulighet for selv ekskludering og krav om synlig informasjon om fare ved spill og hjelpetilbud. Det er også krav om at Norsk Rikstoto skal etablere en totalgrense for spill og/eller tap, som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spilleaktivitet. En slik tapsgrense ble innført 1. januar 2021 og innebærer at spillere kan tape maksimum 20 000 kroner per måned rullende over 90 dager, med tillegg av eventuelle gevinster som er vunnet innbefor de siste 365 dagene. I tillegg stiller konesjonen krav til internkontroll som blant annet skal ivareta spillernes rettigheter før, under og etter et hesteløp og krav om tiltak for å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet.

Etter totalisatorloven § 1 fjerde ledd skal Landbruks- og matdepartementet godkjenne de enkelte spillformene som konesjonshaver kan tilby, og fastsette spilleregler for spillene, jf. også totalisatorforskriften § 3 andre ledd.

Videre har totalisatorforskriften regler for driftsansvar i § 3 første ledd. Bestemmelsen presiserer at konesjonshaver har overordnet driftsansvar og økonomistyring for alt totalisatorspill. Bestemmelsen har også en særskilt regel om at galoppsporten skal sikres sin forholdsmessige del av antall løpsdager og rammer for totalisatorarrangement gjennom de årlige terminlister.

12.1.3 Fordeling av inntektene fra totalisatorspill

Fordelingen av inntekter fra totalisatorspillene er nærmere regulert i totalisatorforskriften § 4. Første ledd angir at inntektene fra totalisatorspillet skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

Det følger videre av andre ledd at bruttoomsetningen skal fordeles mellom spillerandelen (premier til spillerne) som godkjennes av Landbruks- og matdepartementet, totalisatoravgift, dekning av driftsutgifter ved totalisatorvirksomheten, og et beløp fastsatt av Landbruks- og matdepartementet til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

I tredje ledd presiseres det at Landbruks- og matdepartementet fastsetter den andelen som skal forvaltes av Norsk Hestesenter. Det presiseres også at galoppporten skal sikres likeverdige vilkår som travporten til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

I gjeldende konsesjon for perioden 2017–2021 er det i punkt 6 stilt krav om at Norsk Rikstoto skal ha effektiv drift. Dette skal sikre at mest mulig av inntektene fra totalisatorspillene kan gå til overskuddsformålene.

Utdeling til formålene av overskuddet fra totalisatorspillene har de siste årene ligget på noe over en halv milliard. Midlene er fordelt på premier og transportstøtte til eiere av løpshester, premier til hesteoppdrettere, driftsstøtte til Det Norske Travselvskap og Norsk Jockeyklubb, overføringer til driftsselskapene som arrangerer trav- og galoppløp, overføring til Norsk Hestesenter og tilskudd til Rikstotoklinikken Bjerke.

12.1.4 Totalisatoravgift

Totalisatorforskriften § 4 fjerde ledd angir at konsesjonshaver skal betale avgift til staten på 3,7 pst. av bruttoomsetning per år. Satsen ble i statsbudsjettet for 2020 redusert til 3,33 pst., se Prop. 1 LS (2019–2020) fra Finansdepartementet, men forskriften er ikke oppdatert i henhold til dette. Som en konsekvens av utbruddet av covid-19 våren 2020, ble totalisatoravgiften i mars 2020 avvirket for hele året 2020. Avgiften ble ikke gjeninnført i 2021, men regjeringen uttrykte i Prop. 1 LS (2020–2021) at det vil vurderes nærmere om avgiften skal gjeninnføres fra 2022. I forbindelse med behandlingen av Dokument 8:126 S (2019–2020) om sikring av inntektsgrunnlaget for hestesporten i Norge, anmodet imidlertid Stortinget regjeringen om å gjøre bortfallet av totalisatoravgiften permanent.

Totalisatoravgiften er fiskalt begrunnet. Den ble tidligere budsjettert på Landbruks- og matdepartementets budsjett som en sektoravgift. Fordi avgiften ikke har hatt et sektorpolitisk formål på mange år, ble den i 2018 omgjort til særavgift under Finansdepartementets budsjett.

12.1.5 Annet regelverk som gjelder gjennomføringen av totalisatorløp

Totalisatorloven gir hjemmel til forskrift 1. oktober 1982 nr. 3900 om stevneveterinær ved trav- og galoppløp og forskrift 16. februar 1987 nr. 3898 om stevneveterinærassistent ved totalisatorløp og ridestevner. Forskriftene stiller krav om at stevneveterinær og eventuelt stevneveterinærassistent skal være til stede når selskap med totalisatorbevilling arrangerer løp. Etter stevneveterinærforskriften § 3 skal stevneveterinæren føre tilsyn med at bestemmelser gitt i, eller i medhold av, matloven og dyrevelferdsloven blir overholdt. Forskriften er også hjemlet i dyrevelferdsloven og matloven.

12.2 Kort om Norsk Rikstoto

Stiftelsen Norsk Rikstoto er i henhold til vedtektene § 1 en næringsdrivende stiftelse. Stiftelsen ble opprettet av Det Norske Travselvskap og Norsk Jockeyklubb i 1982. Stiftelser er selvstendige og selveiende rettssubjekt, jf. stiftelsesloven § 2.

Stiftelsens formål framgår av vedtektene § 4 og er som følger:

«Norsk Rikstoto har gjennom konsesjon gitt av Kongen, ansvar for alt veddemål med totalisator og skal bidra til at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode.

Norsk Rikstoto er tillagt den overordnede økonomiske styring gjennom godkjenning av stifternes og driftsselskapenes budsjetter, godkjenning av terminlisten og fastsetting av forutsigbare mål for overføring til de aktive i trav- og galoppporten.

Norsk Rikstoto kan delta i eller etablere næringsvirksomhet som støtter formålet.»

Norsk Rikstoto har hatt konsesjon til å tilby hestespill siden oppstarten i 1982. Konsesjon har vært gitt av Kongen for fem år av gangen.

Stiftelsens vedtekter er gitt i tråd med stiftelsesloven og er godkjent av Landbruks- og matdepartementet. Vedtektene kan endres av Land-

bruks- og matdepartementet, etter forslag fra stifterne eller stiftelsens styre.

Stiftelsen Norsk Rikstoto har et styre på syv medlemmer. Styret utpekes formelt av Landbruks- og matdepartementet. Vedtektene legger til grunn at fire medlemmer skal utpekes etter forslag fra stifterne, Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklubb, og ett medlem utpekes av Landbruks- og matdepartementet. I tillegg velges to styremedlemmer av og blant de ansatte.

Norsk Rikstoto hadde i 2020 en omsetning på 3,59 mrd. kroner og 573 mill. kroner gikk til utbetaling til formålene.

12.3 Høringen

12.3.1 Vilkår for tillatelsen

I høringen foreslo departementet en generell bestemmelse som vil gjelde for den tilbyderen som får tillatelse til å tilby pengespill på hest. Departementet la til grunn at det også i framtiden er Norsk Rikstoto som er tiltenkt rollen som enerettstilbyder for hestespill, dersom stiftelsen selv ønsker dette. Det ble ikke foreslått at loven direkte angir at tillatelsen skal gis til Norsk Rikstoto, med bakgrunn i at Norsk Rikstoto er organisert som stiftelse. Departementet mente at det ikke vil være i tråd med stiftelsesinstituttet å pålegge en stiftelse en lovbestemt forpliktelse om å tilby pengespill. Lovforslaget stilte i stedet krav til hvilke forpliktelser tilbyderen må oppfylle for å kunne tilby pengespill på hest.

Forslaget tok sikte på å sikre en grad av offentlig kontroll med tilbyderen som får enerett til å tilby hestespill, som i stor grad tilsvarende den direkte offentlige styringen som Norsk Tipping er underlagt. Departementet viste til at en sterk offentlig kontroll med enerettstilbyderne er en forutsetning for at en enerettsmodell kan være lovlig etter EØS-retten.

12.3.2 Rammer for tillatelsen

Departementet foreslo i høringen å presisere at Kongen kan gi tillatelse til én aktør til å tilby pengespill på hest. Presiseringen vil tydeliggjøre at det skal være enerett til å tilby pengespill på hest i Norge. Begrepet «tillatelse» ble valgt framfor dagens begrep «konsesjon» for å harmonisere begrepsbruken i pengespilloven, hvor det gjennomgående er foreslått å bruke begrepet tillatelse når det gjelder muligheten til å tilby pengespill.

Videre ble det foreslått at reguleringen av tilbyderen av hestespill i framtiden skal følge to

spor, både pengespillov og tillatelse, og at ansvaret skal fordeles mellom Kulturdepartementet som skal følge opp de pengespillpolitiske forholdene og Landbruks- og matdepartementet som skal følge opp forhold knyttet til hestesport, dyrevelferd, veterinære forhold og fordeling av overskudd fra hestespillene. Det ble også foreslått at aktuelle vilkår i tillatelsen som går utover pengespillregelverket bør fastsettes av Kongen.

Departementet la til grunn at Lotteritilsynets vurdering av om Norsk Rikstoto fortsatt vil være i stand til å tilby pengespill i tråd med lovens formål og bestemmelser innhentes før en tillatelse gis for en ny periode. Departementet vurderte det som essensielt at den som gis en enerett til å tilby pengespill på hest er i stand til å følge opp de pengespillpolitiske målene.

Departementet foreslo å videreføre dagens tidsperiode for tillatelse til hestespill på fem år av gangen. Departementet la til grunn at fem år har vært en tilstrekkelig tidsperiode for Norsk Rikstoto til å innrette seg til nye krav som har kommet med hver konsesjon så langt, samtidig som det har gitt forutsigbarhet for driften.

12.3.3 Enerettstilbyderens formål

Departementet foreslo i høringen at tillatelse til å tilby pengespill på hest kan gis til en tilbyder som har til formål å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med pengespillovens bestemmelser. En tilsvarende formulering ble foreslått i lovforslaget § 10 om Norsk Tippings formål. Departementet vurderte at en slik synliggjøring av det primære formålet med pengespillpolitikken, også hos enerettstilbyderen som tilbyr hestespill, vil styrke enerettsmodellen, ved at ansvarlighetshensyn dermed må ivaretas i tilbydere virksamhet.

For å legge til rette for at overskuddet fra hestespillene fortsatt kan gå til hesteformål, som i dag, foreslo departementet at det stilles krav om at den som får tillatelse til å tilby hestespill også skal ha til formål å støtte hestehold, hestesport og hesteavl.

12.3.4 Kontroll med den som har tillatelsen

I høringen vurderte departementet at enerettsmodellen ville styrkes ytterligere ved å øke den offentlige kontrollen av den som skal tilby hestespill. Gjennom økt statlig styring vil man sikre at de pengespillpolitiske målene ivaretas. Departementet la også til grunn at hvor robust eneretts-

modellen kan anses å være, vil henge sammen med graden av styring og kontroll med enerettstilbyderne. Det ble videre lagt til grunn at en økt offentlig kontroll med enerettstilbyderen som tilbyr hestespill, vil øke sammenhengen og systematikken i pengespillregelverket og pengespillpolitikken.

På denne bakgrunn foreslo departementet et krav om at staten skal ha flertall i styret til tilbydereren som får tillatelse til å tilby hestespill. Flertall i styret vil innebære at staten skal peke ut flertallet av styremedlemmene.

Videre foreslo departementet at departementet som er ansvarlig for pengespillpolitikken (Kulturdepartementet) skal kunne gi skriftlige instruksjoner til enerettstilbyderen som får tillatelse til å tilby hestespill. Dette ville speile forslaget om at departementet kan instruere Norsk Tipping. Instruksjonsadgangen ble foreslått å være begrenset til forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens hovedformål, altså forhold knyttet til å sikre ansvarlige pengespill og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill (kriminalitet, forbrukerbeskyttelse etc.) En slik instruksjonsadgang vil gi mulighet for staten til å kunne gripe raskt inn dersom det skulle oppstå praksis som motarbeider måloppnåelsen i pengespillpolitikken. Departementet presiserte at bestemmelsen ville være en sikkerhetsventil som er ment å brukes i få tilfeller.

12.3.5 Pengespilltilbudet

Departementet foreslo i høringen at Norsk Rikstotos spill avgrenses til «pengespill på hest». Dette innebærer en mulighet til å tilby andre pengespill på hest enn totalisatorspill, og er altså en utvidelse av Norsk Rikstotos mulige spillportefølje. Departementet pekte på at det er hensiktsmessig å gi spillere som ønsker å spille andre pengespill på hest, enn totalisatorspill mulighet til å velge et regulert tilbud i Norge. Departementet vurderer også at det vil være mest naturlig at den tilbydereren som allerede har kompetanse på pengespill på hest får anledning til å tilby disse spillene. For å sikre at det ikke etableres konkurranseflater mellom enerettstilbyderne, presiserte departementet at pengespill på hest må knyttes opp mot pengespill på hesteløp på en bane. Det ble ikke foreslått at pengespill på hest skal inkludere for eksempel virtuelle spill hvor figurer, tegninger eller lignende av hest inngår, da slike pengespill vil kunne komme i konkurranse med Norsk Tippings automatspill eller spill på internett.

12.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Rikstoto er tilfreds med at stiftelsen er tiltenkt å være en av tilbydererne som skal forvalte enerettsmodellen. Også andre høringsinstanser med tilknytning til hestesporten og andre hestemiljøer, som *Norsk Travtrenerforening*, var positive til at lovforslaget legger opp til at Norsk Rikstoto beholdes som tilbyder av hestespill innenfor enerettsmodellen og peker på viktigheten av at overskuddet fra hestespill kan gå til hesteformål. Noen høringsinstanser, som *Spillavhengighet Norge*, *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* og *Stiftelsen Dam*, har i høringen tatt til orde for en sammenslåing av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, eller at hestespill bør tilbys av Norsk Tipping. *Betsson Group* mener at tildeling av konsesjon til Norsk Rikstoto skjer på en konkurransevridende og diskriminerende måte som ikke er i tråd med EØS-reglene, og at tildelingen må skje gjennom en anskaffelsesprosess.

Når det gjelder avgrensningen av hva tilbydereren av hestespill skal kunne tilby, er det delte meninger blant høringsinstansene. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* og *Stiftelsen Dam* støtter forslaget om at hestespilltilbyderen skal kunne tilby oddsspill på hest. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* mener at Norsk Rikstoto i dag har et ansvarlighetsrammeverk som gjør dem i stand til å håndtere økt risiko knyttet til denne typen spill, og spillproduktet vil kunne kanalisere spillere som i dag spiller denne typen spill hos ulovlige aktører. Også *Landbruks- og matdepartementet* støtter forslaget og peker på at Norsk Rikstoto bør gis enerett til å tilby alle former for fysiske arrangementer eller konkurranser med hest. *Norsk Rikstoto* selv ønsker ikke spill med faste odds på trav- og galoppbaner på grunn av økt risiko for manipulering av spillresultater. *Spillavhengighet Norge* ønsker heller ikke oddsspill på hest. *Norsk Rikstoto* ønsker imidlertid å kunne tilby spill med faste odds utenfor hesteveddeløp på bane, i virtuelle eller digitale spill. Norsk Rikstoto viser til at andre store totalisatorselskap i Europa har slike tilbud i dag. Norsk Rikstoto mener at disse spillene ikke vil komme i konflikt med Norsk Tippings lykkespill og vil kunne øke kanaliseringen. *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* uttaler i sitt felles høringssvar at forslaget legger sterke begrensninger på Norsk Rikstotos muligheter til å tilby nye spillprodukter.

Landbruks- og matdepartementet støtter de foreslåtte nye kravene til økt offentlig kontroll med tilbydereren av hestespill, og mener at dette vil styrke enerettsmodellen. Denne høringsinstansen viser til at det vil kunne være behov for

overgangsbestemmelser, for å sikre at hestespilltilbyderen kan gjennomføre nødvendige vedtektsendringer. *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* og *Stiftelsen Dam* trekker fram at det er særlig positivt at den offentlige kontrollen med Norsk Rikstoto styrkes. Høringsinstanser tilknyttet ulike hestemiljøer er imidlertid kritiske til økt statlig styring av hestespilltilbyderen. For eksempel mener *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* at dagens lovgivning utgjør en tilfredsstillende ordning basert på mindre inngripende tiltak enn det som er foreslått. De mener videre at det følger av EØS-retten at tiltak som pålegges Norsk Rikstotos virksomhet må begrunnes i legitime behov og være forholdsmessige. Disse høringsinstansene peker også på at det bør være en differensiering i reguleringen som gjelder for ulike spilltilbud, og at standardisering vil motvirke formålet med reguleringen. Høringsinstansene peker også på behovet for en tydelig rollefordeling mellom lovgiver, kontrollorgan og operatør.

Norsk Rikstoto peker på at kravet om styreflertall fra staten kan endre forholdet mellom hestespill og sportens aktører og utøvere og føre til redusert interesse fra hestemiljøene og dermed redusert spilltilbud. *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* mener det er feil at økt grad av statlig kontroll kan styrke enerettsmodellen og at det i stedet er kanaliseringsevnen som er avgjørende. Disse høringsinstansene mener at det ikke er en sammenheng mellom statlig flertall og ansvarlighet, og at kravet om statlig flertall ikke er begrunnet i behov og vil være et uforholdsmessig inngrep i stiftelsens virksomhet. Også *Norsk Travtrenerforening* fraråder at staten får overta styreflertallet i Norsk Rikstoto og peker på at dette vil føre til at hestesportens samarbeid med spillskapet svekkes. Denne høringsinstansen er tvilende til at man kan finne styrerepresentanter fra travsporten til et lovpålagt mindretall. Både *Norsk Rikstoto*, *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* stiller videre spørsmål ved om stiftelseslovens krav om stiftelsers uavhengighet ivaretas gjennom forslaget. Sistnevnte høringsinstans mener også at den foreslåtte endringen vil føre til at flertallet i styret vil stå i et avhengighetsforhold til staten.

Det Norske Travelskap og *Norsk Jockeyklubb* vurderer at forslaget om instruksjonsrett for Kulturdepartementet i saker som gjelder oppfyllelsen av pengespillpolitiske mål, vil flytte kompetanse vekk fra styret, som skal være det overordnede organet i en stiftelse. De mener at dette utfordrer selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven. *Norsk*

Travtrenerforening ønsker heller ikke at Kulturdepartementet skal ha mulighet til å instruere Norsk Rikstoto, da de mener dette vil forhindre stiftelsens adgang til å jobbe for målet om å sikre inntekter til hestemiljøet.

Norsk Rikstoto tar også til orde for at lengden på tillatelsen til å tilby hestespill økes til ti år, i stedet for de foreslåtte fem år. En lengre tillatelsesperiode vil kunne sikre investeringer med langsiktig perspektiv og forutsigbarhet. *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* peker også på at fem år er knapp tid for utviklingsprosjekter.

Det Norske Travelskap og *Norsk Jockeyklubb* kommenterer også at ansvarlighetstiltak pålegges enerettstilbyderne, og mener at ansvarlighetsarbeidets måloppnåelse mangler en klar og konsekvent retning. Disse høringsinstansene mener at det ikke er behov for å endre retningen for ansvarlighetsarbeidet som er gitt i dagens konsesjon til Norsk Rikstoto. Flere høringsinstanser kommenterer også innføring av tapsgrenser, og det er i hovedsak en negativ holdning til slike grenser for Norsk Rikstoto blant høringsinstansene. Dette er ikke foreslått regulert i ny pengespillov men vil kunne følge av forskrifter under loven, dersom det vurderes som et nødvendig ansvarlighetstiltak overfor hestespilltilbyderen.

Norsk Hestesenter støtter forslaget om forskriftsfastsetting av fordelingen av Norsk Rikstotos overskudd. Denne høringsinstansen, som er et av formålene som mottar midler fra Norsk Rikstotos overskudd, peker på at formålsandel i form av en prosentsats eller fast beløp vil sikre forutsigbarhet og langsiktighet.

Norsk Rikstoto, *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* trekker fram at totalisatoravgiften bør fjernes, for å sikre like konkurranseforhold mellom spillskapene.

12.5 Departementets vurdering

12.5.1 Føringer i Meld. St. 12 (2016–2017)

Pengespillmeldingen la til grunn at ansvaret for all pengespillpolitikk skal samles i Kulturdepartementet i forbindelse med ny lov om pengespill. Dette innebærer at Kulturdepartementet overtar ansvaret for reguleringen av totalisatorspillene. Meldingen la til grunn at å samle all pengespillregulering og -forvaltning under ett departements ansvarsområde vil sikre et mer helhetlig perspektiv på pengespillreguleringen innenfor hele sektoren, og redusere risikoen for at ansvarlighetshensynene som ligger til grunn for pengespillpolitikk

ken blir vektlagt ulikt på tvers av dagens tre sektorområder.

Pengespillmeldingen la videre opp til at Landbruks- og matdepartementet fortsatt skal ha ansvar for forhold som gjelder selve hestesporten, for eksempel oppfølging av dyrevelferd og veterinære forhold, i den grad dette skal reguleres spesielt i tilknytning til pengespill på hest. Dette med bakgrunn i at det er Landbruks- og matdepartementet som har ansvar for den generelle reguleringen som gjelder slike forhold og har fagkompetansen på feltet.

Pengespillmeldingen la også opp til at overskuddet fra totalisatorspillene fortsatt skal gå til hesteformål, og at det er Landbruks- og matdepartementet som skal ha ansvar for den nærmere fordelingen av overskuddet. Det ble også lagt opp til at det er Landbruks- og matdepartementet som skal ha ansvar for konsesjonen til tilbyderer av totalisatorspill i framtiden. Eventuelle vilkår i konsesjonen skal begrenses til å gjelde forhold som ligger under det faglige ansvarsområdet til Landbruks- og matdepartementet.

12.5.2 Utredning av mulig overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping

Høsten 2019 vurderte Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet i fellesskap om enerettsmodellen kan styrkes ytterligere ved å overføre totalisatorspillene fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping. Vurderingen fokuserte primært på hvordan hensynet til ansvarlige spill kunne ivaretas på best mulig måte i framtiden. De økonomiske og organisatoriske konsekvensene for selskapene ble også vurdert, samt hvordan interessene til hestesporten kunne ivaretas.

Oslo Economics vurderte som del av prosessen markedsutviklingen for totalisatorspill ved videreføring av dagens modell, og synergier og kostnader ved å overføre totalisatorspill til Norsk Tipping. Oslo Economics konkluderte etter en samlet vurdering med at tilgjengelige datakilder taler for et videre fall i omsetningen til Norsk Rikstoto fram mot 2026 på mellom 7 pst. og 27 pst., avhengig av innretningen av en total tapsgrense. Det ble imidlertid presisert at prognosen var beheftet med usikkerhet, og at en rekke endringer i faktiske forhold ville kunne ha påvirkning på omsetningen. Videre konkluderte Oslo Economics med at bedriftsøkonomiske synergier ved en overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping ville kunne utgjøre 80 mill. kroner til 100 mill. kroner innen en tidshorisont på tre til syv år.

Når det gjelder vurderingen av hvordan hensynet til ansvarlige spill kan ivaretas på best mulig måte i framtiden, konkluderte departementene med at muligheten til å ivareta ansvarligheten i totalisatorspillene ikke er avhengig av at spillene overføres til Norsk Tipping. Likevel kan noen justeringer innenfor en modell med to enerettstilbydere bidra til å styrke enerettsmodellen og bidra til enda bedre gjennomføring av den norske pengespillpolitikken. Det ble derfor konkludert med at dagens modell for organisering av hestespill skulle videreføres, men at det burde tas noen grep i ny pengespillov for å øke ansvarligheten og den offentlige kontrollen med hestespillene.

12.5.3 Tillatelse til å tilby hestespill

12.5.3.1 Hvem gir tillatelsen?

Tillatelse til totalisatorspill gis i dag gjennom konsesjon fra Kongen. Departementet foreslår å videreføre dette i lovforslaget § 14 første ledd, som sier at Kongen kan gi enerett til å tilby pengespill på hest. Videre presiserer lovforslaget § 14 andre ledd at Kongen kan sette vilkår i tillatelsen for å bidra til at lovens formål oppfylles. Etter totalisatorforskriften § 1 andre ledd er adgangen til å sette vilkår lagt til departementet, ikke til Kongen. Departementet vurderer at når det er Kongen som gir en tillatelse under ny pengespillov, bør aktuelle vilkår som følger tillatelsen også fastsettes av Kongen.

Forslaget i § 14 andre ledd om at Kongen kan sette vilkår i tillatelsen for å bidra til at lovens formål oppfylles, er en justering fra forslaget som ble sendt på høring. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at tillatelsen ikke skulle inneholde vilkår knyttet til regulering av spilltilbudet i framtiden, kun vilkår knyttet til forhold som ligger under det faglige ansvarsområdet til Landbruks- og matdepartementet. Det ble også lagt til grunn at Landbruks- og matdepartementet fortsatt skulle ha forvaltningsansvaret for tillatelsen.

Departementet har på nytt vurdert den framtidige ordningen med tillatelse til enerettstilbyderen av hestespill, og har kommet fram til at det er lite formålstjenlig, at en pengespilltillatelse skal inneholde vilkår knyttet til annet enn pengespillpolitiske forhold og forvaltes av et annet departement enn det som har ansvaret for pengespillpolitikken. Lovforslaget i § 14 andre ledd viser derfor til at vilkår som fastsettes i tillatelsen skal bidra til at lovens formål oppfylles. Departementet presiserer at lov og forskrift fortsatt vil inneholde de fleste føringene for Norsk Riksto-

tos pengespillvirksomhet som enerettstilbyder og vil gi føringer for kontrollen med tilbyderen. Tillatelsen kan imidlertid inneholde et vilkår om at departementet skal kunne instruere tilbyderen for å sikre at lovens formål blir oppfylt, se nedenfor om instruksjonsadgang i punkt 12.5.3.6. Et vilkår i tillatelsen om adgang til å instruere vil i så fall være en sikkerhetsventil som vil brukes i få tilfeller. Det vil i første rekke være Lotteritilsynet som vil føre tilsyn med enerettstilbyderens praksis og hvordan denne samsvarer med målene i pengespilloven og pengespillpolitikken for øvrig. Hjemmelen kan imidlertid blant annet tenkes brukt dersom det ved tilbud, markedsføring eller distribusjon av et pengespill oppstår en akutt og uakseptabel risiko for spilleproblemer, kriminalitet eller manglende beskyttelse av forbrukerrettigheter i strid med målene i pengespilloven.

Reguleringen og oppfølging av tilbyderen som får tillatelse til å tilby hestespill vil altså fortsatt følge flere spor, og ansvaret vil fortsatt til en viss grad fordeles mellom to departementer. Ansvarsforholdene rendyrkes imidlertid mer, ved at de pengespillpolitiske forholdene, inkludert pengespilltillatelsen, skal følges opp av Kulturdepartementet, mens forhold knyttet til hestesport, dyrevelferd, veterinære forhold og fordeling av overskudd fra hestespillene skal følges opp av Landbruks- og matdepartementet.

Departementet viser for øvrig til at i lovforslaget § 14 brukes begrepet «tillatelse» i stedet for dagens begrep «konsesjon». Dette er del av en harmonisering av begrepsbruken i pengespilloven, hvor det gjennomgående er foreslått å bruke begrepet tillatelse når det gjelder muligheten til å tilby pengespill. Endringen i begrepsbruken er ikke ment å skulle medføre materielle endringer.

12.5.3.2 Hvem kan få tillatelse?

På bakgrunn av føringene i pengespillmeldingen, foreslår departementet i § 14 første ledd første punktum at Kongen kan gi enerett, altså tillatelse til én tilbyder, til å tilby pengespill på hest.

Som omtalt over i punkt 12.1.1, kan det etter totalisatorloven i prinsippet tildeles konsesjon til flere tilbydere, da ordlyden i totalisatorloven § 1 tredje ledd refererer til «organisasjoner eller selskap». Begrensningen i lovforslaget § 14 om at Kongen kan gi enerett vurderes likevel ikke å være en endring av dagens rettstilstand, men presiserer det som har vært gjeldende tolkning av totalisatorloven, og som følger av totalisatorforskriften § 1 første ledd hvor det vises til «den virk-

somhet» som er gitt konsesjon. Presiseringen tydeliggjør at det skal være enerett til å tilby pengespill på hest i Norge.

I høringen argumenterte *Betsson Group* for at framgangsmåten for å få tillatelse til å tilby hestespill utgjør en tillatelsesordning etter tjenesteloven, og at tildeling av tillatelse til en tilbyder til å tilby hestespill må skje gjennom en anskaffelsesprosess for å være i tråd med EØS-avtalen. Departementet er ikke enig i dette. For det første gjelder ikke tjenesteloven for pengespillvirksomhet, jf. tjenesteloven § 3 første ledd bokstav k. For det andre har rettspraksis fra EU-domstolen lagt til grunn at direkte tildeling av en enerett til å tilby pengespill uten åpen konkurranse fra andre søkere, slik det gjøres under den norske enerettsmodellen, kan være lovlig så lenge myndighetene har tilstrekkelige kontrollmuligheter med aktøren. Dette ble blant annet vurdert i C-203/08 *Sporting Exchange*, hvor EU-domstolen la til grunn at krav om likebehandling og transparens kunne fravikes når en enerett ble tildelt til en offentlig tilbyder som er underlagt direkte statlig styring, eller en privat tilbyder hvor virksomheten er gjenstand for streng kontroll fra myndighetenes side.

I høringen tok noen høringsinstanser til orde for en sammenslåing av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, eller en overføring av eneretten på hestespill til Norsk Tipping. Samtidig viste innspillene fra høringsinstanser tilknyttet hestesporten og hestemiljøet for øvrig et sterkt ønske om å beholde hestespilltilbudet hos en egen tilbyder, og at tilbyderen bør være Norsk Rikstoto. Pengespillmeldingen, og regjeringens konklusjon om modell for organiseringen av hestespill i framtiden, legger til grunn at det fortsatt er stiftelsen Norsk Rikstoto som skal være enerettstilbyder for totalisatorspillene. Departementet ser ikke at det har kommet nye forhold av betydning siden departementet vurderte organiseringen av tilbudet av hestespill våren 2020. Departementet foreslår derfor at det legges til grunn at Kongens tillatelse gis til stiftelsen Norsk Rikstoto.

En stiftelse er et selvstendig og selveiende rettssubjekt, jf. stiftelsesloven § 2. Departementet pekte i høringen på at det vil være vanskelig å pålegge i lov at en konkret navngitt stiftelse skal ha en plikt til å tilby pengespill. For Norsk Tipping, som er et heleid statlig selskap, stiller dette seg annerledes, og Norsk Tippings virksomhet er derfor regulert med navn gjennomgående i lovforslaget. Det *Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* har i sin felles høringsuttalelse pekt på at Norsk Rikstoto bør navngis i loven, slik Norsk Tipping er. Departementet holder fast ved at for-

skjellen mellom Norsk Rikstoto som stiftelse og Norsk Tipping som et statlig eid selskap er vesentlig i dette spørsmålet. Det vil være opp til en stiftelse selv å beslutte om den ønsker å utføre pengespillvirksomhet, innenfor de rammene som fastsettes i regelverket. Departementet vil ikke pålegge stiftelsen gjennom lov å gjennomføre en slik oppgave.

Departementet viderefører derfor forslaget fra høringen og foreslår i § 14 en generell bestemmelse som vil gjelde for den som får tillatelse til å tilby pengespill på hest, uten å knytte bestemmelsen direkte til Norsk Rikstoto. Departementet presiserer at det også i framtiden er Norsk Rikstoto som er tiltenkt rollen som enerettstilbyder for hestespill, forutsatt at stiftelsen selv ønsker dette.

12.5.3.3 Enerettstilbyderens formål

Den som får enerett til å tilby hestespill tildeles en særskilt rolle i gjennomføringen av norsk pengespillpolitikk, sammen med Norsk Tipping. De to enerettstilbyderne skal være bærebjelkene i den norske pengespillpolitikken, ved å tilby ansvarlige pengespill i tråd med pengespillovens formål og bestemmelser. Pengespilloven og den norske pengespillpolitikken bygger på at hensynet til ansvarlige pengespill og forebygging av negative konsekvenser av pengespill skal gå foran hensynet til inntekter til overskuddsformålene. En slik trinnhøyde i hvilke hensyn som skal vektlegges er også essensiell for å oppfylle EØS-avtalens krav til en enerettsmodell. Dette innebærer at enerettstilbyderne må ha ansvarlige pengespill som sitt primære formål, ikke inntekter til gode formål. Det følger altså et særskilt ansvar med en tillatelse til å være enerettstilbyder på det norske pengespillmarkedet.

I lovforslaget § 11 lovfestes Norsk Tippings formål. Formålet er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i samsvar med pengespilloven. Innenfor disse rammene skal selskapet ha effektiv drift, slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de overskuddsformålene som loven angir. Norsk Tippings formål speiler pengespillovens formål og synliggjør trinnhøyden i de pengespillpolitiske målene, hvor ansvarlighet og forebygging av negative konsekvenser av pengespill går foran inntekter til overskuddsformålene.

Departementet vurderer at ansvarlighet og forebygging av negative konsekvenser av pengespill bør være synliggjort på samme måte i formålet til enerettstilbyderen som får tillatelse til å

tilby hestespill. Departementet foreslo derfor i høringen at tillatelse til å tilby pengespill på hest kan gis til en tilbyder som har til formål å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med pengespillovens bestemmelser. Departementet holder fast ved dette forslaget, som heller ikke ble særlig kommentert i høringen. En slik synliggjøring av det primære formålet med pengespillpolitikken, også hos enerettstilbyderen som tilbyr hestespill, vil etter departementets oppfatning sikre at dette formålet ivaretas i denne virksomheten.

For å legge til rette for at overskuddet fra hestespillene fortsatt kan gå til hesteformål som i dag, foreslår departementet at tilbyderen som får tillatelse til å tilby hestespill også skal ha til formål å støtte hestesporten, hesteholdet og norsk hestevl. Dette viderefører dagens krav i totalisatorloven § 1 og totalisatorforskriften §§ 1 og 4, knyttet til hvilket formål dagens konsesjonshaver må ha, og hvilke formål inntektene skal gå til.

Norsk Rikstotos formål synliggjør i dag at stiftelsen skal ha ansvar for alt veddemål med totalisator gjennom konsesjon gitt av Kongen. I motsetning til Norsk Tippings vedtektsfestede formål i dag, sier Norsk Rikstotos vedtekter imidlertid ingenting om et ansvarlig pengespilltilbud eller at stiftelsen skal forebygge negative konsekvenser av pengespill.

Lovforslaget innebærer altså at Norsk Rikstoto, dersom stiftelsen ønsker å få tillatelse til å tilby pengespill på hest etter ny pengespillov, må gjøre endringer i sitt vedtektsfestede formål for å oppfylle kravet i lovforslaget § 14 første ledd bokstav a og b.

12.5.3.4 Hvilket pengespilltilbud tillatelsen kan omfatte

Når staten har valgt en enerettsmodell som reguleringsmodell, er dette på bakgrunn av at det skal være minst mulig konkurranse på pengespillmarkedet. Dette vil også gjelde mellom enerettstilbyderne. I dag er markedet delt opp mellom enerettstilbyderne slik at Norsk Rikstoto har enerett til å tilby totalisatorspill på hest, mens Norsk Tipping har enerett til å tilby en rekke andre pengespill med høy omsetning, høye premier og høy risiko for spilleproblemer. Norsk Tipping tilbyr oddsspill på en rekke idrettsarrangementer, men har ikke tilbudt oddsspill på hest, da dette ligger nært opp til Norsk Rikstotos tilbud. Ny pengespillov bør sikre at enerettstilbyderne har mulighet til å etablere pengespill som kan kanalisere spillere fra

spillselskaper uten tillatelse i Norge som tilbyr oddsspill på hest rettet mot det norske markedet.

I ny pengespillov bør også grensene mellom enerettstilbydernes pengespilltilbud tydeliggjøres slik at det ikke etableres konkurranseflater mellom disse to tilbyderne. Departementet vurderte i høringen ulike alternativer for en slik grenseoppgang. Et opplagt alternativ var å følge grensen i dagens regelverk, slik at tillatelsen som Norsk Rikstoto kan søke om er begrenset til totalisatorspill på hesteveddeløp. Dette er godt innarbeidet hos enerettstilbyderne og medfører liten overlapp og få misforståelser knyttet til hvilke pengespill hver av tilbyderne kan tilby.

Et annet alternativ var å avgrense Norsk Rikstotos virksomhet til totalisatorspill som sådan. I andre land gjennomføres det totalisatorspill også på hundeveddeløp. Departementet vurderte imidlertid at Norsk Rikstotos lange tradisjoner og formål knyttet til hest gjør det uhensiktsmessig å åpne opp for at denne tilbyderen også skal kunne innføre veddeløp på andre dyr. Det er heller ikke noen tradisjon i Norge å tilby veddeløp på andre dyr enn hest.

Et tredje alternativ var å avgrense Norsk Rikstotos virksomhet til pengespill på hest. En slik avgrensning vil blant annet åpne opp for at Norsk Rikstoto kan tilby pengespill på hest med faste odds, altså odds som er forhåndsbestemt og gjeldende uansett om endringer i oddsen skjer etter det tidspunktet spillet er inngitt. Avgrensningen vil kunne føre til økt kanalisering ved å gi spillere som i dag spiller oddsspill på hest hos pengespillselskaper uten tillatelse til å tilby pengespill rettet mot Norge, mulighet til å velge et regulert tilbud i Norge i stedet. Spill med faste odds krever imidlertid en annen kunnskap hos pengespilltilbyderen enn ved totalisatorspill, da det må settes odds på forhånd. Det er også en høyere risiko for spilleproblemer knyttet til slike spill enn de totalisatorspillene som Norsk Rikstoto tilbyr i dag.

I høringen var det ulike meninger fra høringsinstansene om hva som bør være omfanget av Norsk Rikstotos spilltilbud. Departementet har notert at *Norsk Rikstoto* ikke selv ønsker å tilby pengespill med faste odds på trav- og galoppbaner med bakgrunn i økt risiko for manipulering av spillresultater, men heller ønsker nye spillprodukter med faste odds utenfor hesteveddeløp på bane, i form av virtuelle eller digitale spill. Selv om pengespill med faste odds på bane ikke er aktuelt for Norsk Rikstoto å tilby i dag, kan man ikke utelukke at det vil være ønskelig i kanaliseringssøye med å etablere et slikt tilbud i framtiden. Pengespilloven bør derfor ikke avgrense mot et slikt til-

bud hos hestespilltilbyderen. Departementet vurderer også at det vil være mest naturlig at den tilbyderen som allerede har kompetanse på pengespill på hest skal være den tilbyderen som eventuelt tilbyr disse spillene, dersom de skal etableres i framtiden.

Departementets forslag i § 14 første ledd innebærer at Norsk Rikstotos spill avgrenses til «pengespill på hest». Dette innebærer en mulighet til å tilby andre pengespill på hest enn totalisatorspill og er altså en utvidelse av Norsk Rikstotos mulige spillportefølje. For å sikre at det ikke etableres konkurranseflater mellom enerettstilbyderne, bør pengespill på hest tolkes å gjelde fysiske arrangementer eller konkurranser med hest. Det er ikke meningen at pengespill på hest skal inkludere for eksempel virtuelle spill hvor figurer, tegninger eller lignende av hest inngår. Slike pengespill vil kunne komme i konkurranse med Norsk Tippings automatspill eller Instaspill.

12.5.3.5 Tillatelsens lengde

I forslaget som ble sendt på høring foreslo departementet å videreføre fem år av gangen som lengde på tillatelsen.

Departementet viser til at *Norsk Rikstoto*, *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* i høringen ønsket en lengre tidshorison for tillatelsen som gis til hestespilltilbyderen. Det ble argumentert med at en lengre tidshorison kan gi bedre mulighet for tilbyderen til å legge langsiktige planer og gjennomføre utviklingsprosjekter. Departementet vurderer at det er gode grunner for å etablere en lengre tidsperiode for tillatelsen.

For det første legges det til grunn at det er Norsk Rikstoto som skal være enerettstilbyder for hestespill, dersom stiftelsen selv ønsker dette. Det er av hensyn til organisasjonsformen som stiftelse at departementet har falt ned på å ikke navngi Norsk Rikstoto i loven. Norsk Rikstotos enerett tildeles direkte uten åpen konkurranse fra andre søkere. Som nevnt over, åpner EØS-retten for en slik tildelingsmåte, så lenge myndighetene har tilstrekkelige kontrollmuligheter med tilbyderen. Det er derfor ikke et behov fra myndighetenes side at tillatelsen fornyes svært ofte.

For det andre kan en lengre tillatelsesperiode gi bedre mulighet til langsiktig drift og utvikling hos enerettstilbyderen, inkludert å etablere gode systemer for et ansvarlig pengespilltilbud.

Det finnes også sikkerhetsventiler i forslaget til ny pengespillov som gjør at det vil være mulig å reagere mot enerettstilbyderen i løpet av tillatelsesperioden. Etter lovforslaget § 34 gis det mulig-

het til å trekke en tillatelse tilbake ved gjentatte eller alvorlige brudd på pengespilloven eller hvitvaskingsloven. Lotteritilsynet kan også sette vilkår for fortsatt drift. Videre har Kongen adgang til å sette vilkår i tillatelsen til tilbydereren av hestespill, jf. lovforslaget § 14 tredje ledd.

Departementet foreslår derfor i § 14 tredje ledd andre punktum at tillatelsen til tilbydereren av hestespill gis for ti år av gangen. Departementet presiserer at Norsk Rikstoto i framtiden vil måtte legge til grunn en mer dynamisk tilnærming til hvilke krav som vil gjelde i tillatelsesperioden, da større deler av virksomheten til hestespilltilbyderen vil reguleres gjennom lov og forskrift som kan endres i løpet av tillatelsesperioden, dersom pengespillpolitiske forhold skulle tilsi dette.

12.5.3.6 Kontroll med den som har tillatelsen

Lovforslaget § 14 tar sikte på å sikre en grad av offentlig kontroll med den som får enerett til å tilby hestespill, som i stor grad tilsvarende den direkte offentlige styringen som Norsk Tipping er underlagt.

Det er en grunnleggende forutsetning i EØS-retten at den som tildeles en enerett må være underlagt streng og effektiv kontroll fra offentlige myndigheter for at en enerettsmodell skal være lovlig. EU-domstolen har gitt uttrykk for dette i en rekke avgjørelser. Blant annet uttales det i forenede saker C-186/11 og C-209/11 Stanleybet, avsnitt 30 at myndighetene kan vurdere at «it is only by granting exclusive rights to a single entity which is subject to strict control by the public authorities that it can tackle the risks connected with the betting and gaming sector». Det følger av samme avgjørelse at for at eneretten skal være i tråd med EØS-retten, må myndighetene ha flere kontrollmuligheter som kan påvirke enerettstilbyderen enn det som er mulig under et lisenssystem.

Domstolspraksis legger videre til grunn at eneretten kan tildeles enten en offentlig eller privat tilbyder så lenge de nevnte kontrollmulighetene er til stede. Domstolspraksis legger også til grunn at de samme kontrollmulighetene er nødvendige for at myndighetene kan tildele en enerett uten åpen konkurranse fra andre søkere, slik det er gjort til nå under den norske enerettsmodellen.

Rettspraksis gir ingen klar definisjon av hva som utgjør streng offentlig kontroll. Nivået for regulering, styring og kontroll må vurderes og fastsettes konkret av norske myndigheter. I C-212/08 Zeturf, hvor lovligheten av det franske sel-

skapet PMUs enerett til å tilby hestespill utenfor bane ble vurdert, uttalte EU-domstolen at det kan utgjøre streng offentlig kontroll når staten har direkte kontroll med enerettstilbyderens virksomhet, organiseringen av hesteløp som det kan spilles om, tillatte typer spill, distribusjonskanaler, og har kontroll over tilsynet med aktivitetene. Videre bestod PMUs styre av ti representanter, hvorav to (president og administrerende direktør) skulle godkjennes av to departementer, og fire skulle oppnevnes av disse departementene.

Norsk Tipping er et statlig heleid selskap og er underlagt direkte statlig eierstyring. Departementet velger alle ikke-ansatte styremedlemmer. I tillegg har departementet en særskilt mulighet til å instruere selskapet direkte i brevets form uten bruk av generalforsamling. Denne instruksjonsadgangen er foreslått lovfestet i ny pengespillov, se lovforslaget § 11 sjettede ledd. En tilsvarende mulighet til direkte statlig styring og instruksjon er i dag ikke mulig overfor enerettstilbyderen som tilbyr hestespill. Landbruks- og matdepartementet har likevel mulighet til å utøve kontroll med Norsk Rikstoto gjennom å beslutte ett av fem medlemmer i styret og godkjenne vedtektene for stiftelsen. Landbruks- og matdepartementet skal også formelt utpeke styret. Dette innebærer mer kontroll med denne enerettstilbyderen enn det som ville være mulig i for eksempel en lisensordning.

Departementet vurderer at muligheten til å oppnå de pengespillpolitiske målene vil styrkes ytterligere ved å øke den offentlige kontrollen med den som skal tilby hestespill. I likhet med den direkte statlige styringen av Norsk Tipping, vil en sterk offentlig kontroll med hestespilltilbyderen gi mulighet til å vurdere kanaliseringseffekten av tilbudet og sikre at lovens primære mål om å forebygge spilleproblemer og å sikre ansvarlige pengespill følges opp på en tilfredsstillende måte.

I høringen foreslo departementet å gi økt mulighet til kontroll med tilbydereren av hestespill ved å lovfeste at staten skal ha flertall i tilbyderens styre, og at det kan gis skriftlige instruksjoner knyttet til forhold som gjelder oppfyllelsen av pengespillovens hovedformål. Noen høringsinstanser trakk fram forslaget om økt kontroll som særlig positivt. Høringsinstanser tilknyttet ulike hestemiljøer var imidlertid kritiske til økt statlig styring av hestespilltilbyderen og mente dagens lovgivning med mindre inngripende tiltak utgjør en tilfredsstillende ordning.

Når det gjelder forslaget om at staten skal ha flertall i hestespilltilbyderens styre, pekte høringsinstansene tilknyttet hestemiljøene på en

rekke argumenter mot forslaget. Argumentene handlet blant annet om at et krav om statlig styreflertall kan endre det særlige forholdet som finnes mellom hestespill og hestesporten, og svekke hestesportens samarbeid med spillselskapet.

Departementet har notert seg det nære forholdet mellom Norsk Rikstoto og hestesporten. Samarbeidet legger til rette for at det faktisk eksisterer hesteløp som Norsk Rikstoto kan tilby hestespill i tilknytning til. Samtidig kan en nær tilknytning mellom spillselskap og formålmottakere føre til at hensynet til formålmottakerne prioriteres framfor andre hensyn. Tilknytningen kan gjøre at spillselskapet legger for stor vekt på at pengespillene skal bidra med inntekter til hesteformålene og mindre vekt på omsetningsdempende ansvarlighetstiltak. Departementet viser i den forbindelse til at å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål, er et sekundært formål i pengespilloven. Enerettstilbydere må være underlagt sterk statlig styring og primært ha som oppgave å sikre ansvarlige pengespill.

Videre stiller både *Norsk Rikstoto*, *Det Norske Travelskap* og *Norsk Jockeyklubb* spørsmål ved om stiftelseslovens krav om stiftelsers uavhengighet ivaretas gjennom forslaget om statlig styreflertall. Departementet vil her peke på at stiftelsesloven tar høyde for at staten kan utnevne styremedlemmer i en stiftelse. Dette viser seg blant annet i stiftelsesloven § 27 a om kjønnsrepresentasjon når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner medlemmer av styret. I denne bestemmelsen er det regler både for når staten utnevner hele og deler av styret. Videre kan staten allerede påvirke styresammensetningen i Norsk Rikstoto gjennom at det er Landbruks- og matdepartementet som formelt utnevner styret i Norsk Rikstoto. Departementet legger derfor til grunn at et krav om at staten skal utnevne flertallet av medlemmene i enerettstilbyderens styre er forenlig med stiftelsesloven.

For å styrke den offentlige kontrollen med tilbydereren som får tillatelse til å tilby hestespill, og derigjennom styrke enerettsmodellen, foreslår departementet i § 14 andre ledd et vilkår om at departementet skal ha rett til å oppnevne et flertall av medlemmene i tilbyderens styre.

Når det gjelder forslaget om instruksjonsadgang overfor tilbydereren av hestespill, har enkelte høringsinstanser pekt på at et slikt krav kan være utfordrende i lys av stiftelsesinstituttet og vil forhindre stiftelsens adgang til å jobbe for målet om å sikre inntekter til hestemiljøet. Departementet viser her igjen til at målet om å sikre inntekter til

hestemiljøet skal være et underordnet mål og at enerettstilbyderne primært har som oppgave å sikre ansvarlige pengespill.

I lys av høringsinnspillene, har departementet vurdert på nytt behovet og muligheten for å lovfeste en instruksjonsrett for departementet overfor tilbydereren av pengespill på hest i forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens formål, tilsvarende instruksjonsadgangen overfor Norsk Tipping som følger av lovforslaget § 11 sjette ledd. Som et utgangspunkt mener departementet at enerettstilbyderne bør likebehandles og stå overfor de samme kravene som enerettstilbydere, så langt det er mulig og hensiktsmessig. Departementet ser samtidig at å lovfeste en instruksjonsrett, som i realiteten vil gjelde en stiftelse, kan være utfordrende i lys av stiftelsesinstituttets krav om selvstendighet for stiftelser. Departementet viderefører derfor ikke forslaget om å ta inn i loven en adgang for departementet til å instruere enerettstilbydereren. Selv om dette vil føre til at tilbydereren av pengespill på hest ikke fullt ut vil være underlagt den samme styringen som Norsk Tipping, vil staten likevel kunne styre tilbydereren gjennom et sett av virkemidler. Lov og forskrift legger rammene for pengespilltilbudet, det kan settes vilkår i tillatelsen og departementet skal ha rett til å utpeke flertallet av medlemmene i tilbyderens styre. I siste instans kan det også være mulig at tilbydereren av hestespill er underlagt instruksjon gjennom vilkår i tillatelsen. Det vil være Kongen som i tilfelle fastsetter et slikt vilkår ved tildeling av tillatelsen.

12.5.3.7 Rapporteringskrav

Departementet viser til at Lotteritilsynet til Norsk Tippings generalforsamling årlig utarbeider en rapport om Norsk Tippings kanaliseringsevne og ansvarlighetstiltak, basert på rapportering fra selskapet. Departementet vurderer at en tilsvarende ordning bør innføres for tilbydereren som får tillatelse til å tilby hestespill. En slik rapportering vil gi departementet grunnlag for å vurdere om det er behov for justeringer i regelverk, spillportefølje eller ansvarlighetstiltak, for å sikre at enerettstilbyderne bidrar til å oppfylle de pengespillpolitiske målene og pengespillovens formål.

Departementet vurderer at det ikke vil være behov for en egen lovhjemmel for en slik rapporteringsordning. Etter lovforslaget § 24 skal Lotteritilsynet føre tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i pengespilloven overholdes. I den forbindelse kan Lotteritilsynet i henhold til lovforslaget § 26 pålegge enhver å gi opplysninger

og innsyn i dokumenter og den dokumentasjon som tilsynet finner nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven. Departementet legger til grunn at de nevnte bestemmelsene er tilstrekkelige til at Lotteritilsynet kan innhente informasjon fra både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto for å kunne vurdere disse tilbydernes kanaliseringsevne og ansvarlighetstiltak.

12.5.4 Fordeling av overskuddet fra pengespill på hest

Dagens regelverk angir at bruttoomsættningen fra totalisatorspillene skal gå til premier i pengespillene (spillerandel), totalisatoravgift, utgifter til driften av totalisatorvirksomheten, og til Norsk Hestesenter. Beløpet som går til Norsk Hestesenter fastsettes av Landbruks- og matdepartementet.

Pengespillmeldingen presiserte at det fortsatt skal være Landbruks- og matdepartementet som skal ha det faglige ansvaret for hesteformålene og fortsatt fordele den andelen av Norsk Rikstotos overskudd som dette departementet har fordelt tidligere.

Departementet foreslår i § 14 fjerde ledd at departementet skal gi forskrift om fordelingen av overskuddet fra pengespill på hest. Det legges til grunn at det er Landbruks- og matdepartementet som skal gi denne forskriften. Ved å forskriftsfeste fordelingen av overskuddet kan det legges opp til et forutsigbart system for overskuddsfordelingen. Dette vil også kunne synliggjøre en bredde i formålmottakere, til beste for norsk hestesport, hestehold og hesteavl. Med overskudd menes her resultat før overføringer til formålene.

Departementet viser til at lovforslaget § 11 tredje ledd stiller krav om at Norsk Tipping skal ha effektiv drift, slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de angitte formålene. Departementet understreker at å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål, er del av lovens formål, se § 1 bokstav c. Selv om dette målet er av underordnet betydning i pengespillpolitikken, er det likevel vesentlig at Norsk Rikstoto, i likhet med Norsk Tipping, forvalter de inntektene stiftelsen har på en god måte. Det forventes derfor at også Norsk Rikstoto har effektiv drift og sikrer at mest

mulig av inntektene fra hestespillene går videre til overskuddsmottakerne. På denne bakgrunn, foreslås det i § 14 fjerde ledd andre punktum å ta inn et tilsvarende krav om effektiv drift som det som foreslås inntatt i § 11 tredje ledd for Norsk Tipping.

12.5.5 Regulering av andre forhold knyttet til Norsk Rikstoto

I høringen ble det foreslått at reguleringen av tilbyderer som får tillatelse til å tilby hestespill skal følge to spor i framtiden, både pengespillov, og tillatelse, og at ansvaret skal fordeles mellom Kulturdepartementet som skal følge opp de pengespillpolitiske forholdene og Landbruks- og matdepartementet som skal følge opp forhold knyttet til hestesport, dyrevelferd, veterinære forhold og fordeling av overskudd fra hestespillene. Det ble også foreslått at aktuelle vilkår i tillatelsen som går utover pengespillregelverket bør fastsettes av Kongen.

Det følger av drøftelsen over i punkt 12.5.3.1 at det er Kongen som skal gi pengespilltillatelsen, men at det faglige ansvaret skal ligge til departementet som har ansvaret for pengespillpolitikken. Dette er i dag Kulturdepartementet.

Det legges til grunn at forhold knyttet til Norsk Rikstoto som ikke gjelder tilbud av pengespill fortsatt skal følges opp av departementet som har ansvar for hestesport, som i dag er Landbruks- og matdepartementet.

12.5.6 Totalisatoravgift

Totalisatorforskriften § 4 fjerde ledd gir i dag en hjemmel for totalisatoravgiften. Avgiftsbestemmelsens plassering i totalisatorregelverket er knyttet til at totalisatoravgiften tidligere var en sektoravgift. Med bakgrunn i at avgiften i 2018 ble omgjort til en særavgift under Finansdepartementets budsjett, og at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:126 S (2019–2020) om sikring av inntektsgrunnlaget for hestesporten i Norge anmodet regjeringen om å gjøre bortfallet av totalisatoravgiften permanent, vurderer departementet at det ikke er behov for en lov hjemmel for avgiften i ny pengespillov. Departementet foreslår derfor ingen bestemmelse om totalisatoravgiften i ny pengespillov.

13 Særskilte forhold som gjelder enerettstilbydernes pengespilltilbud

13.1 Norsk Tippings grasrotandel

13.1.1 Gjeldende rett

Pengespilloven § 10 første ledd gir hjemmel til at en andel av innsatsbeløpet til spill som omfattes av loven kan fordeles direkte til en enhet som er registrert i Frivillighetsregisteret, og som driver aktivitet på lokalt nivå. Dette omtales ofte som grasrotandelen. Disse midlene regnes ikke som inntekt fra selskapets spill og inngår derfor ikke i selskapets overskudd.

De nærmere rammene for grasrotandelen følger av forskrift 15. desember 2017 nr. 2136 om grasrotandel.

Grasrotandelen ble lansert i 2009. Grasrotandelen gjør det mulig for den enkelte spiller hos Norsk Tipping å gi 7 pst. av spillinnsatsen til et selvvalgt lag eller en selvvalgt forening. For spill på Multix, Instaspill og Oddsen er grasrotandelen 14 pst. av spillinnsatsen etter fratrukk for gevinster. For å kunne motta midler gjennom grasrotandelen må enheten være registrert i Frivillighetsregisteret og være registrert med deltakelse i grasrotandelen. Enheten må være ikke-fortjenestebasert og virksomheten må ha frivillig innsats.

Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet på lokalt eller regionalt nivå. Ordningen ble innført for å gjøre spilltilbudet til Norsk Tipping mer attraktivt sammenlignet med internasjonale aktører som tilbyr pengespill via internett uten norsk tillatelse. I Ot.prp. nr. 11 (2008–2009) ble dette omtalt som følger:

«Hensikten med grasrotandelsordningen er først og fremst å underbygge Norsk Tippings virksomhet med å kanalisere pengespillaktiviteten i Norge og dermed blant annet forebygge kriminalitet og spilleavhengighet knyttet til pengespill. Ordningen vil i tillegg legge til rette for støtte til den frivillige aktiviteten på amatør- og grasrotnivå som foregår i lokalsamfunnet.»

Grasrotandelen gjør det tydelig for spillerne at de ved å delta i spillene til Norsk Tipping støtter organisasjonene og foreningene som får midler fra spillinntektene.

Siden starten har grasrotandelen generert over 5 mrd. kroner til ulike formål.

13.1.2 Høringen

I høringen viste departementet til vurderingene i Meld. St. 12 (2016–2017) om at grasrotandelen i all hovedsak fungerer godt, og at ordningen har en demokratiserende funksjon ved at det er spillerne selv som, innenfor visse rammer, bestemmer hvilke formål som skal få midler. Ordningen har trolig en effekt på både rekruttering og kundelojalitet hos Norsk Tipping, og på denne måten styrker den kanaliseringseffekten til Norsk Tipping og bidrar til at selskapet når de sosialpolitiske målene. Departementet foreslo derfor å videreføre ordningen med grasrotandelen uten materielle endringer.

Departementet foreslo at grasrotandelen hjemles i en egen bestemmelse i ny pengespillov for å skille grasrotandelen fra Norsk Tippings overskuddsmidler som fordeles til de formålene loven bestemmer.

13.1.3 Høringsinstansenes syn

Lotteri- og stiftelsestilsynet anbefaler at lovteksten åpner opp for at begge enerettstilbyderne kan få muligheten til å etablere en grasrotordning, ikke bare Norsk Tipping, slik forslaget som ble sendt på høring var formulert.

Foreningen for Marfans Syndrom, Loey-Dietz og lignende tilstander ønsker at små foreninger som kun har et nasjonalt styre og ikke lokallag, men likevel driver lokal virksomhet, skal kunne bli med i ordningen.

Press – Redd Barna Ungdom mener at grasrotandelens innretning har utfordringer, idet barn kan brukes som kanal for å rekruttere foreldre, besteforeldre etc. til ordningen.

13.1.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at justeringen i grasrotandelen ble vurdert i Meld. St. 12 (2016–2017), og at det da ikke ble foreslått endringer i ordningens innretning, eller hvem som skal kunne delta i ordningen. Departementet viderefører derfor forslaget fra høringen om at det ikke gjøres endringer i grasrotordningen i forbindelse med forslag om ny pengespillov, men at ordningen får en egen bestemmelse i pengespilloven, se lovforslaget § 13.

Press – Redd Barna Ungdom viser til utfordringer knyttet til markedsføringen av ordningen. Departementet viser i den forbindelse til den generelle regelen om at pengespill har 18-årsgrense, og at dette også vil gjelde for markedsføring av pengespill. Departementet viser videre til retningslinjene som gjelder for markedsføring av Norsk Tippings pengespill, se punkt 9.1.3 over, hvor det presiseres at Norsk Tipping ikke kan bruke personer under 18 år i markedsføringen. Departementet mener på denne bakgrunn at problemstillingen er godt nok regulert.

Når det gjelder Norsk Rikstotos mulighet til å tilby en grasrotordning, er ikke dette noe som har blitt spilt inn som et ønske verken fra høringsinstanser knyttet til hestemiljøene eller fra Norsk Rikstoto eller Landbruks- og matdepartementet. Departementet viser til at Landbruks- og matdepartementet kan fastsette forskrift om fordeling av overskuddet fra tilbyderer av hestespill, se lovforslaget § 14.

13.2 Pengespill som er reservert enerettsstilbyderne

13.2.1 Gjeldende rett

Lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven regulerer hvilke pengespill ulike tilbydere kan tilby. Pengespilloven regulerer lotterier og pengespill som Norsk Tipping har enerett til å tilby, og totalisatorloven regulerer totalisatorspillene som Norsk Rikstoto har enerett til å tilby. Lotteriloven regulerer lotterier som andre enn enerettstilbyderne kan tilby.

Pengespilloven § 1, jf. § 3 første ledd gir Norsk Tipping enerett til å tilby pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser som ikke er regulert i andre lover, tallspillet Lotto, lotterispill ved bruk av utbetalingsautomater og andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for. Norsk Tipping har blant annet fått tillatelse til å tilby andre tallspill enn Lotto, penge-

spill på internett (såkalte Instaspill) og spillet Nabolaget.

Totalisatorloven § 1 krever konsesjon for å tilby veddemål ved totalisator. Totalisatorforskriften presiserer at den virksomheten som får konsesjon skal ha til formål blant annet å støtte hesteavlen. Konsesjon er i dag gitt til Norsk Rikstoto.

Lotteriloven § 5 sier at lotteri bare kan holdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Loven § 5 andre ledd gjør unntak for møtelotterier, basar og pokerspill i private hjem mellom personer i nær omgangskrets, hvor det ikke er krav om at inntektene går til slike formål.

Den gjeldende reguleringen legger til rette for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal ha enerett til å tilby de lotteriene og pengespillene som har høyest omsetning, høyest gevinstutbetaling og høyest risiko for problematisk spilleatferd. I tillegg tillates det innenfor en enerettsmodell også et privat lotterimarked av begrenset omfang, jf. EFTA-domstolens sak E-03/06 Ladbrøkes.

13.2.2 Høringen

I høringen pekte departementet på at det ikke vil være hensiktsmessig å fordele spillkategorier mellom tilbydere. Utviklingen på pengespillmarkedet har ført til at pengespillkategorier overlapper hverandre og nye typer pengespill kan være vanskelige å kategorisere i tradisjonelle kategorier som tallspill og bingospill. En avgrensning av markedet for enerettstilbyderne og markedet for de private tilbyderne bør derfor knyttes til noe annet enn pengespillkategorier.

Departementet viste til Meld. St. 12 (2016–2017) som legger til grunn at enerettsmodellen skal videreføres og at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fortsatt skal ha enerett til å tilby de lotteriene og pengespillene som har høyest omsetning og gevinstutbetaling og høyest risiko for problematisk spilleatferd. Departementet foreslo å regulere denne eneretten, slik at Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest gis enerett til å tilby pengespill som har høy omsetning, høye premier eller høyest risiko for å skape spilleproblemer. Det ble vist til at hensynet til å forebygge spilleproblemer og hensynet til å forebygge økonomiske misligheter tilsier at pengespill som har høy omsetning, høye premier eller høyest risiko for spilleproblemer, er av en slik karakter at de bør tilbys av enerettstilbyderne som er under sterk statlig kontroll. Det ble videre vist til at enerettstilbydernes hovedoppgave er å lede spilleaktivitet og spillelyst bort fra uregulerte

tilbud og til sine egne pengespill, og at det er en forutsetning for å lykkes med kanalisering at enerettstilbyderne gis mulighet til å utvikle sine respektive porteføljer over tid for å kunne møte konkurransen fra uregulerte aktører i markedet. Spillutviklingen må imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å kanalisere spillere til de regulerte tilbudene.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Lotteri- og stiftelsestilsynet viser til at de mest aggressive pengespillene hos Norsk Tipping er strengt regulert og at spillene ikke har høy risiko når de når markedet. Denne høringsinstansen peker også på at lovforslagets formulering om at spill med høyest risiko skal være reservert for enerettstilbyderne, gjør at vurderingen av risiko vil være relativ til den risiko andre spill presenterer. I stedet bør loven angi at pengespill med høy risiko forbeholdes enerettstilbyderne. Høringsinstansen ber også om at departementet vurderer om det er behov for ytterligere regulering for å avgrense Norsk Tipping og Norsk Rikstotos tilbud, for å hindre direkte konkurranse mellom disse tilbyderne.

Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyklubb uttrykker i sitt felles høringssvar at det ikke bør stilles krav om at enerettstilbyderne skal tilby pengespill med høy risiko, da Norsk Rikstoto ikke har slike spill.

Spillavhengighet Norge peker på problemene ved at spilltyper er så like at de er vanskelige å kategorisere, noe som fører til at spillkategorier ligner hverandre og flere tilbydere tilbyr de samme spillene. Dette er en utfordring for spilleavhengige som får større tilgang til spill de har et problematisk forhold til. Denne høringsinstansen mener at det ikke er hensiktsmessig at flere tilbydere tilbyr like spill eller spillkategorier, og mener at spillkategorier må tydeliggjøres ytterligere og overlapp bør unngås.

Postkodelotteriet ønsker ikke at pengespill med høy omsetning og høye premier skal reserveres Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

13.2.4 Departementets vurderinger

Under dagens regelverk avgrenses hvilke pengespill tilbyderne kan tilby av den loven som regulerer tilbyderens virksomhet. Som beskrevet ovenfor, er enkelte pengespillkategorier reservert for enerettstilbyderne. Dagens regelverk gir likevel ikke en uttømmende oppramsing av hvilke pengespillkategorier som kan tilbys av henholdsvis ene-

rettstilbyderne og tilbyderne på det private lotteri-markedet. Enkelte pengespilltyper tilbys både av Norsk Tipping og tilbydere på det private lotteri-markedet, for eksempel skrapelodd.

En ny felles pengespillov skal gjelde for alle som tilbyr pengespill på det norske markedet, og regelverket vil dermed ikke ha en avgrensning av markedet knyttet til forskjellige lovverk. For å sikre at det ikke etableres uønsket konkurranse mellom de som kan tilby pengespill, vurderer departementet at det er behov for å trekke opp noen prinsipper i loven for hva enerettstilbyderne og øvrige tilbydere henholdsvis skal kunne tilby.

Etter departementets syn vil det ikke være hensiktsmessig å angi i loven en uttømmende liste over de pengespillkategorier som hver av aktørene skal kunne tilby i framtiden. Markedsutvikling gjør at kategorier overlapper, og at nye typer pengespill ikke kan kategoriseres på tradisjonelt vis. En avgrensning av markedet for enerettstilbyderne og markedet for øvrige tilbydere bør derfor knyttes til noe annet enn pengespillkategorier.

Videre vil departementet peke på at enerettstilbyderne skal være bærebjelken i den norske pengespillpolitikken. Hovedoppgaven til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er å lede spillaktivitet og spillelyst bort fra uregulerte tilbud og til sine egne pengespill. Dette omtales ofte som kanalisering. Kanalisering foregår primært ved at spillere som spiller hos uregulerte spilltilbydere velger å flytte aktiviteten sin til enerettstilbyderne, eller at nye spillere som har lyst til å spille pengespill velger å spille hos enerettstilbyderne. Ved en vellykket kanalisering vil spillere velge regulerte tilbud framfor uregulerte, noe som vil innebære at det er færre spillere igjen å lede bort fra uregulerte og til regulerte tilbud. Departementet mener derfor at en del av kanaliseringsoppdraget også vil innebære å holde på spillerne når de er kanalisert.

For å lykkes med kanalisering, er det en forutsetning at enerettstilbyderne har mulighet til å utvikle sine respektive porteføljer over tid for å kunne møte konkurransen fra uregulerte aktører i markedet. EU-domstolen har slått fast at en enerettstilbyder må kunne ha en kontrollert utvidelse av sin spillportefølje for å kunne tilby et ansvarlig, men attraktivt tilbud som kan kanalisere spillere til sine tilbud, jf. EFTA-domstolens sak C-338/04 Placanica, avsnitt 55. Departementet legger derfor til grunn at begge enerettstilbyderne må ha rom i regelverket til å utvikle nye spill og spilltyper for å være attraktive nok til å kunne kanalisere spillere til sine tilbud. Spillutviklingen må imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig, slik at nye spill «med rimelighet kan antas å tjene sitt

formål», jf. EFTA-domstolens sak C-338/04 Placanica, avsnitt 55.

Departementet vurderer at hensynet til å forebygge spilleproblemer og hensynet til å forebygge økonomiske misligheter tilsier at pengespill som har høy omsetning, høye premier eller høy risiko for spilleproblemer er av en slik karakter at de bør tilbys av enerettstilbyderne som er under sterk statlig kontroll. Dette gjør det enklere for myndighetene å raskt kunne gripe inn dersom pengespillene har uheldige konsekvenser. Lovforslaget § 10 presiserer derfor at Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest (Norsk Rikstoto), skal ha enerett til å tilby denne typen spill. Departementet har foreslått ordlyden «høy risiko», i motsetning til «høyest risiko» som var formuleringen i lovforslaget som ble sendt på høring. Bakgrunnen for dette er at en regel om at spill med «høyest» risiko skal være reservert for enerettstilbyderne, gjør at vurderingen av risiko vil være relativ til den risiko andre spill presenterer, jf. høringsinnspillet fra Lotteritilsynet. I stedet bør loven angi at pengespill med høy risiko forbeholdes enerettstilbyderne.

Som en konsekvens av den foreslåtte bestemmelsen, er det en forutsetning at andre tilbyderes pengespilltilbud ikke skal ha høy risiko for å skape spilleproblemer, høy omsetning eller høye premier. Departementet ser imidlertid at det i dag også finnes pengespill som har høy risiko for spilleproblemer som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. Dette gjelder for eksempel databingo, hvor 71,6 pst. av spillerne er kategorisert som moderate risikospillere eller problemspillere, se Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, Universitetet i Bergen (2020), s. 60. Departementet vil derfor i gjennomgangen av lovens forskrifter vurdere hvilke behov det er for å fastsette ytterligere ansvarlighetskrav for slike spill, slik at risikoen reduseres.

Lovforslaget § 10 begrenser i utgangspunktet ikke enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstotos mulighet til å tilby pengespill som ikke har høy risiko for å skape spilleproblemer, høy omsetning eller høye premier. Det er likevel ikke ønskelig å skape direkte konkurranse mellom enerettstilbyderne og andre tilbydere på pengespillmarkedet. I «enerett» ligger det at kun én aktør skal ha rett til å tilby sine pengespill på markedet. Dette er gjort ut fra en vurdering om at et konkurransemarked ikke på samme måte som en enerettsmodell er egnet til å oppnå de nasjonale pengespillpolitiske målene. Myndighetene må ta hensyn til dette i reguleringen av pengespillfeltet og praktiseringen av reglene, slik at det ikke opp-

står uønskede konkurranseflater som kan utfordre modellen som sådan. Dersom enerettstilbyderne ønsker å etablere nye pengespill, må det nøye vurderes om disse spillene skiller seg fra andre lovlige tilbud, og om kanaliseringshensyn tilsier at det er behov for å etablere et slik spilltilbud. Dette må være en del av vurderingen når det skal besluttes hvilke pengespill enerettstilbyderne kan tilby. Tilsvarende vil andre tilbydere ikke kunne etablere pengespilltilbud som allerede er et etablert tilbud fra enerettstilbydernes side. Det vises her til punkt 14.4.1 nedenfor om begrensninger i pengespilltilbudet for andre tilbydere, hvor det legges til grunn at dette tilbudet skal være et supplement til enerettstilbydernes tilbud, og ikke et konkurrerende tilbud.

13.3 Godkjenning av nye pengespill

13.3.1 Gjeldende rett

Pengespilloven § 1 første ledd bokstav d) legger til Kongen å bestemme hvilke nye pengespill loven skal gjelde for. I Ot.prp. nr. 52 (1991–92) begrunnes denne bestemmelsen med at loven bør utformes slik at spill kan utskiftes eller settes i verk, uten at det er nødvendig med lovendring. Hjemmelen er brukt en rekke ganger når Norsk Tippings portefølje har blitt utvidet.

Spillereglene for henholdsvis Multix (spilleautomater), Belago (bingoterminaler) og Instaspill (nettspill) gir Lotteritilsynet myndighet til å godkjenne nye enkeltspill og endringer i enkeltspill innenfor disse spillkategoriene.

Totalisatorloven § 1 fjerde ledd fastsetter at det er Landbruks- og matdepartementet som godkjenner de enkelte former for totalisatorspill.

13.3.2 Høringen

I høringen foreslo departementet at nye pengespillkategorier hos enerettstilbyderne skal fastsettes i forskrift vedtatt av Kongen i statsråd. Departementet viste til at det er gode grunner som taler for å regulere pengespillkategoriene i forskriftsform, da pengespillkategoriene som enerettstilbyderne tilbyr vil kunne ha betydning for andre tilbyderes mulighet til å tilby tilsvarende pengespill.

Departementet foreslo også at godkjenning av enkeltspill, innenfor pengespillkategorier som er godkjent av Kongen, skal ligge til Lotteritilsynet.

Videre foreslo departementet en hjemmel til å gi forskrift om adgang for enerettstilbyderne til å prøve ut nye konsepter for pengespill, selv om Kongen ikke har gitt enerettstilbyderne tillatelse

til å tilby disse pengespillene ennå. Formålet med en slik bestemmelse er å sikre at enerettstilbyderne har mulighet til å møte endringer i markedet på en god og effektiv måte, ved å prøve ut nye konsepter i mindre omfang før en reell lansering, og før samtlige utviklingskostnader påløper.

13.3.3 Høringsinstansenes syn

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at godkjenning av enkeltspill bør avgrenses til nye spilltyper innen de ulike kategoriene, og at enerettstilbyderne bør kunne lansere spill innenfor disse. Dette vil være ressursbesparende for både tilsynet og enerettstilbyderne.

13.3.4 Departementets vurdering

Pengespill er et særlig sensitivt politikkområde og enerettstilbydernes pengespilltilbud kan trenge ekstra legitimitet og forankring. Etter dagens praksis er det Kongen som fatter beslutning om nye pengespill som Norsk Tipping kan tilby etter pengespilloven § 1 første ledd bokstav d.

I Meld. St. 12 (2016–2017) ble det konkludert med at nye pengespillkategorier som enerettstilbyderne kan tilby bør fastsettes i forskrift. Nye pengespillkategorier ble her ment å være nye pengespilltyper med andre egenskaper enn de pengespillene som de regulerte pengespilltilbyderne i Norge allerede tilbyr.

Departementet vurderer at å fastsette enerettstilbydernes pengespilltilbud i forskrift kan øke tilbudets legitimitet. En forskrift er et vedtak som gir rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, jf. definisjonen av forskrift i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Meld. St. 12 (2016–2017) peker på at en forskriftsprosess vil sikre offentlig forankring og øke legitimitet rundt avgjørelsesprosessene, og styrke rettssikkerheten for både de som spiller pengespill og for andre tilbydere på det regulerte pengespillmarkedet. Det er dermed gode grunner som taler for at pengespilltilbudet bør reguleres i forskrifts form.

I Meld. St. 12 (2016–2017) og i høringsnotatet foreslo departementet at Kongen skulle gi forskrift om hvilke pengespillkategorier enerettstilbyderne kan tilby. Som det også ble pekt på i høringen, mener departementet at det kan være utfordrende å dele pengespill i kategorier. Tradisjonelle pengespill som lotterier, skrapespill, sportsspill, terminalspill og interaktive spill er stadig i utvikling og presenteres i nye varianter. Det

er følgelig krevende å skille mellom ulike gjensidig utelukkende kategorier av pengespill.

Departementet har med dette som bakgrunn gjort en ny vurdering av hensiktsmessigheten av å regulere enerettstilbydernes pengespilltilbud i ulike kategorier av pengespill, og har kommet til at dette ikke vil være en målrettet måte å regulere tilbudet på. Enerettstilbydernes pengespilltilbud kan endres over tid og vil ikke nødvendigvis la seg forhåndskategorisere. Departementet går derfor bort fra forslaget i høringen om å gi forskrift om hvilke pengespillkategorier enerettstilbyderne kan tilby.

Departementet holder imidlertid fast ved at det er nødvendig å gjøre grundige vurderinger av hvilke typer pengespill enerettstilbyderen skal kunne tilby, og rammene for disse, for å være sikker på at nye typer pengespill bidrar til å oppfylle målene i pengespillpolitikken og enerettstilbydernes samfunnsoppdrag om å kanalisere spillere bort fra uregulerte aktører.

Enerettstilbydernes pengespilltilbud skal imøtegå det som finnes av uregulerte spilltilbud og bør løpende tilpasses situasjonen i pengespillmarkedet for øvrig. Dette er nødvendig for at enerettstilbyderne skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget og klare å kanalisere den spillelysten som finnes i befolkningen til enhver tid til sine tilbud. Reguleringen må også ta høyde for at pengespilltilbudet kan endres over tid.

Departementet foreslår derfor en hjemmel til å gi forskrift om hvilke pengespill enerettstilbyderne kan ha for å oppfylle lovens formål. Det vil dermed være opp til myndighetene å bestemme hvilket pengespilltilbud enerettstilbyderne skal ha til enhver tid, og hvilke rammer som bør gjelde for pengespillene.

I høringen ble det vist til at en forskrift om pengespillkategorier ville kreve særlig legitimitet og at forskriften derfor burde gis av Kongen. Departementet er fremdeles av den oppfatning at å fastsette pengespilltilbudet i forskrift vil gi økt legitimitet, men har etter en fornyet vurdering kommet til at det vil være forsvarlig og mest hensiktsmessig å overlate forskriftskompetansen til departementet.

En regulering av enerettstilbydernes pengespilltilbud vil være en sentral del av en helhetlig regulering av pengespillmarkedet. Departementet har ansvaret for denne reguleringen og er gitt en rekke forskriftshjemler i forslaget til ny pengespilllov. Det er dermed naturlig at reguleringen av enerettstilbydernes pengespilltilbud inngår som en del av denne helhetlige forskriftsreguleringen. Det foreslås derfor at kompetansen til å gi forskrift gis

til departementet, og ikke Kongen som var forslaget i høringen, se lovforslaget § 15 andre ledd.

Innenfor pengespillene som vil reguleres i forskrift, vil man igjen kunne finne ulike typer enkeltspill. Tillatelse til nye enkeltspill gis i dag av Lotteritilsynet når det gjelder Instaspill (onlinespill), Belago (bingoautomater) og Multix (spilleautomater) hos Norsk Tipping. Enkeltspillene skiftes ut med jevne mellomrom for å holde på attraktiviteten og kanalisere spillere.

I forbindelse med høringen har *Lotteri- og stiftelsestilsynet* gitt uttrykk for at dagens ordning er ressurskrevende, og at en detaljert godkjenningsordning for enkeltspill ikke er å foretrekke.

Departementet ser at godkjenningsprosessen knyttet til nye enkeltspill innenfor de ulike spilltypene kan være ressurskrevende for Lotteritilsynet. Samtidig må dette veies opp mot hensynet til målet om å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. lovforslaget § 1 bokstav b. Departementet anser det som en naturlig del av forskriftsarbeidet å ta stilling til spørsmålet om hvilke pengespill som vil kreve tillatelse fra Lotteritilsynet. Behovet for at Lotteritilsynet godkjenner ulike enkeltspill, vil måtte vurderes konkret for de ulike deler av spilltilbudet

Saksbehandlingsreglene som gjelder for forskrifter, vil føre til at det nødvendigvis vil ta noe tid fra en søknad om å tilby et nytt pengespilltilbud er sendt, til en avgjørelse er tatt og forskriften er fastsatt. For å sikre at enerettstilbyderne har mulighet til å møte endringer i markedet på en god og effektiv måte, foreslår departementet at det gis adgang for enerettstilbyderne til å prøve ut nye konsepter for pengespill, selv om departementet ikke har regulert disse i forskrift ennå, se lovforslaget § 15 fjerde ledd. Målet er å legge til rette for at nye konsepter kan prøves ut i mindre omfang før en reell lansering og før samtlige utviklingskostnader påløper. På denne måten kan man redusere risikoen for å etablere konsepter som ikke er de rette for å møte et kanaliseringsbehov i markedet. Departementet legger opp til at Lotteritilsynet godkjenner slike pilotprosjekter og nærmere detaljer om hva Lotteritilsynet kan godkjenne vil fastsettes i forskrift.

Muligheten til å teste ut nye konsepter vil i første rekke gjelde nye typer pengespill eller varianter av pengespill som allerede tilbys. Departementet vurderer imidlertid at det i noen tilfeller kan være behov for å teste ut endringer i andre typer tiltak for å se hvordan disse kan bidra til å oppfylle lovens formål, før endelig beslutning tas. Et eksempel er innføringen av Norsk Tippings totale tapsgrenser, hvor det kunne ha vært behov for å

teste ulike tapsgrenser på ulike kundegrupper for å ha et godt empirisk grunnlag for å fastsette forslag til tapsgrenser i søknaden til departementet. Departementet anbefaler derfor at det også etableres en mulighet til å søke om utprøving av andre tiltak når formålet er å øke ansvarligheten i enerettstilbydernes spillportefølje.

Departementet legger til grunn at slike pilotprosjekter skal være av midlertidig karakter og begrenset til en konkret prøveperiode. Det er en forutsetning at enerettstilbydernes ansvarlighetsverktøy i utgangspunktet gjelder også i utprøvsperioden. For eksempel vil nye pengespillkonsepter under utprøving også måtte underlegges de totale tapsgrensene. Dersom tiltak som skal prøves ut har som mål å bedre ansvarligheten eller kanaliseringseffekten av pengespillporteføljen, vil det i særskilte tilfeller kunne være aktuelt å gjøre unntak fra de ansvarlighetstiltakene som foreligger i dag, for å kunne se effekten av mulige endringer. Det totale pengespilltilbudet skal likevel være ansvarlig.

13.4 Fastsetting av spilleregler for pengespillene

13.4.1 Gjeldende rett

I dag fastsetter Kulturdepartementet spilleregler for de spill loven gjelder for, altså Norsk Tippings spilltilbud, jf. pengespilloven § 11. Departementet har fastsatt særskilte spilleregler for Instaspill (nettspill), Multix (spilleautomater) og Belago (bingoterminaler) og generelle spilleregler for øvrige spill. Spillereglene fastsatt av departementet inneholder, i henhold til pengespilloven § 12, også bestemmelser om gevinster, som premiegrupper og fordelingsregler.

Landbruks- og matdepartementet fastsetter spilleregler for totalisatorspillene, jf. totalisatorloven § 1 fjerde ledd. I femte ledd framkommer det at departementet også fastsetter hvor stor del av innsatsbeløpet som skal gå til gevinster for hver spilleform.

Spillereglene for Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill har blant annet bestemmelser om formidling av og deltakelse i spillene (for eksempel registrering, innlevering, betaling og annullering) og gjennomføringen av pengespillene (for eksempel trekning og utbetaling av premier) samt bestemmelser om foreldelse, klager og ansvar for feil. I tillegg har spillereglene en del særskilte bestemmelser for hvert enkelt pengespill som tilbys, blant annet om hva man kan spille på, utforming og utfylling av kuponger, pris per

rekke eller kupong og beregning av premier. Norsk Rikstotos spilleregler har i tillegg bestemmelser om avviklingen av hesteløpene som det kan spilles på.

13.4.2 Høringen

I høringen ble det foreslått at departementet skal fastsette sentrale, overordnede regler for pengespilltilbudet, og at enerettstilbyderne selv skal fastsette detaljerte og utfyllende spilleregler. Departementet viste til at dagens ordning er unødvendig byråkratisk. Det ble pekt på at selv om departementet gir fra seg noe kontroll over enerettstilbyderne ved denne ordningen, vil det være den mest hensiktsmessige måten å regulere enerettstilbydernes tilbud på. Lotteritilsynet vil føre tilsyn med enerettstilbyderne, og departementet vil fortsatt ha en aktiv eierstyring av Norsk Tipping og vil følge opp tilbyderne av hestespill.

13.4.3 Høringsinstansenes syn

Lotteri- og stiftelsestilsynet støtter forslaget om at enerettstilbyderne selv skal fastsette spilleregler.

13.4.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om at departementet skal fastsette overordnede regler for pengespilltilbudet, og at utformingen av de detaljerte og utfyllende spillereglene overlates til enerettstilbyderne selv.

Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastsetter i dag detaljerte spilleregler for alle pengespillene som enerettstilbyderne tilbyr. Meld. St. 12 (2016–2017) legger opp til en forenkling av dette systemet, slik at departementet i framtiden kun skal fastsette sentrale, overordnede regler som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Bakgrunnen for dette er blant annet at dagens ordning er unødvendig byråkratisk, hvor departementenes og Lotteritilsynets ressurser brukes på oppgaver som har lite å gjøre med å ivareta en ansvarlig pengespillpolitikk.

Meld. St. 12 (2016–2017) gir i punkt 10.3.3 en rekke eksempler på hva slike sentrale overordnede regler kan være, blant annet krav om registrering, aldersgrenser og tapsgrenser. Departementet ser også at Norsk Tippings «nei-takk-liste», som omtalt over i punkt 10.1.2, kan være aktuell å definere som overordnede regler. Tiltakene som nevnes i pengespillmeldingen er i stor grad knyttet til å forebygge spilleproblemer, men

departementet mener at også regler som skal forebygge kriminalitet eller sikre generelle forbrukerrettigheter, kan falle inn under regler som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Reglene skal fastsettes i forskrift. I høringen foreslo departementet en egen forskriftshjemmel for dette. Departementet vurderer imidlertid at forskriftsbestemmelser om overordnede regler for pengespilltilbudet til enerettstilbyderne, som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill, vil kunne fastsettes etter forskriftshjemmelen i lovforslaget § 7 fjerde ledd. Departementet foreslår derfor ingen egen forskriftshjemmel om dette i § 15. Departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvilke regler som skal anses som overordnede i forbindelse med revisjon av forskriftene under dagens lover.

Dette innebærer at detaljerte, utfyllende regler som gjelder for pengespillene, og som i dag er delvis nedfelt i spillereglene, overlates til enerettstilbyderne selv å fastsette, se lovforslaget § 15 tredje ledd. Departementet vurderer at pengespillselskapene selv vil være mest kompetente til å avgjøre forhold som i hovedsak gjelder mellom kunden og enerettstilbyderne, når disse ikke direkte påvirker ansvarligheten i pengespillporteføljen, eller har som hovedmål å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Disse hensynene glir imidlertid over i hverandre og det vil være avgjørende at enerettstilbyderne fastsetter spilleregler som er innenfor rammene av departementets sentrale overordnede regler. Eksempler på bestemmelser som det kan være aktuelt for enerettstilbyderne å fastsette selv, er regler om innlevering, frister, annullering, utforming av kuponger, pris per rekke og beregning av premier.

Departementet gir fra seg noe kontroll over enerettstilbyderne ved å pålegge disse å fastsette egne spilleregler. Departementet mener likevel at denne måten å regulere enerettstilbydernes tilbud på vil være mer hensiktsmessig, da myndighetene i framtiden først og fremst vil fastsette krav knyttet til hvordan enerettstilbyderne skal oppfylle pengespillpolitikkenes mål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Andre kundeforhold er det spillselskapene selv som har best oversikt over og det er ikke nødvendig at departementet detaljstyrer slike forhold for at målene i pengespillpolitikken kan oppnås. Videre vil Forbrukertilsynet også ha en rolle i å vurdere om standardvilkår hos enerettstilbyderne oppfyller forbrukerrettslige krav.

Lotteritilsynet vil føre tilsyn med enerettstilbydernes oppfylging av lovens krav og vil kunne rea-

gere dersom enerettstilbydernes egenfaste spilleregler eller kundeavtaler ikke er i tråd med departementets sentrale, overordnede regler, eller på annen måte strider mot hensynene bak pengespilloven. Videre vil departementet fortsatt ha en aktiv eierstyring av Norsk Tipping og vil kunne gi skriftlige instruksjoner ved behov, se over i punkt 11 om selskapsrettslige bestemmelser for Norsk Tipping. Departementet vil også ha mulighet til å føre kontroll med den tilbyderer som får enerett til å tilby pengespill på hest, jf. lovforslaget § 14.

13.5 Tilbud og markedsføring av pengespill på vegne av andre

13.5.1 Gjeldende rett

Etter pengespilloven § 3 fjerde ledd kan Kongen bestemme at Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. I forarbeidene til pengespilloven ble det vist til at selskapet utførte oppdrag for Norsk Rikstoto og styret for Lotto. Videre har Norsk Tipping i nyere tid hatt samarbeid med enkelte frivillige organisasjoner om gjennomføring og distribusjon av lotterier til inntekt for disse organisasjonene. Det vises for øvrig til omtalen av denne bestemmelsen i punkt 11.4.4.

Totalisatorloven og totalisatorforskriften har ingen bestemmelser om adgangen for den aktøren som har konsesjon til å tilby totalisatorspill til å ta på seg oppdrag for andre. Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017–2021 bestemmer imidlertid at konsesjonshaver ikke kan tilby eller formidle andre spillprodukter enn de som er i tråd med totalisatorloven.

13.5.2 Høringen

I høringen ble det foreslått å ikke videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 fjerde ledd om at Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. På denne bakgrunn ble det foreslått en bestemmelse om at enerettsaktørene ikke kan tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre. Departementet anså hensynet til en helhetlig og systematisk forvaltning av pengespillregelverket for å være avgjørende.

13.5.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Rikstoto peker i sitt høringssvar på at forslaget om at enerettstilbydernes ikke skal kunne tilby

pengespill på vegne av andre, ikke må innebære et forbud mot å tilby og markedsføre spill på utenlandske baner via Norsk Rikstotos utenlandske samarbeidspartnere. Norsk Rikstoto vurderer at disse spillene er så tett integrert at det må anses for å være spillerselskapets egne spill.

13.5.4 Departementets forslag

Departementet vurderer at det er argumenter både for og mot at enerettstilbydernes skal kunne tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre som har tillatelse til å tilby pengespill. På den ene siden er enerettstilbydernes underlagt streng offentlig kontroll og er ansvarlige og kunnskapsrike pengespilltilbydere. Dette kan gi trygghet hos spillerne om at pengespillene foregår på en redelig måte og bidra til å øke ansvarligheten i pengespillene.

På den andre siden kan bruk av enerettstilbydernes tilbuds- og markedsføringskanaler til å promotere andre pengespill enn de som følger av enerettstilbydernes portefølje, skape usikkerhet rundt ansvarsforholdene knyttet til disse pengespillene. Det kan stilles spørsmål ved hvem som skal ansvarliggjøres dersom tilbud og markedsføring skulle være i strid med lovens bestemmelser. Konkurransen mellom flere tilbydernes pengespill i samme kanaler kan også bidra til økt fokus på inntekter til de enkelte formålene, framfor ansvarlige pengespill gjennom en helhetlig porteføljestyling.

Departementet viser til punkt 11.4.4 over, hvor det foreslås å ikke videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven om at selskapet Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. Her begrunner departementet dette med at for å sikre en helhetlig og systematisk tilnærming til hvilke pengespill som enerettstilbyderen skal tilby, bør Norsk Tipping kun tilby og markedsføre pengespill som inngår i egen portefølje. Det ble vist til at hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespillregelverket samt medføre forskjellsbehandling av private tilbydere.

Utgangspunktet i Norsk Rikstotos konsesjon er at Norsk Rikstoto kun skal tilby eller formidle spillprodukter som er i tråd med totalisatorloven, altså totalisatorspill på hest.

Departementet mener at hensynet til en helhetlig og systematisk forvaltning av pengespillregelverket tilsier at enerettstilbydernes ikke bør tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre, og foreslår i § 15 første ledd en bestemmelse om dette. Forbudet mot slik distribusjon og markedsføring vil gjelde for alle enerettstilbyder-

nes salgskanaler, både egne nettsider, apper eller liknende og kommisjonærer som tilbyr pengespill på vegne av enerettstilbyderne. Departementet legger i denne sammenheng til grunn at enerettstilbydernes kommisjonærer er en del av enerettstilbydernes tilbud og markedsføring av pengespill, og enerettstilbyderne kan dermed heller ikke distribuere pengespill på vegne av andre gjennom sine kommisjonærnettverk.

Norsk Rikstoto har i høringen pekt på at forslaget ikke må innebære et forbud mot å tilby og markedsføre pengespill på utenlandske baner via Norsk Rikstotos utenlandske samarbeidspartnere. Departementet understreker at dette ikke vil være formålet med bestemmelsen. Bestemmelsen er primært ment å ramme de situasjonene hvor overskuddet av spillet går til en annen pengespilltilbyder. Enerettstilbyderne skal ha råderett over egen spillportefølje, herunder kunne gjøre egne vurderinger knyttet til hva som vil være en hensiktsmessig gjennomføring av sine spill, vurdert opp mot oppdraget de er satt til å gjøre med å sikre ansvarlige pengespill. Der Norsk Rikstoto tilbyr spill på hesteløp på utenlandske baner, vil selve pengespillet likevel foregå i Norsk Rikstotos egne kanaler, og Norsk Rikstoto vil selv stå ansvarlig for hvordan en gjennomfører selve pengespillet. Departementet vurderer at disse spillene er så tett integrert at de må anses for å være Norsk Rikstoto egne spill. For Norsk Tipping vil samme vurdering gjelde for de tilfellene hvor Norsk Tipping tilbyr pengespill i samarbeid med andre spilloperatører, som for eksempel VikingLotto og Eurojackpot.

13.6 Kommisjonærer og andelsspill

13.6.1 Gjeldende rett

Pengespilloven § 13 regulerer hvor Norsk Tippings spill kan tilbys. Her heter det at salg av spillekuponer og av elektronisk formidlet spill bare kan skje fra selskapets kontor eller fra selskapets forhandlere. Salget skal foregå fra faste utsalgssteder som selskapet har godkjent. Videre kan Norsk Tippings styre når som helst ta fra en forhandler retten til å selge spillekuponer eller retten til å formidle elektronisk spilleinnsats.

Totalisatorloven har ingen bestemmelser om kommisjonærer eller forhandlere.

Andelsspill tillater at flere spillere kan komme sammen i et systemspill ved at hver spiller kjøper en andel i systemspillet. Andelsspill i form av spillelag er regulert i pengespilloven § 2 andre ledd. Her heter det at idrettsforeninger, humanitære

foreninger og andre foreninger med allmennyttige formål og selskapets forhandlere har adgang til å opprette spillelag, som på medlemmenes vegne deltar i spill i selskapet.

Denne bestemmelsen var ment å fungere slik at idrettslag og foreninger mottok en andel av gevinsten dersom privatpersonene i spillelaget vant. Adgangen til å opprette denne formen for spillelag benyttes ikke lenger. Norsk Tipping tilbyr i dag Andelsbank hvor det er mulig å spille systemspill sammen med ni andre tilfeldige spillere. Gevinsten går tilbake til spillerne selv. Dette tilbys for Lotto og Vikinglotto og er regulert i spillereglene.

Verken totalisatorloven eller totalisatorforskriften har bestemmelser som regulerer spillelag eller andelsspill. Norsk Rikstotos spilleregler, som er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet, tillater andelsspill for de spillformene som Norsk Rikstoto har fastsatt. Norsk Rikstoto tilbyr andelsspillet På Lag, hvor flere privatpersoner kan gå sammen om et spill og dele eventuelle gevinster.

13.6.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å ikke videreføre bestemmelsen om Norsk Tippings kommisjonærer. Departementet vurderte at Norsk Tipping og Norsk Rikstotos valg av kommisjonærer og andre distribusjonskanaler er forretningsmessige avgjørelser som bør håndteres av tilbydernes administrasjon og styre uten en lovregulering. På samme bakgrunn ble det heller ikke foreslått en bestemmelse som regulerer spillelag eller andelsspill. Departementet pekte på at både Lotteritilsynet og departementet vil kunne gripe inn dersom avgjørelser knyttet til distribusjon eller andelsspill er i strid med enerettstilbydernes samfunnsoppdrag og de pengespillpolitiske målene.

13.6.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har kommentert forslaget i høringen.

13.6.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å ikke videreføre bestemmelsen om Norsk Tippings kommisjonærer. Som vist til i høringen mener departementet at valg av kommisjonærer og andre distribusjonskanaler er forretningsmessige avgjørelser som bør håndteres av tilbydernes administrasjon og styre uten en lovregulering. Lovens formål, samt de foreslåtte bestemmelsene

i §§ 7 og 8 om tiltak for å sikre ansvarlige og trygge pengespill, vil imidlertid kunne virke inn på enerettstilbydernes valg av distribusjonskanaler og samarbeidspartnere.

Departementet vil presisere at bruk av kommisjonær eller en annen formidler av pengespillene ikke skal vurderes til å være i strid med lovforslaget § 4 om at det er forbudt å tilby eller medvirke til å tilby pengespill uten tillatelse etter loven. Så lenge enerettstilbyderne inngår avtaler med kommisjonærer eller andre medhjelpere som de ønsker at skal distribuere deres pengespill, vil dette måtte anses for å falle innenfor rammene for den tillatelsen som enerettstilbyderne har til å tilby pengespill. Departementet legger samtidig til grunn at det vil være Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som holdes ansvarlige dersom eventuelle medhjelpere ikke skulle følge lovens krav som gjelder for pengespilltilbydere, eller på annet vis motarbeider lovens formål.

Departementet foreslår heller ingen bestemmelse som regulerer spillelag eller andelsspill. Departementet mener at et tilbud om andelsspill eller andelsbank, hvor enkeltspillere kan spille og hvor gevinsten deles likt, er forretningsmessige avgjørelser som bør ligge til tilbyderne å beslutte under de tillatelsene som de har til å tilby ulike pengespill. Det vil imidlertid ikke være i tråd med det foreslåtte regelverket at andre enn enerettstilbyderne tar initiativ til å etablere og tilby systemer for andelsspill, for eksempel gjennom å koordinere spill mot en andel av gevinsten. Dette vil falle inn under lovens forbud mot å tilby eller markedsføre pengespill uten tillatelse.

Departementet og Lotteritilsynet vil kunne gripe inn dersom avgjørelser knyttet til distribusjon eller andelsspill er i strid med enerettstilbydernes samfunnsoppdrag og de pengespillpolitiske målene.

13.7 Behandling av personopplysninger

13.7.1 Innledning

Enerettstilbyderne er pålagt et særskilt ansvar for å oppfylle lovens formål om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. lovforslaget § 1. For å kunne klare å oppfylle pengespillovens formål vil enerettstilbyderne ha behov for å behandle personopplysninger.

Pengespilltilbydere vil for det første ha behov for å behandle personopplysninger for å kunne administrere kundeforholdet. For eksempel vil

det registreres kontaktopplysninger til kundene, som navn, adresse og telefonnummer. Noen pengespilltilbydere vil også registrere kundenes kortinformasjon eller kontonummer samt innskudd og eventuelle premier, for å sikre gjennomføring av pengespillene og utbetaling av rett sum til rett person når noen vinner en premie. Enerettstilbyderne har sikker identifisering av sine kunder, basert på personnummer og innloggingsløsninger, for å sikre at hver kunde bare har én spillerkonto. Enerettstilbyderne har også behov for å behandle personopplysninger dersom de retter markedsføring direkte mot kunden.

Enerettstilbyderne vil for det andre ha behov for å behandle personopplysninger for å kunne forebygge, oppdage og reagere mot utvikling av uheldig spilleatferd. For å ivareta dette arbeidet har enerettstilbyderne innført ansvarlighetsverktøy som analyserer kundenes spilleatferd. Verktøyet gir kundene mulighet til å sette grenser for spill, og tilgang til analyse av eget spillemønster. I tillegg tilbyr verktøyet selvtesting og gir tips om hva spillerne kan gjøre for å ha god kontroll på egen spilling. Som et ansvarlighetsiltak kan kunder med uheldige spillemønstre bli kontaktet i form av en samtale.

Enerettstilbyderne lager også ulike statistikker knyttet til ansvarlig spill og kanalisering, basert på slike opplysninger. Opplysningene kan også bidra til å gjøre justeringer i pengespill dersom kunnskap om kundeatferd fører til at pengespillene vurderes å ha for høy risiko for utvikling av uheldig spilleatferd. Alle disse elementene gir vesentlig kunnskap til enerettstilbyderne, slik at de er i stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag om å sikre ansvarlige pengespill og forebygge negative konsekvenser av slike spill. Opplysningene vil også kunne brukes i arbeidet med å forebygge og avdekke straffbare handlinger, for eksempel kampfiksing og hvitvasking.

All bruk av personopplysninger i forbindelse med pengespill må være i tråd med personopplysningsloven og personvernforordningen. Dette innebærer blant annet at det må foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger.

Kundeavtalen utgjør i dag det rettslige grunnlaget for enerettstilbydernes behandling av personopplysninger. For markedsføringshenvendelser må kunden ha gitt særskilt samtykke til dette. Departementet vil i det følgende ta stilling om det er behov for et supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

13.7.2 Gjeldende rett

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 nedenfor. 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 avtale (nr. 1 bokstav b) 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 personopplysninger i utgangspunktet er forbudt. Bestemmelsen omfatter blant annet helseopplysninger. 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 for behandling av personopplysninger som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Bestemmelsen stiller krav til at behandlingen skjer på grunnlag av EØS-rett eller nasjonal rett, og denne må «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger er forankret i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Personvernforordningen må tolkes og anvendes i lys av disse bestemmelsene.

Datatilsynet har ansvar for å føre kontroll med at personvernregelverket blir etterlevd.

13.7.3 Høringen

I høringen pekte departementet på at ansvaret for å overholde personvernregelverket ligger hos spillseksjonene. Departementet la til grunn at i de fleste tilfeller vil behandling av personopplysninger ha et behandlingsgrunnlag enten i form av samtykke, eller være nødvendig for å kunne oppfylle en avtale med kunden, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a og b. Departementet vurderte at personopplysningene også vil kunne behandles med grunnlag i at enerettstilbyderne utfører en oppgave i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Et slikt behandlingsgrunnlag krever forankring i lov eller forskrift. Departementet foreslo at det fastsettes et rettslig grunnlag som gir et klart grunnlag for at enerettstilbyderne kan registrere og bruke personopplysninger, når formålet med bruken er å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig og trygg måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill i tråd med lovforslagets formål i § 1 første ledd bokstav a og b.

Departementet stilte spørsmål ved om enerettstilbydernes behandling av opplysninger om uheldig spilleatferd er behandling av helseopplysninger, og dermed krever et særskilt grunnlag for

behandlingen etter forordningen artikkel 9. Det ble blant annet vist til at spilleavhengighet er en medisinsk diagnose, og at enerettstilbyderne verken fastsetter en slik diagnose, eller har grunnlag for å avdekke det. På bakgrunn av forskningsinn-sikt kan imidlertid enerettstilbydernes analyser si noe om spillerne har et spillemønster som kan tilsi en uheldig spilleatferd og gir mulighet til å iverksette ulike tiltak for å hindre en uheldig utvikling. Departementet vurderte at opplysningene ikke er å kategorisere som helseopplysninger, og at enerettstilbyderne dermed ikke har behov for et særskilt grunnlag for behandlingen etter forordningen artikkel 9.

I høringsnotatet forutsatte departementet at enerettstilbyderne vil ha gode prosesser for risiko-styring, avvikshåndtering og revisjoner for behandling av personopplysninger i tråd med personopplysningslovens krav. Endelig påpekte departementet at forslaget til bestemmelsen om behandling av personopplysninger begrenses til å gjelde enerettstilbyderne på nåværende tidspunkt.

13.7.4 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet er positiv til at et rettslig grunnlag blir fastsatt i lov, og anser lovforslaget for å peke på formålet med behandlingen i tråd med kravet i artikkel 6 nr. 3. *Datatilsynet* er videre enig i at det er spill-selskapene som er ansvarlige for å følge personvernreglene, jf. ansvarlighetsprinsippet i artikkel 5 nr. 2 i personvernforordningen. Høringsinstansen oppfordrer imidlertid departementet til å presisere det rettslige grunnlaget i lov eller forskrift, særlig alternativet «følge opp kundenes spilleatferd». *Datatilsynet* viser til avsnitt 41 i fortalen til forordningen der det framgår at bruken av det rettslige grunnlaget skal være forutsigbar for personer som omfattes av det. Blant annet bør det presiseres hvor lenge opplysninger om spillemønster blir lagret, og om opplysninger kan bli utlevert til for eksempel forskning.

Datatilsynet vurderer at opplysninger om spillemønster i noen situasjoner vil kunne utgjøre helseopplysninger etter artikkel 9 i forordningen. Under den forutsetning at opplysningene er å regne som helseopplysninger, peker høringsinstansen på at vilkårene i artikkel 9 nr. 2 bokstav g må være oppfylt for at behandling er tillatt. Bestemmelsen stiller krav til at behandling er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, og at de nasjonale reglene må stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det vesentligste innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og

særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Også utenfor artikkel 9 gjelder det et generelt krav om at all behandling av personopplysninger må være forholdsmessig, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b til d.

Videre har *Datatilsynet* pekt på at pengespilloven eller forskrifter til loven bør inneholde særlige tiltak for å verne de registrerte. Høringsinstansen minner også om plikten til å risikovurdere personopplysningstryggheten etter artikkel 32. I tillegg innebærer kartlegging av spillemønster en form for profilering, som ifølge høringsinstansen trolig gir plikt til å vurdere personvernkonsekvenser etter artikkel 35.

Betsson Group har bemerket at departementet ikke har foretatt en vurdering av konkret hvilke personopplysninger det er «nødvendig» at enerettstilbyderne behandler for «å utføre en oppgave i allmennhetens interesse», i vurderingen av om enerettstilbyderne kan behandle personopplysninger med grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Videre anser høringsinstansen at opplysninger om den enkeltes spilleavhengighet er helseopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9.

13.7.5 Departementets vurdering

13.7.5.1 Enerettstilbydernes behov for supplerende rettsgrunnlag

For at behandlingen av personopplysninger skal være lovlig, må behandlingen ha et rettslig grunnlag, som beskrevet ovenfor i punkt 13.7.2. Kundeavtalen utgjør i dag det rettslige grunnlaget for enerettstilbydernes behandling av personopplysninger. For markedsføringshenvendelser vil det rettslige grunnlaget være særskilt samtykke.

Departementet vurderer at personopplysningene også vil kunne behandles med grunnlag i at enerettstilbyderne utfører en oppgave i allmennhetens interesse. Det vises til at enerettstilbyderne er tildelt en særskilt rolle i å oppfylle de pengespillpolitiske målene om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill. Et slikt behandlingsgrunnlag krever et supplerende rettsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Departementet vurderer at det vil være nødvendig at enerettstilbyderne sikres et klart rettslig grunnlag for å kunne behandle personopplysninger som en del av sitt ansvarlighetsarbeid. På denne bakgrunn foreslår departementet et rettsgrunnlag i lovforslaget § 16 som gir enerettstilby-

derne en tydelig hjemmel til å behandle nødvendige personopplysninger for å følge opp kundenes spilleatferd. Formålet med bruken av personopplysningene er å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig og trygg måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill i tråd med lovforslagets hovedformål, jf. § 1 første ledd bokstav a og b.

I høringsrunden har *Datatilsynet* oppfordret departementet til å presisere adgangen til å «følge opp kundenes spilleatferd» i forslaget til § 16. Det vises til at avsnitt 41 i fortalen til personvernforordningen krever at bruken av det rettslige grunnlaget skal være forutsigbar for personer som omfattes av det. Artikkel 6 nr. 3 i forordningen stiller opp en rekke eksempler på hvilke særlige bestemmelser som kan tas inn i det rettslige grunnlaget for å tilpasse bruken av personopplysningene til personregelverket. *Datatilsynet* mener at personer som spiller pengespill blant annet bør få vite på forhånd hvor lenge opplysningene om spillemønster blir lagret, og om opplysningene kan bli utlevert til for eksempel forskning.

Departementet mener at de nevnte kravene til klart og tydelig rettsgrunnlag kan ivaretas gjennom å presisere det rettslige grunnlaget ytterligere i forskrift, og foreslår derfor en forskriftshjemmel i § 16 andre ledd. Behov for fleksibilitet og lovens system for øvrig taler også for dette. Det er naturlig at forskriften regulerer hvilke personopplysninger som kan behandles, lagringstid og utlevering av opplysninger til forskningsformål. Departementet vil også se på om det er behov for å forskriftsregulere andre forhold.

13.7.5.2 Spørsmålet om personopplysningene som behandles utgjør helseopplysninger

I høringen stilte departementet spørsmål ved om enerettstilbydernes behandling av opplysninger om uheldig spilleatferd utgjør behandling av helseopplysninger, og dermed krever et særskilt grunnlag for behandlingen etter forordningen artikkel 9. Departementet konkluderte etter en samlet vurdering med at opplysninger om spillemønster ikke utgjør helseopplysninger. *Datatilsynet* og *Betsson Group* har i sine høringssvar vurdert at opplysninger om spillemønster i noen situasjoner vil kunne utgjøre helseopplysninger. For helseopplysninger stilles det strengere krav til det rettslige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene og til selve håndteringen av opplysningene. Departementet har på denne bakgrunn gjort en ny vurdering av problemstillingen.

Personvernforordningen definerer helseopplysninger som «personopplysninger om en fysisk persons fysiske eller psykiske helse, herunder om ytelse av helsetjenester, som gir informasjon om vedkommedes helsetilstand», jf. artikkel 4 nr. 15. Det kan i noen tilfeller være vanskelig å foreta et konkret skille på hva som vil utgjøre helseopplysninger og opplysninger som faller utenfor denne benevnelsen. Det framgår av fortalen til personvernforordningen punkt 35 at det skal legges til grunn en vid forståelse av begrepet. EU-domstolen har slått fast at begrepet skal tolkes vidt og vil omfatte både fysiske og psykiske opplysninger.

Spilleavhengighet er en medisinsk diagnose, og isolert sett vil opplysninger om spilleavhengighet karakteriseres som helseopplysninger. Enerettstilbyderne fastsetter imidlertid ikke en slik diagnose, og har heller ikke grunnlag for å gjøre det på bakgrunn av de personopplysningene som selskapet behandler. Det kan argumenteres for at opplysningene på denne bakgrunn ikke er å regne som helseopplysninger. På den andre siden har *Datatilsynet* i sitt høringssvar pekt på at det ikke er noe krav etter definisjonen at opplysningene blir brukt til diagnostisering eller medisinsk behandling for at det skal være snakk om helseopplysninger.

En uavhengig rådgivende arbeidsgruppe for Kommissjonen som er etablert under tidligere personvernregelverk i EU (artikkel 29-gruppen) har utarbeidet Guidelines on Automated individual decision making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679. Veilederen er utarbeidet og rettet mot blant annet profilering og informasjonshenting. Det framgår av veilederen at særlige kategorier av personopplysninger kan bli opprettet ved såkalt profilering. Profilering er definert i forordningen artikkel 4 nr. 4 som enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke personopplysninger for å vurdere visse aspekter knyttet til en fysisk person. Veilederen viser tydelig at ved å kombinere og trekke sammen data som ikke er sensitive i seg selv, vil man kunne komme i besittelse av opplysninger innenfor de særlige kategoriene av personopplysninger opplistet i artikkel 9. I et slikt perspektiv er ikke det sentrale om man snakker om en medisinsk diagnose eller ikke, men at man kan trekke slutninger om noens helse fra materialet.

Enerettstilbyderne samler inn personopplysninger og kartlegger spillemønster med formålet om å forebygge uheldig spilleatferd. Opplysningene som behandles kartlegges i et verktøy som kan gi spilleren og selskapet en pekepinn på ved-

kommendes risikoprofil. Opplysningene gir grunnlag for å vurdere om en spiller endrer eller utvikler sitt spillemønster. Enerettstilbyderne vil gjennom denne profileringen blant annet kunne avdekke forhold som kan tyde på spilleproblemer hos enkeltpersoner. Som en del av det operative ansvarlighetsarbeidet vil kunder med uheldige spillemønstre kontaktes med den hensikt å forebygge eller avverge spilleproblemer.

Selv om opplysningene som brukes til å følge opp kundenes spilleatferd ikke nødvendigvis utgjør helseopplysninger hver for seg, vurderer departementet at opplysningene må behandles som om de er det. En slik tilnærming tar hensyn til det generelle utgangspunktet i personvernforordningen om at man bør jobbe ut ifra et prinsipp om å være føre var. Dette vil også harmonere med utgangspunktet om at begrepet helseopplysninger vil være et omfattende begrep som omfatter opplysninger om både fysiske og psykiske forhold. Etter en fornyet vurdering har departementet kommet til at enerettstilbydernes behandling av opplysninger om uheldig spilleatferd i noen tilfeller vil kunne utgjøre helseopplysninger.

13.7.5.3 *Krav til behandling av særlige kategorier av personopplysninger*

Etter personvernforordningen artikkel 9 er behandling av særlige kategorier av personopplysninger, herunder helseopplysninger, i utgangspunktet forbudt. Det gis likevel åpning for behandling i noen unntakstilfeller. Departementet anser at artikkel 9 nr. 2 bokstav g er den aktuelle unntaksbestemmelsen som kan brukes for å behandle personopplysninger for å oppnå pengespillovens formål. Bestemmelsen stiller krav til at behandling er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. Videre må de nasjonale reglene stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det vesentligste innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Departementet legger til grunn at behandlingen av personopplysninger er å anse som nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Det overordnede målet med reguleringen av pengespillmarkedet i Norge er å sikre at pengespill tilbys i trygge og ansvarlige former og å begrense negative konsekvenser av pengespill. Enerettstilbydernes ansvarlighetsarbeid er etablert primært for å begrense uheldig spilleatferd. Det foreligger et klart samfunnsmessig behov for å registrere og analysere kundenes

spilleatferd for å kunne utføre dette samfunnsopdraget. En slik behandling av personopplysninger gir enerettstilbyderne mulighet til å sette inn tiltak både på generelt og individuelt nivå, dersom spilleatferd gir grunnlag for det. Dersom ikke enerettstilbyderne lykkes med sitt ansvarlighetsarbeid, kan dette få konsekvenser for omfanget av spilleproblemer i samfunnet.

Forholdsmessighetsvurderingen

Et vilkår for å behandle helseopplysninger i artikkel 9 nr. 2 bokstav g er at behandlingen må stå i forhold til de mål som søkes oppnådd. En slik forholdsmessighetsvurdering gjelder generelt, uavhengig av om det er sensitive opplysninger som behandles, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b til d. I vurderingen må den enkeltes integritet veies opp mot målet med behandlingen av personopplysningene.

Alle spillerne i kundebasen til enerettstilbyderne er underlagt det samme grunnleggende ansvarlighetsregimet, selv om ansvarlighetstiltak vil variere noe ut fra hvilke spilltilbud kundene velger å benytte seg av. Departementet anerkjenner at det er snakk om et stort antall spillere, og at sammenstillingen av opplysningene som enerettstilbyderne samler inn for å avdekke negativ spilleatferd kan anses å være av sårbar karakter for den registrerte. Dette kan være et ikke ubetydelig inngrep overfor den enkelte.

Departementet har ovenfor pekt på at det er av stor samfunnsmessig betydning at enerettstilbyderne kan behandle personopplysninger i sitt arbeid med å forebygge negative konsekvenser av spill, jf. hovedformålet i lovforslaget § 1.

Departementet anser at det er nødvendig at den forebyggingen enerettstilbyderne gjør som en del av sitt ansvarlighetsarbeid må kunne favne bredt. Uten forebygging forsvinner grunnlaget for den norske pengespillmodellen. Departementet mener også at den viktigste forebyggingen skjer tidlig. Jo tidligere enerettstilbyderne kan oppdage uheldig spilleatferd og iverksette tiltak som påvirker spillevaner i en sunnere retning, jo mindre er risikoen for at spillerne utvikler et uheldig spillemønster. Departementet anser derfor at det er nødvendig at enerettstilbyderne behandler personopplysningene til alle spillere. Dette vil også gjøre det mulig å se om eventuelle endringer i pengespilltilbydernes spilltilbud medfører utvikling av uheldig spilleatferd for ulike grupper av spillere.

Uten registrering, analyser og oppfølging av kundenes spilleatferd vurderer departementet at det vil være vanskelig for enerettstilbyderne å utvikle sitt ansvarlighetsarbeid og dermed utføre

sitt samfunnsoppdrag. Samlet sett mener derfor departementet at selskapenes ansvarlighetsarbeid, herunder behandling av personopplysninger, står i et rimelig forhold til pengespillovens intensjoner og formål.

Tiltak for å verne den registrertes grunnleggende retter og interesser

Endelig krever artikkel 9 nr. 2 bokstav g at man må sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Forordningen gir ikke klare svar på hva som ligger i disse kravene. I Prop. 56 LS (2017–2018) peker Justis- og beredskapsdepartementet på at det må være mest nærliggende å ta utgangspunkt i at tiltakene eller garantiene skal ha som sitt primære formål å sørge for at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for personopplysninger, tatt i betraktning opplysningens sensitivitet, behandlingens formål, risikoen ved behandlingen mv.

Spesifiserende regler om behandlingen kan være en mulig form for tiltak, herunder hvilke personopplysninger som kan samles inn for et gitt formål, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan de skal lagres, hvor lenge de kan lagres, hvem personopplysningene kan utleveres til mv. Som nevnt ovenfor foreslår departementet en forskriftshjemmel i § 16 for å kunne presisere det rettslige grunnlaget ytterligere. I den forbindelse vil departementet gå inn i en vurdering av hvilket behov det er for å oppbevare opplysninger, lagringstid og eventuell utlevering av opplysninger til andre.

Begge enerettstilbyderne har allerede etablerte systemer for rammene rundt behandling av personopplysninger. De har etablert personvern-erklæringer som er tilgjengelige på hjemmesidene, og som gir utfyllende informasjon til spillerne om behandling av personopplysninger. Her angis blant annet rammer for behandlingen og den registrertes rettigheter. De har også fastsatt rutiner for sletting av opplysninger. I tillegg har enerettstilbyderne egne personvernombud.

Departementet legger til grunn at enerettstilbyderne vil ha gode prosesser for personvernkonsekvensutredning, risikostyring, avvikshåndtering og revisjoner for behandling av personopplysninger, i tråd med personopplysningslovens krav.

Det rettslige grunnlaget for behandling av særlige kategorier av personopplysninger

Det er ikke tydelig hvilke krav som stilles til det rettslige grunnlaget for behandling av særlige kategorier av personopplysninger. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 framgår det at det, på tilsvarende måte som for kravet til supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, må foretas en konkret vurdering av om en bestemmelse gir tilstrekkelig grunnlag for en gitt behandling av personopplysninger. Et utgangspunkt er likevel at forordningen artikkel 9 nr. 1 skal sikre særlige kategorier opplysninger et særskilt vern.

Departementet vurderer at det vil være hensiktsmessig at lovteksten uttrykkelig angir at personopplysninger som nevnt i artikkel 9 kan behandles. En tydelig lovhjemmel vil ivareta hensynet til forutberegnelighet for de registrerte spillerne. Etter dette foreslår departementet at det legges til i lovforslaget § 16 at enerettstilbyderne kan behandle nødvendige personopplysninger, «også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9».

13.7.5.4 Vurdering av personvernkonsekvenser og risikovurdering

Enkelte behandlinger av personopplysninger utløser en plikt til å vurdere personvernkonsekvenser av behandlingen, jf. personvernforordningen artikkel 35. En personvernkonsekvensutredning er særlig aktuelt i de tilfeller hvor det pågår en systematisk eller automatisert prosessering av persondata, herunder profilering.

Lovforslaget innebærer at det etableres et rettslig grunnlag for enerettstilbydernes behandling av personopplysninger i tråd med kravene i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Forslaget er begrenset til behandling av opplysninger som er nødvendige, og som står i et rimelig forhold til formålet. Forslaget innebærer ikke at den registrertes rett til innsyn, informasjon, retting, begrenset behandling og rett til å protestere etter personvernforordningen kapittel III begrenses.

For å sikre at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, vil departementet foreslå spesifiserende regler i forskrift. For å ivareta forholdet til dataminimering på en god måte, ser departementet nødvendigheten av at de behandlingsansvarlige gjør oppdaterte vurderinger av lagringstid for ulike typer informasjon. Prinsippet om dataminimering innebærer at det ikke skal behandles

flere opplysninger enn det som er nødvendig, for å oppnå formålet med den spesifiserte behandlingen.

Det vil etter departementets vurdering være nødvendig for den behandlingsansvarlige å foreta en vurdering av behandlingens personvernkonsekvenser (DPIA) etter personvernforordningen artikkel 35.

Departementet utelukker ikke at det i framtiden kan fastsettes ansvarlighetstiltak som vil kreve behandling av personopplysninger i større omfang enn i dag, også hos andre enn enerettstilbyderne. Ved utvikling av nye ansvarlighetstiltak kan det dessuten bli aktuelt for tilbydere å samarbeide og å utveksle informasjon. Departementet vurderer imidlertid at dersom myndighetene i

framtiden pålegger andre å behandle personopplysninger for å sikre at lovens formål oppfylles, bør det i den sammenheng gjøres en konkret vurdering av behovet for behandling av personopplysninger, sett i lys av tiltakene som foreslås. Departementets forslag til § 16 begrenses derfor til kun å gjelde for enerettstilbyderne på nåværende tidspunkt.

Etter personvernforordningen artikkel 32 vil enerettstilbyderne også ha plikt til å risikovurdere personopplysningssikkerheten. En slik risikovurdering har som formål å fastsette hvilke organisatoriske og tekniske tiltak som skal settes i verk for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen av behandlingen av personopplysningene.

14 Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne

14.1 Gjeldende rett

14.1.1 Hvem kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne i dag?

Pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal være av begrenset omfang. Dette følger av EFTA-domstolens dom i E-3/06 Ladbrokes. Det er enerettstilbyderne som skal være hovedtilbydere av pengespill på det norske markedet, og andre tilbud skal være et supplement til enerettstilbydernes tilbud. Dagens regelverk setter grenser for lotterier som tilbys av andre ved å etablere rammer for blant annet omsetning, premiestørrelse, risikoprofil og antall lotterier.

Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne er i dag regulert i lotteriloven §§ 5 til 7, med ytterligere bestemmelser i en rekke forskrifter. Disse pengespillene er møtelotteri, basar, vennelagspoker, meldingslotteri med omsetning inntil 200 000 kroner, tradisjonelle lotteri med omsetning inntil 100 mill. kroner, større lotterier med omsetning inntil 300 mill. kroner, bingo (herunder foreningsbingo og radio-/tv-bingo), NM i turneringspoker og spill på norske skip i trafikk mellom Norge og utenlandsk havn.

Enhver, inkludert privatpersoner, næringsdrivende og offentlige virksomheter, kan arrangere de enkleste formene for lotteri som er basar og møtelotteri, jf. lotteriloven § 5 andre ledd bokstav a og b. Disse lotteriene trenger ikke tillatelse fra eller melding til Lotteritilsynet, og overskuddet kan benyttes til ethvert lovlig formål. For møtelotteri er det krav om at allmennheten ikke har adgang og at lotteriet ikke er hovedhensikten med møtet. For basar gjelder det blant annet begrensninger i loddpris og gevinstverdier.

Etter lotteriloven § 5 andre ledd bokstav c kan personer i nær omgangskrets spille poker i private hjem uten tillatelse eller forhåndsgodkjenning fra Lotteritilsynet. Arrangementet kan ikke ha et organisert eller profesjonelt preg. For å sikre dette er det blant annet fastsatt begrensninger i forskrift for antall deltakere og grenser for innskudd.

Ellers er hovedregelen etter lotteriloven § 5 første ledd at lotterimarkedet i dag er forbeholdt

humanitære og samfunnsnyttige formål og at disse må ha lotteritillatelse, jf. lotteriloven § 6. Tillatelse til å tilby lotteri kan gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som ivaretar disse formålene innenfor det området hvor lotteriet foregår, eller humanitær virksomhet utenfor området. I særlige tilfeller kan også institusjoner eller sammenslutninger få tillatelse til å avholde lotteri til inntekt for humanitær virksomhet.

En lotteritillatelse vil gjelde for et avgrenset tidsrom, typisk en periode på ett eller to år.

For å få tillatelse til å tilby et lotteri må en organisasjon være godkjent av Lotteritilsynet. Lotteritilsynet gjør altså en forhåndsvurdering av om en organisasjon oppfyller lovens krav om å ha et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Dette kravet gjelder for tillatelse til lotterier med årlig omsetning over 200 000 kroner, bingo eller NM i turneringspoker, jf. lotteriloven § 4 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1. Deler av overskuddet fra pengespill på norske skip går også til lotteriverdige organisasjoner, jf. forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn § 8.

Begrepet «humanitært eller samfunnsnyttig formål» (også kalt «lotteriverdige formål») kan etter sin ordlyd tolkes svært vidt. Gjennom forarbeider og praksis er det satt noen føringer for hvordan begrepene skal tolkes, men den uklare avgrensningen har gitt utslag i ulik praksis gjennom årene, særlig i tiden før 2001 da hvert enkelt politidistrikt var ansvarlig for søknadsbehandlingen. Lotteritilsynet har, i tråd med lovforarbeidene, videreført forvaltningspraksis som var gjeldende da tilsynet ble opprettet.

Et hovedprinsipp i dag er at lotteritillatelse ikke gis til hobby- eller fritidsforeninger for voksne, ut fra en vurdering om at voksne mennesker selv bør finansiere sine fritidsaktiviteter. Det gjøres imidlertid unntak for virksomhet som har en sosial betydning av et visst omfang for andre enn foreningens egne medlemmer (for eksempel kor og korps for voksne), og virksomhet rettet mot barn og unge. Det er også et prinsipp at typisk offentlige oppgaver ikke skal finansieres av inntekter fra lotteri-

markedet, for eksempel bygging og drift av skoler, sykehus, kirker m.m. Det har videre vært nedfelt som prinsipp at privatøkonomiske tiltak eller sammenslutninger med tilsvarende formål ikke kan få lotteritillatelse, for eksempel yrkesorganisasjoner, fagforeninger og næringslivsorganisasjoner. Politiske partier har kunnet få lotteritillatelse og lokalradio og lokalfjernsyn er ansett som samfunnsnyttige formål. Misjonsforeninger med humanitær virksomhet anses som et humanitært formål. Det har imidlertid vært gjort flere unntak fra de generelle prinsippene beskrevet over. Antall godkjente organisasjoner er i dag over 5100.

For lotteritillatelser etter lotteriforskriften § 7 er det et krav om at organisasjonen, i tillegg til å være lotteriverdig, hovedsakelig driver internasjonal aktivitet. Lotteritilsynet kan gi fem tillatelser med inntil ni års varighet. Slike tillatelser ble første gang gitt i 2017.

Lotteriloven § 7 første ledd bokstav b åpner opp for at enkelte lotterier med begrenset omsetning kan avholdes uten tillatelse fra Lotteritilsynet. Det framgår av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 5-1 at dette gjelder lotterier med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår. Lotteriene må i stedet meldes inn til Lotteritilsynet før oppstart og kalles derfor ofte for meldingslotterier. Det må i tillegg sendes inn en sluttrapport etter at lotteriet er avholdt.

I tillegg til de lotteriverdige organisasjonene, kan meldingslotterier også avholdes av lokale og regionale ideelle og frivillige organisasjoner, når inntektene ikke benyttes til kommersiell virksomhet eller offentlige oppgaver. Private, kommersielle og offentlige aktører kan ikke arrangere meldingslotterier, med unntak av lotterier til inntekt for humanitære formål. Dette innebærer blant annet at det i dag ikke er adgang til å arrangere lotteri av denne typen til inntekt for skoleturer.

Ordningen med meldingslotterier fungerer først og fremst som en oversikt over og kontroll med hvem som arrangerer slike lotterier. Ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering har Lotteritilsynet valgt å ikke følge opp manglende sluttrapportering fra disse lotteriene.

14.1.2 Bruk av medhjelper

Lotteriloven bruker begrepet entreprenør i betydningen medhjelper. Med entreprenør menes foretak som helt eller delvis forestår gjennomføring av lotteri etter lotteriloven, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2 første ledd andre punktum. Etter forarbeidene til lotteriloven dreier dette seg om profesjonell betalt bistand.

Av lotteriloven § 4 c framgår det at entreprenører som skal arrangere lotteri på vegne av en organisasjon eller forening må være autorisert. Det er Lotteritilsynet som gir autorisasjon. Nærmere bestemmelser om autorisasjon av entreprenører er fastsatt i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2. Her framgår det at styrets leder og daglig leder, eller andre ansvarlige personer i foretaket, ikke må ha gjort seg skyldig i økonomisk kriminalitet eller straffbare forhold etter lotteriloven. Det skal framlegges politiattest. Foretaket må også være suffisient og registrert i Enhetsregisteret. Det gjelder også vandelskrav til entreprenører knyttet til hvitvaskingsregelverket. Dette er beskrevet nærmere i punkt 10.3.1 over.

Autoriserte entreprenører registreres i Lotteriregisteret, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 3-1 og 3-3. Videre framgår det av lotteriloven § 4 f og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-5 at godkjente entreprenører har regnskapsplikt etter regnskapsloven, og at lotterivirksomheten må holdes atskilt fra annen næringsvirksomhet hos entreprenøren.

Lotteriloven har ikke et generelt forbud mot bruk av medhjelper (entreprenør). Hovedregelen må dermed være at det er adgang til å benytte seg av medhjelper for å organisere et lotteri som man har fått tillatelse til å tilby. Det følger imidlertid av lotteriloven § 7 første ledd bokstavene b og c at det ikke er adgang til å bruke betalt medhjelper i meldingslotterier og andre lotterier som ikke krever tillatelse på forhånd. I Ot.prp. nr. 58 (1993–94) angis det at det alltid kreves tillatelse dersom lotteriarrangøren benytter betalt medhjelper (entreprenør) til å forestå det praktiske arbeidet med arrangementet.

Lotteriforskriften § 7 regulerer lotterier der lotteriets entreprenør har ansvar for trekningen. Bestemmelsen stiller blant annet krav om at entreprenøren må stille tilfredsstillende sikkerhet for gevinster, ha tilfredsstillende egenkapital og framvise en ren revisjonsberetning.

For enkelte lotteriformer der det er tillatt å bruke medhjelper, er det regulert i forskrift hvor stor andel av omsetningen, etter fradrag for gevinster, som skal tilfalle organisasjonen som har lotteritillatelse, og dermed også hvor stor andel entreprenøren får. Denne fordelingen varierer sterkt.

14.1.3 Samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmuligheter fra lotteri

I henhold til lotteriloven § 6 siste ledd kan Lotteritilsynet, ved avgjørelse om det skal gis tillatelse til

å avholde lotteri, ta hensyn til «en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterivirksomhet». Dette innebærer at Lotteritilsynet ut fra markeds- og konkurransehensyn samt behovet for lotteriinntekter, kan prioritere enkelte formål foran andre når det gjelder hvem som skal få tillatelse til å avholde lotteri. Det gjelder selv om organisasjonen i utgangspunktet oppfyller de kravene som regelverket stiller for å få en lotteritillatelse.

I vurderingen kan det blant annet legges vekt på foreningens størrelse og behovene til den gruppen som skal understøttes gjennom lotteriinntektene, jf. Ot.prp. nr. 58 (1993–94), s. 34. I de samme forarbeidene nevnes lotteri til inntekt for hobbyvirksomhet som eksempel på et formål som vil kunne nedprioriteres, til tross for at vilkårene for å avholde lotteri ellers er til stede. Det kan videre legges vekt på om lotteriets formål er helt eller delvis sammenfallende med tilsvarende formål til igangværende lotterier.

14.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å lovfeste at pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal være et supplement til enerettstilbydernes tilbud. For å sikre at disse pengespillene holdes i et begrenset omfang, ble det også foreslått å lovfeste at pengespillene skal ha lav omsetning og premier av begrenset størrelse. Departementet foreslo imidlertid ikke en konkret begrensning knyttet til pengespillenes risiko, men viste til den foreslåtte begrensningen om at kun enerettstilbyderne skal kunne tilby pengespillene med høyest risiko. Det ble presisert i høringen at hovedregelen skal være at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal supplere, og ikke konkurrere med, enerettaktørens tilbud.

I vurderingen av hvem som skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne, viste departementet til at det er behov for å begrense antall aktører og antall pengespill på det private markedet i lys av det EØS-rettslige utgangspunktet om at et privat marked innenfor en enerettsmodell skal være av «begrenset omfang».

Departementet foreslo å gå bort fra dagens regel om at det er organisasjoner med et «humanitært eller samfunnsnyttig formål» som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne. Det ble pekt på at denne avgrensningen er lite presis og at tolkningen av hva som utgjør et humanitært eller samfunnsnyttig formål i lotterilovens betydning er basert på langvarig praksis som i liten grad er jus-

tert ut fra endrede faktiske forhold. Tolkningen av begrepet oppleves av enkelte organisasjoner som forskjellsbehandling, da sammenlignbare organisasjoner behandles ulikt etter dette lotteriregelverket.

Departementet foreslo å videreføre utgangspunktet om at inntekter fra pengespill i hovedsak skal tilfalle frivillige og ideelle organisasjoner, men foreslo å erstatte begrepet «humanitært eller samfunnsnyttig formål» med andre vilkår knyttet til organisasjonens formål og virksomhet og hvordan midlene fra pengespill kan brukes. Departementet la vekt på at vilkårene bør samsvare med vilkår som følger av andre ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, for å forenkle søknadsprosesser ved mulighet for gjenbruk av data. Videre la departementet til grunn at forvaltningspraksis knyttet til de ulike ordningene bør kunne gjenbrukes på tvers av ordningene, så langt det er mulig. Dette innebærer at samme begrep bør få samme innhold på tvers av ordningene.

Departementet foreslo at en aktør som ikke er en enerettstilbyder må oppfylle følgende vilkår for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill:

- være registrert i Frivillighetsregisteret i nærmere utvalgte kategorier
- være en ikke-fortjenestebasert organisasjon
- ha frivillig innsats som en viktig del av virksomheten
- ikke ha privatøkonomiske interesser
- ikke være til for en lukket krets

Departementet anerkjente at registrering i Frivillighetsregisteret per i dag ikke er mulig for noen aktører med frivillig eller ideell virksomhet, for eksempel menigheter i Den norske kirke.

Departementet foreslo også enkelte vilkår knyttet til bruken av overskuddet fra pengespill for at en organisasjon skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill. De foreslåtte vilkårene er i stor grad en videreføring av prinsipper som ligger til grunn for avgrensningen av hvilke formål som kan få tillatelse til å tilby pengespill etter gjeldende regelverk og er at:

- overskuddet skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere typisk offentlige oppgaver
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne

Departementet viste til at en oppstramming av regelverket og nye vilkår for organisasjonene, vil kunne føre til noen endringer i kretsen av organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill.

Det ble pekt på at flere frivillige organisasjoner vil kunne få tillatelse. Samtidig vil blant annet organisasjoner som kun fungerer som en møteplass eller fritidsaktivitet for voksne, i framtiden kunne falle utenfor kretsen av organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill.

Videre foreslo departementet å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene med årlig omsetning inntil 200 000 kroner. Departementet vurderte at disse pengespillene sjelden utgjør en risiko for spilleproblemer eller hvitvasking. Fjerning av kravet om melding til Lotteritilsynet er også et forenklingstiltak. Departementet foreslo at slike pengespill skal være til inntekt for ikke-fortjenestebaserte formål, i tråd med lovens system ellers. For å sikre at pengespill som kan tilbys uten tillatelse ikke får et for stort omfang samlet sett, eller kan medføre en uforutsett risiko for spilleproblemer, foreslo departementet videre at gjennomføringen av disse pengespillene må ha et lokalt eller regionalt omfang, at bruk av profesjonell medhjelper ikke er tillatt og at pengespillene ikke skal kunne tilbys gjennom elektroniske plattformer. Bruk av elektroniske og digitale løsninger for betaling og distribusjon, som for eksempel Vipps og Facebook, vil imidlertid være tillatt.

Med bakgrunn i at det ikke har vært ønskelig å gjøre større endringer i hvilke aktører som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne, foreslo departementet å videreføre adgangen for lokalradio og lokal-tv til å få tillatelse til å tilby radio- og tv-bingo. Dette ble foreslått som et unntak til hovedregelen om at det er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som kan få pengespilltillatelse.

I høringen foreslo departementet også en bestemmelse om medhjelpere som gjennomfører pengespill på vegne av andre. Dette er for eksempel bingoentreprenører som gjennomfører bingo-spill på vegne av organisasjoner som har tillatelse til å tilby pengespill. Det ble foreslått å videreføre kravet om at slike medhjelpere må forhåndsgodkjennes av Lotteritilsynet og å lovfeste at medhjelpere skal betale en andel av overskuddet til den som har tillatelsen. Departementet pekte også på utfordringer knyttet til at medhjelpere og den som har pengespilltillatelsen står i et avhengighetsforhold til hverandre, og viste til at dette vil gjennomgås i forbindelse med revisjon av forskriftene på pengespillfeltet.

Departementet foreslo også flere forskriftshjemler for å kunne gi nærmere regler blant annet om hvordan de foreslåtte vilkårene for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill skal forstås, nær-

mere vilkår for tilbud av radio- og tv-bingo og vilkår som skal gjelde for medhjelpere.

Dagens lotterilov gir Lotteritilsynet mulighet til å gjøre en skjønnsmessig vurdering og ta hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterier, ved avgjørelsen av om en tillatelse skal gis eller ikke. Departementet foreslo i høringen at denne bestemmelsen ikke skal videreføres i ny pengespillov. Departementet vurderte at muligheten til en slik skjønnsmessig vurdering vil bidra til usikkerhet om hvilke krav som må oppfylles for å kunne tilby pengespill.

14.3 Høringsinstansenes syn

14.3.1 Hvilke pengespill skal kunne tilbys?

Lotteri- og stiftelsestilsynet vurderer at loven bør presisere at pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, ikke skal ha høy risiko for spilleproblemer. *Røde Kors* og *Novamedia Norsk Postkodelotteri AS* har en tilsvarende vurdering og mener at pengespill som tilbys av andre skal ha lav risiko for spilleproblemer. *Betsson Group* mener at når forslaget ikke stiller krav om lav risiko for spilleavhengighet for pengespill som tilbys av andre aktører, viser dette manglende vilje til å fjerne spill med høy risiko. *Spillavhengighet Norge* mener at selv lavrisikospill kan være problematisk hos de med spilleproblemer og at det totale antall tillatelser bør reduseres.

Forslaget om at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal være et supplement til enerettstilbydernes tilbud, og at de skal ha lav omsetning og premier av begrenset størrelse, har fått blandet mottagelse hos høringsinstansene. *SOS-barnebyer Norge*, *WWF*, *UNICEF Norge*, *Utviklingsfondet*, *Regnskogfondet*, *Right To Play*, *Norges Innsamlingsråd*, *Novamedia Norsk Postkodelotteri AS* og *Association of Charity Lotteries in Europe* ønsker ikke en begrensning i omsetning og premier. Disse høringsinstansene ønsker at omsetningsrammen for de største private lotteriene justeres proporsjonalt med Norsk Tippings omsetning. De fleste av disse høringsinstansene mener også at det skal være mulig å slå sammen tillatelser og dermed etablere pengespill med høyere omsetningsgrense enn i dag. *Norsk Pantelotteri AS* mener at Lotteritilsynet bør kunne foreta skjønnsmessige vurderinger og fravike restriksjoner for pengespill som ikke utgjør reell fare for spilleproblemer. Andre høringsinstanser, som *Norges idrettsforbund* og *Røde Kors*, støtter departementets forslag og er bekymret for at det private markedet skal bli for stort og svekke enerettsmo-

dellen, men *Røde Kors* slutter seg til departementets vurdering om at lav omsetning og lave premier vil være dynamiske størrelser som kan endres med tiden. *Betsson Group* mener at omfanget av pengespilltilbydere med tillatelse til å tilby pengespill som et supplement til, og i konkurranse med, enerettstilbydernes tilbud, undergraver og virker imot formålet som søkes oppnådd med pengespillovgivningen.

Røde Kors og *Norsk Pantelotteri AS* ønsker også en egen regulering av pengespill som har noe annet enn penger som innsatsfaktor.

Videre mener *Spillavhengighet Norge* at det er vesentlige svakheter med dagens modell og antall operatører. De viser til at det ikke er systemer som kobler disse sammen, at det er stor tilgjengelighet, liten grad av regulering og ingen selvekskludering.

Flere aktører har uttalt seg om tilbudet av bingospill utenfor Norsk Tippings portefølje, og særlig tilbudet av databingo. *Spillavhengighet Norge* mener det er behov for større regulering av alle bingospill, med ansvarlighetstiltak og felles systemer. Denne høringsinstansen ønsker primært at all bingovirksomhet legges inn under Norsk Tippings ansvar. Noen spilleavhengighetsorganisasjoner, som *Actis – Rusfeltets samarbeidsorganisasjon* og *Norsk Forening for Spillproblematikk*, mener at databingo bør avvikles. Alternativt foreslås det at databingo kan tilbys av Norsk Tipping eller underlegges samme ansvarlighetskrav som gjelder for Norsk Tipping. *Stiftelsen Dam*, og flere andre organisasjoner som viser til høringsvaret fra *Stiftelsen Dam*, tar også til orde for at det bør innføres strengere ansvarlighetstiltak for databingo. *Bingo- og Lotteriforbundet m.fl. (samleuttalelse på vegne av 25 bingoentreprenører)* og *Bransjeforeningen for Samfunnsnyttig Lotterivirksomhet* stiller imidlertid spørsmål ved resultatet fra befolkningsundersøkelsen om spilleproblemer og mener at Hjelpelinjen gir et annet bilde med færre problemspillere knyttet til databingo.

Landsforeningen for hjerte og lungesyke og *Landsforeningen i Norge (LO)* uttrykker at det er behov for at også pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbydernes, som loddsalg i lag og foreninger, kan gjøres digitalt. *Fotolotto/Multilot AS* peker også på at digitalisering vil kunne gi bedre ansvarlighet, lettere å overholde aldersgrenser, bedre sporbarhet og mindre risiko for hvitvasking.

14.3.2 Vilkår knyttet til organisasjonen og bruk av midler fra pengespill

Høringen viser at det er utstrakt støtte til departementets forslag om å gå bort fra begrepet «humanitært og samfunnsnyttig formål» som avgrensning for hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbydernes, og erstatte dette med konkrete vilkår som organisasjonene må oppfylle. Departementets forslag om at det i hovedsak er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner og formål som skal kunne ha inntekter fra pengespill får også bred støtte. Det er også støtte til departementets utgangspunkt om at vilkår etter pengespilloven bør samsvare med vilkårene som stilles til frivillige organisasjoner etter andre ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, slik at ordningen forenkles der det er mulig.

Bruk av Frivillighetsregisteret som inngangskriterium støttes av flere høringsinstanser, som *Frivillighet Norge*, *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)*, *De 10 Humanitære (10H)*, herunder *Norges Blindforbund* og *Kreftforeningen* som slutter seg til 10Hs høringsvar, *Røde Kors* og *Landslaget for lokalhistorie*.

Kirkerådet og *KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter* peker på pågående vurderinger av om menigheter i Den norske kirke skal gis registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Der som det ikke åpnes opp for slik registrering, ønsker disse høringsinstansene at det etableres et unntak fra dette kravet for menigheter i Den norske kirke, slik at de fortsatt skal kunne tilby pengespill. *Frivillighet Norge* mener at kirkens status som frivillig organisasjon eller ikke, bør avgjøres på overordnet nivå og ligge til grunn for om menighetene får registreringsrett i Frivillighetsregisteret og tilgang til ordninger forbeholdt frivilligheten.

Noen høringsinstanser har vært uenig i deler av departementets forslag om hvilke vilkår som skal stilles til organisasjonene og til bruken av midlene fra pengespill. *Spillavhengighet Norge* mener at politiske partier ikke bør kunne få inntekter fra pengespill.

Frivillighet Norge ønsker at kravet om at organisasjoner ikke skal være lukkede presiseres i tråd med dagens praksis, for å unngå en for snever tolkning og utelukkelse av organisasjoner hvor det er naturlige begrensninger for medlemskap, for eksempel ut fra kjønn, etnisitet og kompetanse. Høringsinstansen peker på at begrensninger også kan virke inkluderende.

Flere høringsinstanser har kommentert forslaget om å videreføre prinsippet om at inntekter fra

pengespill ikke skal brukes til å finansiere offentlige oppgaver. Det er i hovedsak støtte til dette. *Frivillighet Norge, De 10 Humanitære (10H)*, herunder *Norges Blindedeforbund og Kreftforeningen* som slutter seg til 10Hs høringssvar, *Nasjonalforeningen for folkehelsen* og *Røde Kors* peker på at hva som regnes som offentlige oppgaver kan endres med tiden, og at det finnes grensetilfeller som for eksempel beredskapsarbeid, rusbehandling, besøkstjenester for eldre, integreringsarbeid, formidling av kulturarv og helsehjelp for papirløse. Det vises i denne sammenhengen til at frivilligheten har en lang tradisjon for å supplere det offentlige tjenestetilbudet der det er behov, og at det er mye samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten om slike oppgaver. Disse høringsinstansene tar derfor til orde for at det skal være mulig å utvise skjønn i vurderingen av hva som utgjør offentlige oppgaver. Det vises for øvrig også til at frivillighetsregisterloven stiller krav om at registrerte enheter skal være uavhengige av det offentlige.

Frivillighet Norge, Røde Kors og *Norsk musikkråd* kommenterer forslaget om å videreføre prinsippet om at inntekter fra pengespill ikke skal brukes til fritidsaktiviteter for voksne. Disse høringsinstansene peker på samfunnsnyten i organisasjoner som inkluderer brede befolkningsgrupper, inkludert aktiviteter for voksne, og ønsker ikke den avgrensningen som er foreslått.

14.3.3 Særskilt om lokalradio og lokal-tv

Medietilsynet støtter en videreføring av at det kan gis tillatelse til bingo i lokalradio og lokal-tv og viser til at inntekter fra radiobingo er viktig for mange radioer utenfor storbyområdene.

Lotteri- og stiftelsestilsynet uttaler at bakgrunnen for denne bestemmelsen kunne vært bedre synliggjort. Lokalradio og lokal-tv passer ikke inn i begrepet «ikke-fortjenestebasert organisasjon», som er hovedregelen for hvem som kan tilby pengespill etter dette kapitlet. *TV 2 AS* mener at bestemmelsen bør inneholde de sentrale rammene for spillene og definisjon av aktørene.

Bingo- og Lotteriforbundet m.fl. (samleuttalelse på vegne av 25 bingoentreprenører) støtter ikke en videreføring av at det kan gis tillatelse til lokalradio og lokal-tv til radio- og tv-bingo. Høringsinstansen peker på at med overgangen til DAB kan spillere i realiteten delta i spillet over et geografisk mye større område enn radioens primære nedslagsfelt. En del lokalradioer tilbyr også sendinger via sin nettside. Høringsinstan-

sene peker også på at tillatelse til lokalradio og lokal-tv bryter med prinsippet om at det er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill.

14.3.4 Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning

Lotteri- og stiftelsestilsynet er positiv til forslaget om at pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner skal kunne tilbys uten tillatelse og melding til Lotteritilsynet. Også flere frivillige organisasjoner, blant annet *Frivillighet Norge, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)* og *Norges idrettsforbund* gir uttrykk for at de støtter forslaget om å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene.

Frivillighet Norge, Det Norske Misjonsselskap, Digni og *NORME – Norsk Råd for Misjon og Evangelisering* peker på at beløpsgrensen på 200 000 kroner bør gjelde per lokallag og ikke samlet for organisasjoner med mange lokallag. Disse organisasjonene ønsker også at inntektene fra pengespillene kan benyttes utenfor det lokale omfanget, for eksempel være til inntekt for utenlandske formål.

Flere høringsinstanser, som *Norges idrettsforbund, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Det Norske Misjonsselskap, Digni* og *NORME – Norsk Råd for Misjon og Evangelisering* ønsker at det skal være mulighet til å benytte elektroniske og digitale plattformer og løsninger også for disse pengespillene, eller at i det minste betaling og distribusjon av lodd må kunne skje digitalt. Argumenter som trekkes fram til støtte for dette, er blant annet at dette vil gi en mer teknologinøytral lov som kan stå seg over tid, at bruk av digitale plattformer kan ivareta miljøhensyn gjennom mindre papirbruk, og at å tillate bruk av digitale plattformer vil kunne gi alle lag og foreninger samme mulighet til inntekt, uavhengig av geografi. Flere peker også på smittevern under koronapandemien og vanskeligheter med å selge fysiske lodd i den forbindelse.

Politi hogskolen viser til at tilbydere av pokerspill med årlig omsetning under 200 000 kroner kan falle utenfor plikten til å søke om tillatelse og at omfanget av slike tilbydere er ukjent.

14.3.5 Bruk av medhjelper

Noen høringsinstanser har kommentert departementets beskrivelse av at det har forekommet tilfeller hvor bingoentreprenører har stilt vilkår om økonomiske motytelser fra mottakere av overskuddet fra bingohallen. *Norges idrettsforbund* og

Bingo- og Lotteriforbundet m.fl. (samleuttalelse på vegne av 25 bingoentreprenører) peker på at slike motytelser er uakseptable og at dette bør reguleres i forskrift. *Bingo- og Lotteriforbundet m.fl.* mener likevel at prinsippet om at entreprenøren selv velger sine formål bør bestå, blant annet for å sikre fortsatt samarbeid i tilfeller hvor entreprenørbedrifter er heleid av formålene.

Lotteri- og stiftelsestilsynet foreslår at forslaget om at en medhjelper skal betale en «andel av overskuddet» til formålene endres til at medhjelper skal betale en «andel». Dette vil for eksempel forhindre at medhjelpere tilpasser kostnadsnivå for å slippe å gå med overskudd som må fordeles videre til formålene. Denne høringsinstansen mener også at det bør presiseres hva som menes med å «arrangere» pengespill, for å avklare om loven skal fange opp tilfeller hvor private aktører selger ferdige pakker til ikke-fortjenestebaserte organisasjoner, og på denne måten ikke «arrangerer» pengespill på vegne av organisasjonene.

14.3.6 Skjønsmessig fordeling av inntektene fra pengespill

Flere høringsinstanser har på generelt grunnlag støttet en regulering med mindre bruk av skjønn fra Lotteritilsynets side i tildelingen av tillatelser til å tilby pengespill, men ingen høringsinstanser hadde konkrete merknader til om en adgang til skjønsmessig fordeling av inntektene fra pengespill bør videreføres eller ikke.

14.4 Departementets vurdering

14.4.1 Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne

Enerettstilbyderne skal være bærebjelken i den norske pengespillpolitikken. Pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal derfor være av et begrenset omfang og skal i tråd med drøftelsen i punkt 13.2 være et supplement til enerettstilbydernes tilbud. Departementet vurderer at dette også er et utgangspunkt som er av vesentlig betydning for å oppfylle EØS-rettens krav til en enerettsmodell. Et begrenset omfang vil innebære begrensninger både for pengespillenes omsetning og det totale antall pengespill som kan finnes på markedet.

I høringen foreslo departementet å lovfeste at pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal ha lav omsetning og begrenset størrelse på premiene, for å sikre at disse pengespillene holdes i et begrenset omfang. Høringsin-

stansene hadde noe ulikt syn på forslaget i høringen, der noen frivillige organisasjoner ønsker færre restriksjoner på muligheten til å tilby pengespill for å kunne sikre inntekter til sitt arbeid, mens andre organisasjoner støtter departementets forslag og er bekymret over at manglende begrensninger kan svekke enerettsmodellen. Departementet mener at organisasjonenes ønske om økte inntekter ikke kan gå foran ønsket om å sikre en god reguleringsmodell som oppfyller de pengespillpolitiske målene. Å tillate et privat pengespillmarked uten begrensninger, vil i realiteten åpne opp for mer konkurranse. Regelverket tilrettelegger for at det skal være mulig for frivillige organisasjoner å ha et pengespilltilbud, men omfanget av dette bør ikke være av en størrelse som gjør at tilbudet blir mer å regne som konkurrerende med, heller enn supplerende til, enerettstilbydernes tilbud. Departementet holder derfor fast på forslaget fra høringen om at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal ha lav omsetning og begrenset størrelse på premiene, for å sikre at dette pengespilltilbudet fortsatt vil ha begrenset omfang.

Hva som utgjør lav omsetning og begrenset premiestørrelse vil kunne endres over tid, og begrepene vil dermed ha et dynamisk innhold. Begrepene vil også til en viss grad kunne være relative til enerettstilbydernes pengespilltilbud. Departementet vurderer at det nærmere innholdet i begrepene bør få en løpende vurdering og er dermed best egnet for regulering i forskrift. Departementet foreslår derfor en hjemmel i § 23 til å regulere i forskrift hvilken omsetning og hvilke gevinster som er tillatt. Slike forskriftsbestemmelser finnes allerede for ulike typer pengespill, blant annet i lotteriforskriften §§ 5, 6 og 7 som regulerer ulike former for lotterier.

Begrepet begrenset omfang sier i utgangspunktet ingenting om hvilken risiko for spilleproblemer pengespillene kan ha. Det følger imidlertid av lovforslaget § 10 at bare enerettstilbyderne kan tilby pengespill som har høy risiko for å skape spilleproblemer. Dette innebærer at slike pengespill ikke skal tilbys av tilbydere som får tillatelse etter lovforslaget kapittel 4. I høringen foreslo ikke departementet å regulere ytterligere hvilken risiko pengespillene som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne kan ha. Det var imidlertid flere høringsinstanser som mente at loven burde presisere at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne bør ha lav risiko for spilleproblemer, alternativt ikke ha høy risiko. Selv om lovforslaget § 10, som presiserer at bare enerettstilbyderne kan tilby pengespill med høy risiko for spil-

leproblemer, vil legge begrensninger på andre tilbyderes pengespilltilbud, støtter departementet innspillene i høringen om at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre dette også i kapittel 4. Departementet foreslår derfor å innta i § 17 at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne ikke skal ha høy risiko for spilleproblemer.

Kravet om at pengespilltilbudet ikke skal ha høy risiko for spilleproblemer kan få betydning for enkelte pengespill som finnes på markedet i dag, blant annet databingo i lokale og spilleautomater på skip. Disse spillformene vil kunne eksistere videre under nytt regelverk, men innretningen på spillene må være slik at de ikke har høy risiko for å gi spilleproblemer.

Departementet viser også til at rammeverket for pengespillet vil kunne ha betydning for hvilken risiko det vurderes å ha. Et godt ansvarlighetsrammeverk vil kunne redusere risikoen for pengespill som i utgangspunktet har høyere risiko for å skape spilleproblemer. Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2019» viser at noen pengespill som tilbys på det private lotterimarkedet har en overrepresentasjon av risiko- og problemspillere, for eksempel databingo i lokaler. Departementet vil vurdere om det er behov for å etablere flere ansvarlighetstiltak for disse pengespillene i forbindelse med at dagens forskrifter må oppdateres for å samsvare med den nye pengespillovens generelle krav og regler.

14.4.2 Hvem skal kunne tilby pengespillene?

14.4.2.1 Utgangspunkt for vurderingen

Som omtalt over, er det EØS-rettslige utgangspunktet at i en enerettsmodell kan et privat marked «av begrenset omfang» tillates, i tillegg til enerettstilbydernes tilbud. Det er derfor nødvendig å ha en begrensning på antall tilbydere, antall pengespill og pengespillenes omsetning innenfor en enerettsmodell.

Etter dagens regelverk kan organisasjoner med et «humanitært eller samfunnsnyttig formål» tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne. Tallet på godkjente organisasjoner som kan tilby pengespill etter tolkningen av dette begrepet i dag, er over 5 100. Dette dreier seg i hovedsak om frivillige organisasjoner. Til sammenligning har Frivillighetsregisteret registrert i overkant av 60 000 enheter. Dette antallet viser at det også i framtiden må gjøres et utvalg blant frivillige organisasjoner for å sikre at pengespillmarkedet ikke blir for stort.

Videre viser gjennomgangen av gjeldende regelverk at det i dag er flere utfordringer når det gjelder avgrensningen av hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne.

For det første er lotterilovens krav om at tillatelse kan gis til organisasjoner med et «humanitært eller samfunnsnyttig formål» en lite presis avgrensning. En rekke organisasjoner som ikke får tillatelse etter lotteriloven, vil med rette selv vurdere at arbeidet som deres organisasjon utfører er samfunnsnyttig eller humanitært.

For det andre har den nærmere tolkningen av begrepet «humanitært eller samfunnsnyttig formål» i lotteriloven i stor grad vært basert på fragmenterte føringer i lovforarbeider og instruksjoner samt praksis som er videreført fra den gang lotterifeltet ble forvaltet lokalt av politidistriktene. Praksis er i liten grad justert ut fra endrede faktiske forhold. Det har også vært vurdert som lite hensiktsmessig å utvide tolkningen av begrepet «humanitært eller samfunnsnyttig formål» til å omfatte nye grupper frivillige organisasjoner. Dette har igjen ført til at det har oppstått ulikheter i praksis blant forskjellige grupper av organisasjoner i tilgangen til lotterimarkedet, som kan være vanskelig å forsvare prinsipielt. Organisasjoner som etter praksis har vært godkjent blir fortsatt godkjent, mens nye organisasjoner ikke kommer til. Alt dette har gitt en praksis som kan framstå som inkonsekvent og vanskelig å forklare.

For det tredje har organisasjoner fått tillatelse til å avholde lotterier til inntekt for de delene av sin virksomhet som har falt inn under det som er tolket som «humanitært eller samfunnsnyttig formål» etter lotteriloven. Dette innebærer at noen organisasjoner kan ha fått lotteritillatelse, mens sammenlignbare organisasjoner kan ha fått avslag, basert på hva inntektene fra lotteriene skal brukes til. Dette kan føre til usikkerhet og misforståelser rundt gjeldende regelverk.

Departementet viser til at Stortinget i tidligere lovprosesser har bedt om en klargjøring av kriteriene for å få tilgang til lotterimarkedet, uten at dette tidligere har blitt fulgt opp med en prinsipiell gjennomgang eller avklaring. Blant annet uttrykte Stortinget i Innst. O. nr. 33 (1999–2000) følgende:

«Komiteen er enig med departementet i at det i større grad bør klargjøres hvilke kriterier som skal legges til grunn for adgangen til de ulike lotterimarkedene. Endrede kriterier for hvem som skal anses som lotteriverdige, må behandles i Stortinget. Komiteen mener krite-

riene må være slik at de sikrer likebehandling av store og små aktører.»

Med denne bakgrunn mener departementet at det i nytt pengespillregelverk er behov for å fastsette tydeligere regler i lov og forskrift for hvem som skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne. I vurderingen av hvilken krets som bør kunne få tillatelse til å tilby pengespill, har departementet hatt målet om å begrense at pengespill er gjenstand for privat fortjeneste som utgangspunkt. Det vises i denne sammenheng også til forslag til formålsbestemmelse i lovforslaget § 1 bokstav c, hvor det sies at loven skal legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål. Departementet har derfor ikke vurdert nærmere om adgangen til pengespilltillatelse bør utvides til andre kommersielle eller fortjenestebaserte aktører, utover de få unntakene som finnes i dag (spill på skip og bingo i lokalradio/-fjernsyn). Departementet viderefører dermed utgangspunktet om at inntekter fra pengespill i hovedsak skal tilfalle frivillige og ideelle organisasjoner.

Departementet vurderer at for å sikre at omfanget av pengespill ikke øker vesentlig, er det ikke ønskelig å gjøre for store endringer i hvilke kategorier av organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill. Departementet ønsker derfor å videreføre hovedprinsippene i dagens forvaltningspraksis, men at disse prinsippene nedfelles i loven som krav, og at innholdet i kravene presiseres nærmere i forskrift. Dette vil gi et mer helhetlig og forutsigbart regelverk. Med en slik avgrensning vil de fleste som kan tilby pengespill i dag også kunne gjøre det etter nytt regelverk. I tillegg vil noen flere kunne komme til. Noen enkeltaktører og grupper vil imidlertid falle ut, avhengig av hvilke nærmere avgrensninger som gjøres. Departementet har dermed falt ned på å foreslå enkelte grunnvilkår i ny pengespillov basert på hovedprinsippene i dagens ordning. Dette innebærer både krav til organisasjonens formål og virksomhet og krav til bruken av midlene fra pengespill.

Videre er departementets utgangspunkt at så langt det er hensiktsmessig, bør kravene for organisasjoner som kan tilby pengespill samsvare med krav som stilles gjennom andre søknadsbaserte ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, som merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og ordningen med tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Dette vil gi en forenkling for organisasjonene, ved at data kan

gjenbrukes fra de ulike ordningene. Departementet legger også til grunn at forvaltningspraksis knyttet til vurderingen av hva som skal til for å oppfylle de konkrete kravene, så langt som mulig bør kunne brukes på tvers av ordningene, slik at samme begrep får samme innhold i ordningene som Lotteritilsynet forvalter. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet for organisasjonene og forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet. Dette innebærer også at innholdet i begrepene knyttet til pengespilloven bør utvikles i tråd med utviklingen av regelverk og praksis også innefor andre ordninger. En slik tilnærming gjør at loven bør fastsette krav i form av overordnede prinsipper, mens det vil være mest hensiktsmessig å regulere i forskrift hvordan disse prinsippene skal forstås.

14.4.2.2 *Krav til organisasjonen*

Med dette som bakgrunn, foreslår departementet at for å kunne tilby pengespill, må en tilbyder som ikke er enerettstilbyder oppfylle følgende krav, se lovforslaget § 18:

- være registrert i Frivillighetsregisteret
- være en ikke-fortjenestebasert organisasjon
- ha frivillig innsats som en viktig del av virksomheten
- ikke være tilgjengelig bare for en lukket krets
- ikke drive virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler

I tråd med føringer fra Meld. St. 10 (2018–2019) skal Frivillighetsregisteret i større grad brukes som inngangskriterium i ordninger forbeholdt frivillig sektor. Departementet foreslår dermed at registrering i Frivillighetsregisteret skal være et krav for den som kan få tillatelse til å tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne. Forslaget fikk bred støtte i høringen.

Krav om registrering i Frivillighetsregisteret ligger også til grunn i forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner, forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd og forskrift om grasrotandel.

Departementet vil understreke at Frivillighetsregisteret har over ti ganger så mange registrerte organisasjoner som antallet organisasjoner som er godkjent til å tilby lotteri under dagens lotterilov. For å få et velfungerende pengespillmarked som møter EØS-rettens krav om at tilbud fra andre enn enerettstilbyderne skal være av begrenset omfang, kan imidlertid ikke Frivillighetsregisteret være det eneste vilkåret for å avgrense kretsen av pengespilltilbydere.

Den norske kirke og menigheter i den norske kirke har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Bakgrunnen for dette har vært kirkens tidligere tilknytning til staten. Departementet viser til at det skal igangsettes et arbeid for å se på frivillighetsregisterloven med tanke på forenkling. I den forbindelse legges det også opp til en vurdering av registreringsmulighet for menigheter i Den norske kirke. Dette er et langsiktig arbeid og det vil ta tid før eventuelle endringer er på plass. For å sikre at også menigheter i Den norske kirke skal ha mulighet til å tilby lotterier, foreslår departementet at det fastsettes et unntak fra kravet om registrering i Frivillighetsregisteret for disse. Unntaket kan fjernes i fremtiden dersom menighetene får registreringsrett i Frivillighetsregisteret.

Departementet foreslår videre et krav om å være en ikke-fortjenestebasert organisasjon for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill i denne sammenhengen. Dette forslaget fikk også bred støtte i høringen. Det er lang tradisjon for at inntekter fra pengespill på det private markedet i hovedsak skal tilfalle frivillig virksomhet. I frivillighetsregisterloven og forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner defineres frivillig virksomhet som aktiviteter som ikke er fortjenestebaserte.

Med begrepet «ikke-fortjenestebasert» menes her at organisasjonens aktivitet ikke skal generere fortjeneste for dem som står bak aktiviteten. Med fortjeneste siktes det til et overskudd, eller eventuelt likvidasjonsoverskudd ved oppløsning, som kan utdeles til eierne eller medlemmene dersom organisasjonsformen eller vedtektene tillater at det foretas utdelinger. En organisasjon kan likevel drive en aktivitet som isolert sett er egnet til å gå med overskudd. Betingelsen er at overskuddet i sin helhet blir ført tilbake til den frivillige virksomheten. Det må være nedfelt i vedtektene til organisasjonen at et eventuelt overskudd skal tilbakeføres til formålet.

Krav om at organisasjonen må ha frivillig innsats som en viktig del av virksomheten bygger opp under kravet om å være en ikke-fortjenestebasert organisasjon. Et tilsvarende krav følger også av forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 5. Frivillig innsats som en viktig del av virksomheten vil kunne variere avhengig av organisasjonens omfang, formål og type aktivitet. Lotteritilsynet kan ved vurdering av om en organisasjon har tilstrekkelig frivillig innsats blant annet legge vekt på:

- regelmessig aktivitet hvor frivillige er en sentral del av aktiviteten
- forholdet mellom lønnet og ulønnet innsats
- antall medlemmer
- antall faste givere
- antall gaver/givere per år

Departementet legger til grunn at praksis fra forvaltningen av merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner skal brukes i tolkningen av begrepet etter pengespilloven.

Kravet om at organisasjonen ikke skal ha privatøkonomiske interesser tar sikte på å sikre at midlene kommer reell frivillig virksomhet til gode, og ikke tilfaller organisasjoner som primært ivaretar medlemmenes privatøkonomiske interesser. Eksempler på organisasjoner med privatøkonomiske interesser er yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag, samt hytteforeninger og båtforeninger som har som formål å ivareta hensyn til medlemmenes egne privatøkonomiske interesser.

Kravet om at organisasjonen ikke skal være lukket bygger opp under intensjonen om at det er frivillige organisasjoner som primært skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Lukkede organisasjoner vil være organisasjoner som ikke er åpne for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig. Dette inkluderer organisasjoner som har et selektivt medlemskap uten naturlig avgrensning, for eksempel ved at eksisterende medlemmer skal forhåndsgodkjenne nye medlemmer, at nye medlemmer må kunne vise til et godt omdømme, eller at enkelte utestenges på grunn av etnisitet, kjønn, utdanning, osv. hvor dette ikke er en naturlig avgrensning i lys av organisasjonens virksomhet. Lukkede organisasjoner vurderes ikke å fremme frivillig aktivitet.

Enkelte organisasjoner har imidlertid naturlige begrensninger i medlemskap basert på for eksempel alder, kjønn, eller kompetanse, slik som barne- og ungdomsorganisasjoner som har en aldersgrense, eller et kor for bare gutter eller bare jenter. Dette er ikke å anse som lukkede organisasjoner. Tilsvarende må det kunne forventes at det stilles krav om kompetanse til medlemmer i enkelte kategorier av foreninger som Røde Kors hjelpekorps eller lignende. En rekke organisasjoner som tidligere kunne ansees for å være lukket er i ferd med å endre vedtekter og praksis for å tilby åpent medlemskap. Det har vist seg krevende å etablere en forvaltningspraksis på feltet, da det skjer store endringer i organisasjonslandskapet på dette området. Praksis for de ulike ord-

ningene bør imidlertid samkjøres så langt det er mulig.

Som nevnt over, bør innholdet i begrepene knyttet til pengespilloven utvikles i tråd med utviklingen av regelverk og praksis også innenfor andre ordninger som bruker de samme begrepene som inngangskrav. Departementet foreslår derfor en hjemmel i § 18 tredje ledd til å gi forskrift om hva som utgjør en ikke-fortjenestebasert organisasjon, frivillig innsats, lukket krets og privatøkonomiske fordeler.

14.4.2.3 Krav til bruken av midlene

Departementet foreslår videre i lovforslaget § 19 å stille enkelte krav til bruken av overskuddet fra pengespillene for at en organisasjon skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Disse kravene fanger opp noen av de prinsippene som ligger til grunn for avgrensningen av hvilke formål som kan få tillatelse til å tilby pengespill i dag og er dermed i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Departementet foreslår følgende vilkår:

- overskuddet skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer eller kommer det offentlige til gode
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne

Krav om at overskudd fra pengespillene skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet skal sikre at midlene kommer lovens tiltenkte formål til gode. I tilfeller hvor en organisasjon driver både ikke-fortjenestebasert og fortjenestebasert virksomhet for eksempel gjennom salg av kurs eller produkter eller drift av en bingo hall, vil det i de fleste tilfeller være krav om separat regnskapsføring av den fortjenestebaserte og ikke-fortjenestebaserte delen av organisasjonens virksomhet. Overskuddet fra pengespillene skal brukes kun til den ikke-fortjenestebaserte virksomheten. Kravet om at overskuddet i tillegg må brukes i egen virksomhet forhindrer at overskuddet fra pengespillene videreføres fra organisasjonene til formål som ikke samsvarer med organisasjonens virksomhet.

Krav om at overskuddet ikke skal brukes til å finansiere offentlige oppgaver ligger til grunn for dagens avgrensning av hvilke organisasjoner som kan få pengespilltillatelse. Bakgrunnen for

avgrensningen er en vurdering av at det som er offentlige oppgaver bør betales av det offentlige og ikke finansieres med overskudd fra pengespill. Dette prinsippet fikk støtte i høringen.

I høringen var flere organisasjoner bekymret for at hva som er offentlige oppgaver skal tolkes for omfattende, og det ble vist til at en rekke oppgaver utføres av det offentlige og frivillige organisasjoner i samarbeid. Hva som anses som offentlige oppgaver kan også endre seg. Departementet er enig i at det må tas høyde for samspillet mellom det offentlige og frivilligheten når det gjelder oppgaver som utføres i samfunnet. Oppgaver som er lovpålagt kommuner eller andre offentlige organ, vil oftest være typisk offentlige oppgaver, og lovteksten presiserer dette. Det bør legges til grunn at bygging, vedlikehold og drift av sykehus, barnehager, skole, aldershjem, rehabiliteringssentre og andre tilsvarende statlige eller kommunale oppgaver ikke vil kunne finansieres av overskudd fra pengespill. Virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, vil heller ikke kunne få tillatelse. Videre utelukker lovforslaget også virksomhet som kommer det offentlige til gode.

Krav om at overskuddet ikke skal brukes til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne kodifiserer gjeldende rett på feltet. Det har vært et langvarig prinsipp at inntekter fra lotterier og pengespill ikke skal gå til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne. Noen høringsinstanser har vært negative til denne avgrensningen og har vist til samfunnsnyten i organisasjoner som inkluderer brede befolkningsgrupper, selv om det dreier seg om aktiviteter for voksne. Departementet har forståelse for denne argumentasjonen, og legger til grunn at organisasjoner som har et videre formål enn å være en sosial samlingsplass eller rent fritidstilbud til voksne, for eksempel tilbud som motvirker psykiske problemer, ensomhet eller rusavhengighet, vil kunne få pengespilltillatelse.

Forståelsen av begrepet fritidsaktiviteter for voksne bør tolkes snevrere enn i dag, hvor det er gjort unntak for aktiviteter hvor det gjennomføres et visst antall opptredener årlig. Begrensningen innebærer at idrettslag, kor, korps og sosiale samlingsplasser som retter sin aktivitet mot voksne, ikke vil få tillatelse til å tilby pengespill, selv om organisasjonen er ikke-fortjenestebasert og har betydelig frivillig aktivitet.

14.4.2.4 Konsekvenser av forslaget

Departementet vurderer at forslagene beskrevet over vil kunne føre til en forenkling av søknadsprosedyrene for organisasjonene som søker om tillatelse til å tilby pengespill. Ved i størst mulig grad å koble begrepsbruk til eksisterende regelverk og forvaltningspraksis, vil dokumentasjon kunne gjenbrukes, organisasjonene vil få forutsigbarhet i søknadsprosessene, og det sikres en større grad av helhetlig forvaltningspraksis.

Selv om departementet ikke ønsker å gjøre store endringer sammenlignet med dagens regelverk, når det gjelder hvilke organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill, vil en oppstramming og presisering av regelverket nødvendigvis føre til noen endringer.

Departementet vurderer at forslaget vil føre til at nye grupper av organisasjoner vil kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Blant annet vil flere frivillige organisasjoner innenfor sosiale tjenester som supplerer offentlige tilbud, for eksempel innen rusomsorg, omsorg for eldre og rehabilitering etter soning, kunne oppfylle vilkårene for tillatelse. Det samme vil gjelde for organisasjoner som driver med inkluderingsarbeid. Flere kunst-, kultur- og kulturvernorganisasjoner og tros- og livssynsorganisasjoner vil også trolig kunne få tillatelse.

Eksempler på organisasjoner som trolig vil miste mulighet til å få tillatelse etter de nye vilkårene vil være organisasjoner som fungerer som møteplass eller fritidsaktivitet for voksne. Dette har også vært hovedregelen til nå, men det har vært gjort flere unntak. Ved å fastsette en mer prinsipiell avgrensning vil for eksempel enkelte kor og korps samt aktivitetsklubber for voksne, som pensjonistforeninger med et sosialt preg og andre sosiale klubber, ikke lenger kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Det samme vil gjelde organisasjoner som videreforder midler, ut fra kravet om at midler fra pengespill skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet og ikke overføres til andre organisasjoner eller andre formål som ikke samsvarer med virksomhetens formål. Videre vil pengespill til inntekt for kommersielle interesser eller offentlige oppgaver ikke kunne få tillatelse til pengespill. Eksempler på dette er privatskoler eller drift og vedlikehold av kommunale grendehus, eller tilsvarende lokaler som tilbys av kommersielle aktører.

Svært mange av de organisasjoner som faller utenfor, vil etter lovforslaget § 22 likevel kunne avholde pengespill med årlig omsetning inntil

200 000 kroner uten tillatelse, se nærmere omtale i punkt 14.4.4. nedenfor.

14.4.3 Særskilt om lokalradio og lokalfjernsyn

I dag kan lokalradiostasjoner og lokalfjernsynsstasjoner få tillatelse til å avholde bingo i radio- og fjernsynssendinger. Dette vil i noen tilfeller bryte med prinsippet om at inntekter fra pengespill som hovedregel skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål. Opprinnelig var kommersiell lokalradio ikke tillatt, og arbeid i radioen var basert på frivillig aktivitet. Selv etter etableringen av mer kommersiell lokalradio har lokalradioer blitt vurdert av Stortinget som samfunnsnyttige formål under lotteriloven og har dermed kunnet tilby radiobingo. Stortinget har også i andre sammenhenger pekt på samfunnsnyttien av lokalradioer. I Innst. 14 S (2018–2019) uttalte flertallet i familie- og kulturkomiteen at det er viktig å legge opp til en politikk som legger til rette for sterke og livskraftige lokalradioer. I 2020 tilbød 55 lokalradioer radiobingo. Lokalfjernsyn har så langt hatt marginal lotteriaktivitet og det er snakk om svært få aktører.

Departementet har i vurderingen over lagt til grunn at det ikke er ønskelig å gjøre større endringer i hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne. Departementet viser også til Stortingets tidligere vurderinger av samfunnsnyttien i lokalkringkasting. Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse som viderefører adgangen for lokalradio- og lokalfjernsynsstasjoner til å tilby pengespill, se lovforslaget § 20. Det er kringkasteren som har konsesjon etter kringkastingsloven til å tilby lokalradio eller lokalfjernsyn som kan få tillatelse fra Lotteritilsynet. Kringkaster er i kringkastingsloven § 1-1 første ledd definert som fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene.

Etter kringkastingsregelverket er det konsesjonsplikt for lokalkringkasteren som sender på FM eller DAB. Departementet foreslår derfor å ta dette med som et vilkår i lovbestemmelsen. Et tilsvarende krav om konsesjon finnes allerede i dag i bingoforskriften § 23.

For lokalkringkasteren som bare sender på internett, er det ikke krav om konsesjon etter kringkastingsregelverket, men det følger av kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd at kringkasteren skal registrere seg hos Medietilsynet. I lys av den pågående digitaliseringen av kringkastingstilbudet, har departementet vurdert om adgangen til å tilby pengespill over radio eller tv også bør

gjelde for registreringspliktige kringkastere. Departementet vurderer imidlertid at dette vil innebære en utvidelse av kretsen som kan få adgang til å tilby pengespill i radio eller tv, noe som ikke hensikten med lovforslaget.

Enkelte lokalradiokringkastere kan få konsesjon gjennom det riksdekkende DAB-nettet og ikke lokalradionettet. I disse tilfellene, forutsettes det at for å få pengespilltillatelse etter bestemmelsen om lokalradio og lokal fjernsyn, må kringkasteren kunne dokumentere at stasjonen har en lokal tilknytning, for eksempel ved at stasjonen har et lokalt nedslagsfelt eller et lokalt dekningsområde.

Departementet foreslår også å regulere at overskuddet fra pengespillene skal gå til den lokalradio- eller lokal fjernsynsstasjonen som tillatelsen gjelder. Et tilsvarende krav gjelder også i dag og er nedfelt i bingo forskriften § 23. En kringkaster kan ha flere tillatelser til å tilby pengespill i forskjellige lokalradio- eller lokal fjernsynsstasjoner. Denne bestemmelsen skal sikre at overskuddet brukes lokalt i virksomheten til den stasjonen som tilbyr pengespillet.

Når det gjelder hvilke pengespill som kan tilbys i lokalradio og lokal fjernsyn og rammene for spillene, foreslås det at dette reguleres nærmere i forskrift gitt av departementet, se lovforslaget § 23. Som et utgangspunkt vurderer departementet at tilbudet i lokalradio og lokal fjernsyn ikke bør utvides sammenlignet med i dag, for å sikre at dette er et tilbud av begrenset omfang i det totale pengespillmarkedet. Dette innebærer at radio- eller tv-bingo tilbys gjennom lokalradio- eller lokal fjernsynsprogram som presenterer bingo-trekningen, og at det tilbys maksimum én ukentlig trekning per stasjon. Departementet vil også vurdere å etablere omsetningsgrenser for disse pengespillene dersom det totale omfanget er økende.

I høringen har en rekke bingoentreprenører i en samleuttalelse gitt uttrykk for at dette tilbudet bør fjernes, da de mener at den lokale dimensjonen er mindre etter overgangen til digital radio (DAB). Departementet ser at lokalradio på DAB kan nå ut til en større krets enn tidligere, men viser til at den lokale dimensjonen likevel vil være til stede i de fleste lokalradioer. Departementet vil imidlertid følge utviklingen i radio- og tv-bingotilbudet i forbindelse med digitaliseringen av lokal kringkasting. Om nødvendig kan departementet gi forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene som sikrer at den lokale dimensjonen ivaretas for pengespillene som tilbys av lokalradio- og lokal fjernsynsstasjoner. I lys av den pågående

digitaliseringen, vil departementet også vurdere om det på sikt vil være hensiktsmessig å endre på kravet om konsesjon for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill i lokalradio og lokal fjernsyn.

14.4.4 Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning

Departementet ønsker å forenkle prosedyrene som gjelder for frivillige organisasjoner på pengespillmarkedet der hvor det er mulig. Dette er i tråd med regjeringens frivillighetspolitikk. Samtidig må det tas hensyn til at tilbud av pengespill ikke kan sammenlignes med tilskuddsordninger til frivillig sektor eller tradisjonelle innsamlingsaksjoner. På pengespillfeltet er det opplagt et behov for kontroll med markedet, for å redusere risikoen knyttet til tilbud av pengespill og for å kunne nå øvrige pengespillpolitiske mål. Det er imidlertid ikke behov for samme grad av kontroll og tilsyn over hele pengespillfeltet. I noen deler av markedet er risikoen forbundet med pengespill lav, både på grunn av spillformene som tilbys, omsetnings- og premiestørrelse og graden av sosial kontroll.

Under dagens regelverk er det åpnet for at enkelte pengespill med begrenset omsetning kan tilbys uten å søke Lotteritilsynet om tillatelse. For pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner må det i stedet sendes inn en melding til Lotteritilsynet, som kontrollerer om tilbyderen oppfylder lovens krav. Loven stiller blant annet krav til type organisasjon som kan tilby disse pengespillene. Det må også sendes inn en sluttrapport. De aller minste pengespillene, som basar og møtelotterier, kan avholdes uten noe som helst beskjed til Lotteritilsynet. Det vises til beskrivelsen av meldingslotterier over i punkt 14.1.1.

Departementet mener at flere hensyn taler for å vurdere om mindre pengespill kan gjennomføres uten forhåndsmelding til Lotteritilsynet. Disse utgjør i liten grad en fare for spilleproblemer eller hvitvasking. Videre vil organisasjonene slippe arbeid med innmelding og sluttrapportering og vil dermed bruke mindre ressurser på å tilby slike pengespill. Lotteritilsynet vil kunne frigjøre noen ressurser ved at kontrollen med forhåndsmeldinger fjernes. Forslaget i høringen om å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene ble støttet av en rekke høringsinstanser.

Departementet foreslår å presisere at dette unntaket fra krav om tillatelse ikke skal gjelde for enerettstilbyderne. Enerettstilbydernes hovedoppgave skal være å tilby pengespill med et annet omfang enn det som vil være tilfellet her. I tillegg legger lovens system opp til en statlig kontroll

med hva som skal være enerettstilbydernes pengespilltilbud. Det er derfor ikke rimelig å åpne opp for at enerettstilbyderne skal kunne tilby pengespill uten tillatelse.

Departementet har videre vurdert ulike beløpsgrenser for når det bør være krav om å søke om tillatelse for å kunne tilby pengespill. Maksimumsgrensen for meldingslotterier er i dag 200 000 kroner i årlig omsetning. Maksimumsgrensen for meldingslotterier nås imidlertid av svært få aktører, noe som tilsier at det ikke er behov for en så høy beløpsgrense, og at en endring av grensen ikke vil ha store konsekvenser for mange aktører. Departementet har vurdert å sette beløpsgrensen lavere enn 200 000 kroner. Dette vil gi et mindre omfattende marked, men kan også føre til at en del frivillige formål vurderer at innsatsen som må legges ned i organiseringen av pengespillet ikke står i forhold til overskuddet som kan hentes ut. Reguleringen bør heller ikke være unødvendig streng. I høringen ble ikke beløpsgrensen problematisert av høringsinstansene. Departementet foreslår å videreføre samme beløpsgrense som for dagens meldingslotterier, altså en grense på 200 000 kroner i årlig omsetning for pengespill som kan tilbys uten søknad om tillatelse.

Noen høringsinstanser har uttrykt bekymring for at beløpsgrensen på 200 000 kroner vil gjelde samlet for alle lokalforeninger eller underledd av en hovedorganisasjon. Departementet viser til at dette ikke har vært hensikten med bestemmelsen. Departementets forslag innebærer at enhver kan tilby pengespill innenfor den årlige beløpsgrensen. Når enkeltpersoner kan tilby slike pengespill lokalt, vil det ikke være rimelig å kreve at beløpsgrensen skal gjelde for den nasjonale totalen av alle lokallag av en organisasjon. Dagens regelverk gir lokale og regionale organisasjoner mulighet til å tilby meldingslotterier med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår. Departementet ser ikke grunn til å endre på dette. Den foreslåtte bestemmelsen kan likevel ikke forstås slik at enkeltpersoner kan tilby pengespill i sitt navn for på denne måten å øke en organisasjons inntekter utover beløpsgrensen, dersom pengespillet i realiteten er et tilbud på vegne av en organisasjon. Videre har departementet vurdert om det vil være mest hensiktsmessig å ikke stille noen ytterligere krav til pengespillene som faller inn under unntaket om krav om tillatelse, for å oppnå en størst mulig grad av forenkling og deregulering. Departementet ser imidlertid at ulike hensyn taler for en viss regulering av pengespillene.

For det første ønsker departementet å videreføre lovens hovedregel om at overskudd fra pengespill skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål også for disse pengespillene. Det stilles imidlertid ikke krav om organisasjonsform for tilbyderer, slik at det avgjørende i denne sammenheng vil være hvilket formål som overskuddet tilfaller. Det stilles heller ikke krav om registrering i Frivillighetsregisteret for den som vil tilby disse pengespillene.

I motsetning til kravene som følger av lovforslaget § 19, foreslås det for pengespillene som kan tilbys uten tillatelse ingen andre begrensninger i hva overskuddet kan brukes til. Pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner kan dermed være til inntekt for ethvert ikke-fortjenestebasert formål. Når det gjelder hva som kan være et ikke-fortjenestebasert formål, vises det til beskrivelsen av hva som utgjør en ikke-fortjenestebasert organisasjon over i punkt 14.4.2.2. Slike formål vil kunne inkludere det som til nå har blitt vurdert som typisk offentlige oppgaver, for eksempel skoleturer, aktiviteter i barnehager og på eldresentre, hjelp til vanskeligstilte barn m.m. Dette er en oppmykning sammenlignet med regelverket for meldingslotterier i dag. Hovedtyngden av Lotteritilsynets avslag knyttet til meldingslotterier, er lotteri til inntekt for skoleturer. Pengespill til slike formål vil bli tillatt etter lovforslaget. Pengespillene kan også være til inntekt for formål utenfor det lokale omfanget, inkludert ikke-fortjenestebaserte formål i utlandet. For eksempel er det ikke uvanlig at basarer avholdes til inntekt for misjons- eller bistandsprosjekter i utlandet eller større internasjonale organisasjoner som Redd Barna, UNICEF osv. Departementet viser også til at de fleste ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som ikke møter kravene i lovforslaget § 18 til hvem som kan få pengespilltillatelse, vil ha mulighet til å tilby pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner etter lovforslaget § 22.

Kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål medfører imidlertid en innstramning for de aller minste lotteriene, hvor det i dag ikke er noen krav knyttet til formålet. I dag kan basar og møtelotteri også være til inntekt for et kommersielt formål. Departementet antar at denne innstramningen ikke vil være særlig problematisk. Kommersielle aktører vil kunne benytte andre typer konkurranser enn pengespill dersom formålet er å markedsføre seg selv. Dersom formålet er å skaffe et bedre inntektsgrunnlag til et kommersielt formål, er det andre typer innsamlingsaksjoner som vurderes å være mer aktuelle i dag enn å orga-

nisere et pengespill, for eksempel Spleis og tilsvarende folkefinansieringsmuligheter.

Kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål er ikke ment å legge begrensninger for mindre pengespilltilbud i begrensede kretser, for eksempel fotballtipping på jobben, møtelotteri til inntekt for jobbens julebord eller lignende. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig bruk av regulering å skulle forby slike tilbud. Ved pokerspill i vennelag, som tillates under dagens regelverk, vil heller ikke overskuddet normalt gå til ikke-fortjenestebaserte formål. Departementet foreslår derfor i andre ledd en adgang til å gi unntak i forskrift fra kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål. Videre legger departementet til grunn at det fortsatt vil være et behov for begrensninger i antall deltakere og innskudd for poker i vennelag, for å sikre at disse pengespillene ikke får et profesjonelt preg. Lovforslaget åpner for at det kan gis forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene, inkludert hvilke typer pengespill, hvilken omsetning og hvilke gevinster som er tillatt, se forslaget § 23.

For det andre ser departementet behov for å sikre at pengespill som kan tilbys uten tillatelse ikke får et for stort omfang samlet sett eller kan medføre en uforutsett risiko for spilleproblemer. Departementet foreslår derfor et krav om at pengespillet må ha et lokalt eller regionalt omfang. Dette kravet vil, i tillegg til omsetningstaket, virke begrensende på omfanget av slike pengespill.

Departementet foreslo i høringen at slike pengespill som kan tilbys uten tillatelse ikke skal kunne tilbys gjennom elektroniske plattformer. Flere høringsinstanser har ønsket at det skal være mulighet til å benytte elektroniske og digitale plattformer og løsninger for disse pengespillene. Det argumenteres blant annet for at bruk av digitale plattformer er tidsriktig, vil gjøre det enklere å gjennomføre pengespilltilbudet og vil gi likere mulighet til inntekter, uavhengig av geografi.

Pengespill på digitale plattformer kan for eksempel innebære at gjennomføring og trekning av pengespillet foregår på internett, ved hjelp av en mobilapp eller på andre digitale plattformer. Departementet mener at et tilbud av pengespill uten tillatelse i digitale kanaler vil kunne gjøre pengespillmarkedet uoversiktlig, og det kan gi en utilsiktet økning i omfanget av pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. Dette har ikke vært intensjonen bak forslaget om å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene. Departementet peker også på at Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse

om omfanget av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2019, viste at enklere tilgang til spill på internett og mobil kan være en av faktorene som kan ha bidratt til en økning i pengespillproblemer. Departementet opprettholder derfor forslaget om at pengespill som tilbys uten tillatelse ikke kan tilbys gjennom digitale plattformer.

Bruk av elektroniske og digitale løsninger for betaling og distribusjon, for eksempel Vipps og Facebook, vil imidlertid ikke vurderes å være et tilbud av pengespill gjennom digitale kanaler og vil være tillatt. Departementet viser her også til at flertallet i familie- og kulturkomiteen i Innst. 14 S (2020–2021) understrekte behovet for modernisering på lotterifeltet og ba regjeringen om å legge til rette for digitale løsninger for betaling og distribusjon av lotterier. Departementet vil vurdere om det er behov for å fastsette nærmere regler i forskrift om hva bruk av digitale løsninger for betaling og distribusjon skal innebære.

Departementet viser for øvrig til lovforslaget § 10 om at pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne ikke skal ha høy risiko for spilleproblemer og skal ha lav omsetning og begrenset størrelse på premiene. Departementet kan også sette begrensninger i hvilke typer pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, se lovforslaget § 23.

Departementet foreslår videre at bruk av medhjelper ikke skal være tillatt for pengespill som tilbys uten forutgående søknad om tillatelse. Dette foreslås blant annet for å sikre at omfanget av disse pengespillene totalt sett ikke vil bli for omfattende, for eksempel gjennom en medhjelper som tilbyr en enkel måte å gjennomføre mange små pengespill på mot en andel av overskuddet. Departementet påpeker at hjelp i form av for eksempel kjøp eller trykking av loddbooker eller annet materiale for å gjennomføre pengespillet ikke skal anses for å være bruk av medhjelper.

14.4.5 Bruk av medhjelper

Bruk av medhjelper er vanlig i en rekke pengespill som tilbys av andre tilbydere enn enerettstilbyderne. Bruk av medhjelper kan gjøre det mulig for en organisasjon å tilby pengespill på en enklere måte, ved å knytte til seg en profesjonell aktør som har kunnskap og utstyr til å gjennomføre pengespill. Samtidig kan bruk av medhjelper profesjonalisere pengespillene og virke mot det generelle pengespillpolitiske målet om å begrense privat fortjeneste fra pengespill.

Dersom andre enn enerettstilbyderne skal ha mulighet til å tilby pengespill som kan møte kra-

vene i lovforslaget om ansvarlige og redelige pengespill, vil det ofte være behov for å bruke en profesjonell medhjelper. Organisasjonene som kan tilby pengespill etter lovforslaget kapittel 4 vil, i motsetning til enerettstilbyderne, ikke ha pengespill som sitt hovedvirke. Disse organisasjonene er i all hovedsak ikke-fortjenestebaserte organisasjoner med frivillig aktivitet. Både mangel på kapasitet og mangel på kunnskap om pengespill kan føre til at slike organisasjoner vil ønske å knytte til seg en medhjelper som står for gjennomføringen av pengespillene som organisasjonen har tillatelse til å tilby. Departementet mener derfor at ny pengespillov bør legge til rette for at det fortsatt kan benyttes medhjelper til å gjennomføre pengespill som kan tilbys etter lovforslaget kapittel 4 og foreslår dette i § 21. Med medhjelper menes i denne sammenheng en betalt medhjelper som gjennomfører pengespillene mot en andel av overskuddet, eller mot annen betaling.

En medhjelper som gjennomfører pengespill på vegne av andre vil ha et eget ansvar for at pengespillene tilbys i tråd med pengespillregelverkets bestemmelser og formål. Departementet legger til grunn at det må kunne forventes en høy grad av profesjonalitet og redelighet hos en medhjelper som skal opptre på vegne av en godkjent organisasjon. Det må kunne forventes at medhjelperen sikrer at pengespillene tilbys på en ansvarlig og redelig måte, at det ikke legges til rette for kriminell virksomhet i forbindelse med pengespillene, og at korrekt overskudd fra pengespillene utbetales rettidig til riktige formål. Departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig å videreføre kravet i dagens regelverk om at en medhjelper som skal tilby pengespill på vegne av en organisasjon må være forhåndsgodkjent av Lotteritilsynet. Dette vil bidra til å sikre at en medhjelper er egnet som pengespilltilbyder. Departementet viser også til lovforslaget § 9 som stiller krav om egnethet etter hvitvaskingsregelverket. En godkjenningsordning gir samtidig Lotteritilsynet mulighet til å kalle tilbake en godkjenning etter § 34, dersom det oppstår forhold som trekker i tvil medhjelpens evne eller egnethet til å tilby pengespill i tråd med lovens bestemmelser. Muligheten for tilbakekall av en godkjenning er beskrevet nærmere i punkt 16.4 nedenfor.

Lovens system, hvor det i hovedsak er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne, forutsetter at medhjelpere som tilbyr pengespill på vegne av den som har tillatelsen også skal utbetale en betydelig andel av overskuddet fra pengespillvirksomheten til den eller de som

har pengespilltillatelsen. I høringen foreslo departementet å lovfeste at medhjelpere skal betale en andel av overskuddet til den som har tillatelsen. Ved en nærmere vurdering av denne problemstillingen har departementet kommet til at å lovfeste at medhjelpere skal betale ut en udefinert andel av overskuddet ikke vil være hensiktsmessig, da dette ikke pålegger entreprenøren noen konkrete plikter. En slik bestemmelse ville dermed heller ikke bidra til å nå målet i lovforslagets § 1 bokstav c om at loven skal legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål. Størrelsen på andelen som betales til formålene vil kunne variere med typen pengespill som tilbys, da ulike pengespill har ulike kostnader knyttet til seg. Departementet vurderer at minstekrav til andelen av overskuddet fra konkrete pengespill som skal tilfalle den som har tillatelsen, vil reguleres best i forskrifter som inneholder andre regler om ulike typer pengespill. Departementet foreslår derfor en hjemmel i § 23 til blant annet å kunne gi forskrift om krav til medhjelpere.

Departementet foreslår også å videreføre dagens regel om at når et pengespill kan tilbys uten å søke om tillatelse, kan medhjelper ikke benyttes, se lovforslaget § 22 og omtale over i punkt 14.4.4.

Departementet viste i høringen til at det er erfart at bruk av medhjelper i enkelte tilfeller har ført til uheldige avhengighetsforhold mellom organisasjonen som har tillatelsen og medhjelperen. For bingoentreprenøren er det i dag slik at det er bingoentreprenøren selv som knytter til seg de organisasjonene med lotteritillatelse som bingoentreprenøren ønsker å støtte med overskuddet fra bingovirksomheten. De samme organisasjonene får også overskudd fra pengespill som foregår på Norsk Tippings bingoterminaler (Belago) i de konkrete bingolokalene. Det er altså bingoentreprenøren som i realiteten avgjør hvem som får overskuddet fra pengespillene. Av praktiske hensyn er det også bingoentreprenøren som sender inn søknad om bingotillatelse på vegne av de godkjente organisasjonene som er tilknyttet entreprenøren. Oftest knytter bingoentreprenørene til seg godkjente organisasjoner og foreninger som har aktivitet i nærområdet til bingo hallen.

Hvorvidt en organisasjon kan få bingoinntekter i dag, og hvor mye den kan få, beror dermed på bingoentreprenørens godvilje. Dette kan sette en organisasjon som er avhengig av en entreprenør for å få inntekter fra pengespill i en vanskelig stilling. Lotteritilsynets erfaring er også at det mange steder er svært vanskelig for nye organisasjoner å komme inn i dette markedet.

Lotteritilsynet har rapportert om eksempler på ulovlige underhåndsavtaler hvor organisasjoner med lotteritillatelse har blitt bedt om å betale eller låne tilbake deler av overskuddet til bingoentreprenøren, for at organisasjonen skal kunne fortsette å motta penger som bingoformål. Det har også forekommet at bingoentreprenører har satt som vilkår for å få del i overskudd fra bingoen, at organisasjonen betaler en årsavgift til entreprenørens bransjeorganisasjon. Dette viser at organisasjonene som eier tillatelsen til å tilby pengespill kan komme i en utfordrende konflikt mellom å følge bingoentreprenørens ønsker om ulovlige avtaler og å følge regelverket som gjelder, med den konsekvens at inntektene fra pengespill kanskje stanser opp.

I høringen trakk en rekke bingoentreprenører i en felles samleuttalelse fram at det er uakseptabelt å stille vilkår om økonomiske motytelser for å kunne motta overskudd fra bingohallen, og oppfordret til å regulere dette i forskrift. Samtidig ønsket bingoentreprenørene at entreprenøren fortsatt skal kunne velge sine formål.

En tilsvarende ordning med utvelgelse av overskuddsmottakere gjelder også for pengespill på skip, hvor rederiet fordeler deler av overskuddet direkte til organisasjoner som rederiet selv velger ut blant organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill.

Departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvordan forholdet mellom medhjelper og formål skal etableres og driftes i forbindelse med revisjon av forskriftene på pengespillfeltet.

14.4.6 Hjemmel til å fastsette forskrifter

De nærmere rammevilkårene for pengespillene som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne vil fastsettes i forskrift og vil være gjenstand for en løpende vurdering ut fra helheten i pengespillmarkedet. Hovedregelen vil likevel være at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal supplere, og ikke konkurrere med, enerettstilbydernes tilbud. En løpende vurdering vil blant annet måtte gjøres når det gjelder hva som skal vurderes som høye premier og høy omsetning, hvilken grad av risiko for spilleproblemer som kan aksepteres i pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne, og hvilke ansvarlighetstiltak som kan bidra til å dempe en eventuell risiko.

For å kunne ha en løpende vurdering av nødvendige tiltak for å sikre ansvarlige og trygge pengespill og sikre at pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne holdes i et begrenset omfang, foreslår departementet i § 23 en hjem-

mel til å gi forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene. Slike vilkår kan gjelde hvilke typer pengespill, hvilken omsetning og hvilke gevinster som er tillatt, hvordan betaling og trekning skal gjennomføres, krav til medhjelpere lokaler og lokalinnhavere og krav om politiattest, regnskaps- og revisjonsplikt og regnskapsrapportering. Listen er ikke uttømmende.

14.4.7 Skjønnsmessig fordeling av inntektene fra pengespill

Bestemmelsen i dagens lotterilov § 6 siste ledd om at Lotteritilsynet kan ta hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterier ved avgjørelsen om en tillatelse skal gis eller ikke, innebærer at Lotteritilsynet i dag har mulighet til å gjøre en markedsregulering etter skjønn. Lotteritilsynet kan blant annet ta hensyn til behovene til organisasjonene som skal motta midler, og om organisasjoner med tilsvarende formål allerede har inntekter fra pengespill. Bestemmelsen medfører at Lotteritilsynet kan avslå en søknad om tillatelse til å tilby pengespill selv om en organisasjon ellers oppfyller lovens krav.

Departementet vurderer på den ene siden at det kan være hensiktsmessig å ha en bestemmelse i ny pengespillov som kan fungere som en sikkerhetsventil dersom det er behov for å gjøre justeringer i markedet hvor andre enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tilbyr pengespill. Lotteritilsynet har vært forsiktig med bruk av denne hjemmelen, men har benyttet bestemmelsen for eksempel ved å avslå at en liten organisasjon med relativt store inntekter fra bingo fortsatt kan være bingoformål. Dette har bidratt til å jevne ut fordelingen av inntekter fra lotterier og pengespill, slik at flere organisasjoner og formål har fått del i det som i realiteten er en tilgang til midler av begrenset omfang. Departementet ser at en tilsvarende bestemmelse i ny pengespillov kunne bidra til å sikre en løpende justering av det totale markedet, og dermed sikre at tilbudet av pengespill som finnes i tillegg til enerettstilbydernes pengespill ikke blir for omfattende.

På den andre siden vurderer departementet at, når det nå foreslås mer utfyllende kriterier for hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne, bør disse kriteriene også være avgjørende for hvem som kan få tillatelse. Dagens bestemmelse og forarbeidenes føringer gir Lotteritilsynet stort skjønn til å avgjøre hvilke formål som skal få tillatelse. En slik skjønnsmessig vurdering vil bidra til usikkerhet om hvilke krav som må oppfylles for å kunne tilby pengespill. Videre

vil avgjørelsen også kunne avhenge av hvilket tidspunkt det søkes om tillatelse på og hvilke andre aktører som allerede er i gang med et lotteri. Departementet mener at det vil være lite forutsigbart for organisasjonene at det skal være et usikkerhetsmoment knyttet til at Lotteritilsynet har en skjønnsmessig adgang til å avslå søknader.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å videreføre dagens regel om at Lotteritilsynet kan ta skjønnsbaserte markeds- og konkurransehensyn ved vurderingen av om en tillatelse skal gis eller ikke. Departementet vurderer at det vil være mer forutsigbart for organisasjonene som ønsker å tilby pengespill, at justeringer av det totale pengespillmarkedet gjøres gjennom endringer i rammevilkårene for tilbyderne og vilkår knyttet til de enkelte pengespill. Slike vilkår kan også være krav om type aktivitet, eller at organisasjonen har begrenset med inntekter fra det norske pengespillmarkedet. Dette er gjort i dag i lotteriforskriften § 7, hvor det er krav om at inter-

nasjonal aktivitet utgjør minst 50 pst. av organisasjonens samlede regnskapsførte driftskostnader for at en organisasjon kan få tillatelse til å tilby lotteri med omsetning inntil 300 mill. kroner årlig. Tilsvarende stiller lotteriforskriften § 8 krav om at en organisasjon må ha få eller ingen inntekter fra det norske lotteri- eller pengespillmarkedet for å kunne få tillatelse til å tilby norgesmesterskap i turneringspoker.

Regulering av markedet gjennom forskrift vil videre sikre at endringer i rammevilkår er gjenstand for offentlig høring, og organisasjonene vil varsles om mulige endringer i god tid før disse eventuelt fastsettes. En slik tilnærming samsvarer også med departementets vurdering over i punkt 14.4.1 om at de nærmere rammevilkårene for pengespillene som kan tilbys av andre enn ene rettstilbyderne, vil fastsettes i forskrift og vil være gjenstand for en løpende vurdering ut fra helheten i pengespillmarkedet.

15 Saksbehandling og tilsyn

15.1 Hvem gir tillatelse og godkjenning etter loven?

15.1.1 Gjeldende rett

Dagens tre lover på pengespillfeltet angir ulike myndigheter som kan gi tillatelse og godkjenning til pengespillaktivitet som reguleres av de tre lovene.

Lotteritilsynet gir i henhold til lotteriloven § 4 tillatelse og godkjenning etter bestemmelsene i lotteriloven. Dette innebærer blant annet å gi tillatelser til lotterier hvor det stilles krav om søknad på forhånd samt å godkjenne organisasjoner som kan søke om lotteritillatelse («lotteriverdige organisasjoner»). Lotteritilsynet gir også autorisasjon til entreprenører som skal arrangere lotteri på vegne av en organisasjon eller forening med lotteritillatelse. Når lotterier skal avholdes i et fast lokale, må innehaveren av lokalet være autorisert, jf. lotteriloven § 4 c første ledd andre punktum. Lotteri med en årlig omsetning under 200 000 kroner skal meldes til Lotteritilsynet, som innen 14 dager tar stilling til om vilkårene for slike lotterier er oppfylt. Her gir Lotteritilsynet altså ingen tillatelse, men kan avslå lotterier som ikke oppfyller vilkårene. Etter lotteriloven § 1 andre ledd har Kulturdepartementet myndighet til å avgjøre med bindende virkning i tvilstilfeller om det foreligger et lotteri.

Etter pengespilloven § 1 første ledd bokstav d, kan Kongen gi tillatelse til Norsk Tipping til å tilby pengespill som ikke allerede er nevnt i loven § 1 første ledd bokstav a til c. Kulturdepartementet fastsetter spilleregler for Norsk Tippings pengespill. I spillereglene har departementet delegert til Lotteritilsynet å gi godkjenning til nye enkeltspill og endringer i spill på Multix- og Belagoterminalene samt for online bingo, online skrapespill og online kasinospill (Instaspill). Ved endringer av spilleregler og ved utvikling av nye spillkonsepter, gir Lotteritilsynet en uttalelse før departementet tar den endelige avgjørelsen. Dette er ikke regulert i loven.

Etter totalisatorloven § 1 gir Kongen konsesjon til totalisatorspill. Totalisatorforskriften § 1

andre ledd presiserer at Landbruks- og matdepartementet kan sette vilkår for konsesjonen. Landbruks- og matdepartementet godkjenner videre de enkelte spillene og fastsetter spillereglene, jf. totalisatorloven § 1 fjerde ledd. Ved endring av spilleregler og ved utvikling av nye spillkonsepter, gir Lotteritilsynet en uttalelse før Landbruks- og matdepartementet tar den endelige avgjørelsen. Dette er ikke lovregulert.

15.1.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste et utgangspunkt om at Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter loven, med mindre annet følger av loven. En slik hovedregel ble vurdert å gi en mer helhetlig tilnærming til hvordan pengespillmarkedet får utvikle seg. Det vil også bidra til en mer ryddig ansvarsfordeling mellom Lotteritilsynet som forvaltningsorgan og departementet som politikk- og regelverksutvikler.

Det ble videre foreslått en hjemmel til å gi forskrift om digital kommunikasjon mellom Lotteritilsynet og aktørene i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering.

15.1.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte humanitære organisasjoner har på generelt grunnlag uttalt at de er positive til at Lotteritilsynets rolle tydeliggjøres. Utover dette har ingen høringsinstanser kommentert forslaget om å lovfeste i en egen bestemmelse utgangspunktet om at Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter loven.

15.1.4 Departementets vurdering

I Meld. St. 12 (2016–2017) ble det konkludert med at rollefordelingen mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet skal rendyrkes og tydeliggjøres. Det ble også konkludert med at Lotteritilsynets forvaltningsrolle skal styrkes.

I lys av dette ble det i høringsnotatet foreslått å lovfeste en hovedregel om at Lotteritilsynet er det organet som gir tillatelse og godkjenning etter

loven. Etter en nærmere vurdering finner departementet imidlertid at det likevel ikke er nødvendig å regulere dette i en egen bestemmelse. Departementet mener utgangspunktet fortsatt bør være at det er Lotteritilsynet som gir tillatelse og godkjenning etter lovens bestemmelser, men at dette mer informativt vil kunne framgå av hver paragraf som fastsetter at det kan gis tillatelse eller godkjenning. Slik vil det også tydelig framgå i hvilke unntakstilfeller det ikke er Lotteritilsynet som gir tillatelse eller godkjenning etter loven. For eksempel vil det fortsatt være Kongen, og ikke Lotteritilsynet, som gir tillatelse til tilbyderer av pengespill på hest, se proposisjonen punkt 12 over.

Departementet vurderer at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å kreve at behandling av søknader og etterfølgende rapportering foregår via digitale kanaler, for eksempel ved bruk av elektroniske skjema. Etter forvaltningsloven § 15 a første ledd kan et forvaltningsorgan benytte elektronisk kommunikasjon, hvis ikke annet følger av lov eller forskrift. I dag er regelen at forvaltningen kan sende digital post hvis borgeren ikke har reservert seg mot det. Nærmere regler om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen er gitt i eForvaltningsforskriften. Spørsmålet om hvorvidt brukerne er pliktige til å benytte digitale kanaler ved søknader og henvendelser til forvaltningen, er grundig drøftet i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov punkt 18.3.4. Utvalget legger til grunn at forvaltningen ikke kan kreve at borgerne må benytte digitale kanaler, hvis dette ikke følger av lov eller forskrift, jf. nevnte NOU punkt 18.3.4.2, siste avsnitt. Departementet foreslår derfor en hjemmel i § 25 til å gi forskrift om digital kommunikasjon med Lotteritilsynet i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering.

15.2 Tilsyn med at loven overholdes

15.2.1 Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 4 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 1-1 og 1-2, er Lotteritilsynet kontrollmyndighet etter lotteriloven. Lotteritilsynet skal føre tilsyn med lotterivirksomhet og føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven blir overholdt. Lotteritilsynet kan fatte nødvendige vedtak for å sikre gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven.

Etter pengespilloven § 14 har Lotteritilsynet ansvar for å føre tilsyn med at Norsk Tippings virksomhet foregår i samsvar med lov og spille-regler, herunder å avgjøre hvilke kuponger og

innsatser som er berettiget til premie. Lotteritilsynet har fastsatt en egen instruks for tilsynsvirksomhet, jf. pengespilloven § 14 andre punktum.

I forskrift om totalisatorspill § 5 er Lotteritilsynet gitt ansvar for å føre tilsyn med totalisatorspill. Forskriften presiserer at tilsynsmyndigheten kan fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt.

Lotteritilsynet fører tilsyn med hele pengespillmarkedet. Dette innebærer at Lotteritilsynet også fører tilsyn med at aktører uten tillatelse i Norge ikke tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Departementet har delegert myndighet til Lotteritilsynet til forvaltningsmessig kontroll og oppfølging av forbudet i pengespilloven § 2 mot formidling og markedsføring av pengespill uten tillatelse i Norge, jf. vedtak 25. august 2003 om delegering av myndighet til Lotteritilsynet etter lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.m.

Begrepet tilsyn favner vidt og omfatter oppgaver som å observere utviklingen på et område, herunder føre statistikk, innhente informasjon, analysere og rapportere til departementet, gi råd og veiledning, kontrollere etterlevelsen av krav som stilles til aktørene på et bestemt område på grunnlag av lov, forskrift, retningslinjer og enkeltvedtak, sikre oppfølging av regelverket og varsle, og om nødvendig ilegge sanksjoner ved regelbrudd. Dette innebærer at Lotteritilsynet i mange tilfeller både gir tillatelser, setter vilkår og står for kontroll med at rammene og vilkårene for tillatelsen blir overholdt. En slik kombinasjon av forvaltnings- og tilsynsansvar er forholdsvis vanlig i norsk forvaltning, og fører til effektiv ressursutnyttelse.

Lotteritilsynet definerer tilsynssaker som saker der det blir satt i verk en uavhengig, systematisk og dokumentert undersøkelse for å kontrollere og vurdere om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med lov og forskrift. Regelavklarende arbeid og temakontroller blir regnet som proaktivt tilsynsarbeid.

Lotteritilsynets utvelgelse av tilsynsområder og tilsynssaker skjer på bakgrunn av vurderinger knyttet til risikoen for brudd på lov eller forskrift, og formålet med risikoanalysen er å avdekke de forholdene eller områdene som det er knyttet størst risiko til.

Tilsyn gjennomføres på flere måter, og Lotteritilsynet må velge hensiktsmessig metode overfor det enkelte tilsynsobjektet. Tilsyn blir gjennomført enten som skriftlige tilsyn med gjennomgang av dokumentasjon, eller ved stedlig tilsyn hos aktøren. Mange tilsyn gjennomføres i form av planlagte stedlige revisjoner. Slikt revisjonsbasert

tilsyn benyttes primært overfor aktører som har tillatelse til å tilby pengespill i Norge. Andre tilsyn skjer ved opprettelse av tilsynssak som følger det tradisjonelle forvaltningssporet med vedtak og klageadgang. Dette blir brukt i deler av det private lotterimarkedet, og særlig mot ulovlige pengespill, både når det gjelder markedsføringen og tilbudet av slike.

For å forberede enhver tilsynssak gjennomfører Lotteritilsynet nødvendige undersøkelser. Slike undersøkelser kan bestå av å vurdere tips og medieoppslag, innhente informasjon, foreta stedlige kontroller, eller testspille for å klarlegge om spillene er innenfor regelverket eller for å kartlegge betalingsløsningene som blir brukt.

Dersom Lotteritilsynet avdekker brudd på lov eller forskrift i en tilsynssak etter forvaltningssporet, vil Lotteritilsynet normalt varsle vedtak med pålegg om stans eller retting. Etter at aktøren har fått mulighet til å uttale seg, kan Lotteritilsynet treffe det varslede vedtaket og sette en frist for å gjennomføre vedtakets innhold. Om nødvendig kan Lotteritilsynet også ilegge tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av vedtaket.

Når en tilsynssak gjennomføres som en revisjon, skriver Lotteritilsynet etter gjennomført revisjon en revisjonsrapport som presenterer tema for revisjonen, hva som var revisjonskriteriene og angir hvilke avvik og merknader revisjonen avdekket. Tilsynsobjektet får en frist for å levere en oppfølgingsplan for hvordan de vil lukke avviket og forholde seg til merknadene. Lotteritilsynet avgjør etter dette om revisjonen avsluttes, eller om det er behov for ytterligere undersøkelser.

I alvorlige tilfeller kan Lotteritilsynet også kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning eller anmelde forholdet.

15.2.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre Lotteritilsynets rolle som tilsynsmyndighet på pengespillfeltet. Departementet foreslo i denne forlengelse en bestemmelse om at Lotteritilsynet skal føre tilsyn med og fatte nødvendige vedtak for at bestemmelsene gitt i eller i medhold av pengespilloven blir overholdt.

15.2.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har uttrykt seg positive til en tydeliggjøring og styrking av Lotteritilsynets rolle. Utover dette har ingen kommentert forslaget hva gjelder videreføringen av Lotteritilsynet

som tilsynsmyndighet eller bestemmelsens konkrete utforming.

15.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å videreføre Lotteritilsynets rolle som tilsynsmyndighet på pengespillfeltet. Etter en fornyet vurdering ser departementet imidlertid at formuleringen som ble foreslått i høringsnotatet bør endres. Ordlyden «kan fatte nødvendige vedtak for at lovens bestemmelser blir overholdt» er forholdsvis upresis, og den gir en begrenset anvisning på de rettslige rammene som Lotteritilsynet må holde seg innenfor. For å sikre at bestemmelsen oppfyller kravet om klar lovhjemmel, bør det etter departementets syn framgå eksplisitt hva det gis myndighet til å gjøre, noe det også legges opp til i lovens kapittel om håndheving og straff. Det har ikke vært departementets hensikt å tilføre Lotteritilsynet ytterligere virkemidler enn det det allerede er lagt opp til der, og departementet foreslår derfor å endre ordlyden til at Lotteritilsynet «fører tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i loven blir oppfylt», jf. lovforslaget § 24.

At Lotteritilsynet fører tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i loven blir oppfylt, innebærer for det første at Lotteritilsynet skal føre tilsyn med at de som etter pengespilloven kan tilby pengespill rettet mot det norske markedet, overholder vilkårene som gjelder for sine pengespilltilbud. Slike vilkår vil være fastsatt i lov, forskrift eller konkret i den enkelte tillatelsen. Lotteritilsynet skal føre tilsyn både med enerettstilbyderne og med andre tilbydere som har tillatelse til å tilby pengespill.

For det andre vil Lotteritilsynets tilsynsrolle inkludere tilsyn med et eventuelt ulovlig tilbud av pengespill rettet mot det norske markedet, med det formål å fjerne slike tilbud. I denne sammenhengen vil Lotteritilsynet kunne rette sin tilsynsvirksomhet direkte mot de som tilbyr ulovlige pengespill, eller mot andre som kan sies å medvirke til å tilby disse pengespillene.

Departementet legger til grunn at Lotteritilsynet fortsatt vil drive tilsyn ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering og ut fra særlige prioriteringer fra departementet fastsatt i årlige tildelingsbrev.

Departementet legger også til grunn at Lotteritilsynet, som ledd i sin tilsynsvirksomhet, gjør nødvendige undersøkelser før vedtak fattes. Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at Lotteritilsynet må sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før det treffer vedtak. Departe-

mentet ser derfor ikke behov for å regulere dette særskilt i pengespilloven.

For å oppfylle kravene i forvaltningsloven er det nødvendig at Lotteritilsynet gjør undersøkelser for å skaffe informasjon om forholdene i de enkelte sakene tilsynet har til vurdering, før det eventuelt konkluderes med at pengespilloven ikke er overholdt. Lotteritilsynet må også forventes å sette seg inn i hvordan ulike pengespilltilbud fungerer for å kunne avgjøre om disse er i tråd med lov, forskrift eller krav i den konkrete tillatelsen. Dette gjelder både for tilbud som har tillatelse etter loven og tilbud som ikke har slik tillatelse, men som Lotteritilsynet vurderer at er rettet mot det norske markedet i strid med lovens bestemmelser. Se også departementets vurdering nedenfor i punkt 15.3.4 av forslag til bestemmelse om Lotteritilsynets tilgang til informasjon og lokaler.

15.3 Tilgang til informasjon og lokaler

15.3.1 Gjeldende rett

15.3.1.1 Grunnloven og menneskerettighetene

Grunnloven og menneskerettighetene kan legge begrensinger på myndighetenes mulighet til å kreve informasjon og å ta seg inn i lokaler.

EMK artikkel 8 slår fast at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Inngrep i retten til familieliv kan likevel rettferdiggjøres dersom inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar nærmere angitte formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle et eller flere legitime formål, jf. artikkel 8 andre ledd. Retten til privatliv er også nedfelt i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP) artikkel 17.

Grunnloven § 102 fastslår også at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og kommunikasjon, jf. bestemmelsens første ledd første punktum. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven ved reformen i 2014, og bygger blant annet på EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Høyesterett har uttalt at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av EMK artikkel 8, men slik at framtidig praksis fra EMD ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolking av bestemmelsene i konvensjonen, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

Til forskjell fra EMK artikkel 8 inneholder ikke Grunnloven § 102 noen uttrykkelig anvisning på om det kan gjøres lovlige begrensinger i privatlivet. Av Høyesteretts praksis følger det at det vil være tillatt å gripe inn i rettighetene etter Grunn-

loven § 102 dersom tre vilkår er oppfylt. For det første må inngrepet være lovhjemlet, for det andre må inngrepet ivareta et legitimt formål, og endelig må inngrepet være forholdsmessig, jf. Rt. 2014 s. 1104 avsnitt 28.

Retten til respekt for eiendomsretten er hjemlet i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 som lyder: «Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov, og ved folkerettens alminnelige prinsipper.». Det går tydelig fram av bestemmelsens ordlyd at både fysiske og juridiske personer omfattes av vernet. Grunnloven § 105 verner også om eiendomsretten gjennom ekspropriasjonsvernet.

Retten til respekt for eiendomsretten er ikke absolutt. Etter EMDs praksis kan et inngrep aksepteres dersom det har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og det er en rimelig balanse («fair balance») mellom forfølgelsen av formålet og individets rettigheter, jf. Beyler mot Italia, 5. januar 2009 (nr. 33202/96) avsnitt 114.

Vernet mot selvinkriminering framgår ikke direkte av EMK, men er innfortolket i kravet om rettferdig rettergang («fair hearing») i EMK artikkel 6 nr. 1. Prinsippet framgår også av SP artikkel 14 nr. 3 bokstav g som lyder: «Enhver har ved behandlingen av en siktelse mot ham for en straffbar handling, rett til følgende minimumsgarantier, uten forskjellsbehandling: [...] ikke å bli tvunget til å vitne mot seg selv eller til å erkjenne seg skyldig». Av Grunnloven følger det et visst vern mot selvinkriminering av Grunnloven § 93 andre ledd, og av kravet til rettferdig rettergang i Grunnloven § 95.

Høyesterett har lagt til grunn at også selskaper kan påberope seg vernet mot selvinkriminering, jf. Rt. 2011 s. 800. Det skal likevel mer til før deres vern er krenket, sammenlignet med fysiske personer. Dette henger sammen med at den offentlige interessen i og behovet for å kunne innhente informasjon er betydelig innenfor mange forvaltningsområder.

15.3.1.2 Pengespillregelverket

Gjeldende lover for pengespill har ingen generell hjemmel om opplysningsplikt overfor Lotteritilsynet eller om Lotteritilsynets adgang til sted. Det er imidlertid fastsatt bestemmelser i lotteriloven om Lotteritilsynets rett til innsyn i regnskaper til organisasjoner og entreprenører som avholder lotteri, adgang til sted hvor det foregår loddsalg samt adgang til å kontrollere de innretninger som bru-

kes til spill eller trekning av lotterier, jf. lotteriloven § 12.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto gir i praksis Lotteritilsynet tilgang til de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn, men her finnes ikke et lignende lovgrunnlag som etter lotteriloven § 12.

Når det gjelder utenlandske spillselskaper og andre som tilbyr pengespill uten tillatelse, gir pengespilloven ingen plikt for disse til å gi Lotteritilsynet opplysninger, eller til å gi adgang til sted der den ulovlige aktiviteten foregår. Tilsynet med aktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill i Norge, beror i dag på informasjon som gis frivillig, er offentlig tilgjengelig eller blir sendt Lotteritilsynet i form av tips. I tillegg kan Lotteritilsynet innhente opplysninger fra Valutaregisteret. Videre testspiller Lotteritilsynet i nødvendig utstrekning for å skaffe informasjon om slike pengespill bryter med norsk lovverk.

Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse § 5, gir Lotteritilsynet mulighet til å kreve at foretak som yter betalingstjenester i Norge skal gi opplysninger om pengespillselskaper og foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskaper.

15.3.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet en generell opplysningsplikt til Lotteritilsynet for opplysninger og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten skal dekke alle typer informasjon som Lotteritilsynet vurderer å ha behov for å få innsyn i, uavhengig av hvilket medium slik informasjon er lagret på. Det ble foreslått at Lotteritilsynet kunne bestemme om informasjonen skal gis skriftlig eller muntlig.

Departementet foreslo videre at det ikke skulle legges noen begrensninger på kretsen av personer og aktører som kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet, men at plikten skal gjelde for «enhver». Krav om informasjon vil likevel vanligvis rettes mot den som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot Norge eller medvirker til dette. Dette kan være både privatpersoner og juridiske personer som foretak og organisasjoner, og andre offentlige myndigheter. Når det gjaldt politiets plikt til å utlevere opplysninger, viste departementet til politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 5, som tilstrekkelig hjemmel. Bestemmelsen gir politiet adgang, men ikke plikt, til å utlevere opplysninger

til tilsynsorganer for å fremme deres oppgaver etter lov.

Høringsnotatet inneholdt også et forslag om rett for Lotteritilsynet til å få adgang til steder eller lokaler hvor det er grunn til å tro at det foregår aktivitet som omfattes av loven. Det ble lagt til grunn at Lotteritilsynet kan gjøre nødvendige undersøkelser på steder hvor de har fått tilgang. Inspeksjonsretten vil gjøre seg gjeldende overfor all pengespillaktivitet og vil typisk gjelde lokaler med bingospill, kiosker med spilleautomater, pokerturneringer osv. Retten til å foreta undersøkelser ble foreslått å være en vid hjemmel og typisk gjelde kartlegging av spilltilbudet eller økonomiske spørsmål knyttet til pengespillaktiviteten. Hjemmelen omfatter også en rett for tilsynet til å prøve ut spillene som ledd i tilsynsaktiviteten, såkalt testspill. Hjemmelen innebærer videre at Lotteritilsynet kan få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor pengespillaktiviteten foregår, for eksempel kontorer eller lagre. Videre ble det foreslått at personalet på stedet skal bistå i undersøkelsene dersom det er behov for det.

Departementet foreslo at taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale som hovedregel ikke skal være til hinder for Lotteritilsynets rett til å kreve informasjon og få tilgang til lokaler. Departementet foreslo likevel at taushetsplikten begrenses tilsvarende det som følger av straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum. Dette inkluderer betroelser gitt til visse yrkesgrupper, blant annet advokater, prester, leger og annet helsepersonell. I tillegg omfattes opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt som følge av arbeid for familievernkontor, tilbyder av post- eller e-kom tjenester eller statens lufthavnselskap, samt opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat. Verges taushetsplikt og informasjon som er pålagt taushetsplikt av en domstol er også inkludert i unntaket. Departementet foreslo imidlertid at opplysninger underlagt offentlig ansattes taushetsplikt for øvrig, ikke unntas fra opplysningsplikten overfor Lotteritilsynet.

15.3.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, blant annet *Blå Kors Norge*, *Norsk Forening for Spillproblematikk*, *De 10 Humanitære (10H)* og *Bransjeforeningen for Samfunnsnyttig Lotterivirksomhet*, støtter på generelt grunnlag at Lotteritilsynets virkemidler styrkes for å sikre et ansvarlig pengespilltilbud, og at tilsynet skal kunne reagere mot ulovlige pengespill.

Actis – Rusfeltets samarbeidsorganisasjon og Stiftelsen Dam støtter innføring av en generell opplysningsplikt som omfatter alle aktører og alle typer informasjon som Lotteritilsynet har behov for innsyn i.

En rekke høringsinstanser er kritiske til omfanget av forslaget om Lotteritilsynets tilgang til opplysninger og lokaler. Flere høringsinstanser etterlyser en nærmere begrunnelse for forslaget. Enkelte høringsinstanser foreslår også konkrete unntak og begrensninger i opplysningsplikten, plikten til å gi adgang til lokaler og bistandsplikten.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene, særlig retten til privatliv og respekt for eiendomsretten, bør vurderes noe nærmere. Også vernet mot selvinkriminering bør vurderes, i lys av grensen for hva tilsynet skal kunne kreve av opplysninger i saker som kan resultere i blant annet overtredelsesgebyr. Høringsinstansen foreslår å begrense opplysningsplikt, adgang til lokaler og bistandsplikt til det som er nødvendig for at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

Finanstilsynet pekte på at et altomfattende unntak fra lovbestemt taushetsplikt bør begrunnes bedre, og hensynet til taushetsplikt bør avveies opp mot hensynet til opplysningsplikt. I sin tilsynsvirksomhet innhenter Finanstilsynet betydelige mengder informasjon og en stor del av opplysningene er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten vurderes som særlig viktig i dialogen med foretakene under tilsyn. Denne høringsinstansen peker på at Lotteritilsynet vil kunne innhente informasjon direkte fra foretakene. Høringsinstansen viser også til internasjonale forpliktelser på finanstilsynsområdet om taushetsplikt og begrensninger i informasjonsdeling. Høringsinstansen ønsker et unntak for Finanstilsynet fra opplysningsplikten dersom departementet opprettholder forslaget om ubegrenset opplysningsplikt. *Finanstilsynet* mener videre at adgangen som følger av forvaltningsloven til å utveksle taushetsbelagt informasjon mellom offentlige myndigheter i tilstrekkelig grad vil dekke behovet for utveksling av opplysninger mellom Lotteritilsynet og Finanstilsynet.

Finans Norge støtter at det gis en tydelig hjemmel som fritar finansforetakene fra taushetsplikten etter finansforetaksloven, men mener at opplysningsplikten som følger av forskrift om forbud mot betalingsformidling § 5 bør videreføres for finansforetakene. Høringsinstansen peker også på at personvernlovgivningen ikke er vurdert i lys av

opplysningsplikten sine videre formulering. Særlig i lys av at det foreslås å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved manglende oppfyllelse av opplysningsplikten, legger høringsinstansen til grunn at det er foretak som forpliktes, ikke den enkelte ansatte i foretaket. Høringsinstansen viser også til selvinkrimineringsvernet. Videre ønsker høringsinstansen at utlevering av opplysninger fra finansforetak bør skje skriftlig.

Når det gjelder stedlig kontroll, viser *Finans Norge* til at det er gitt utfyllende bestemmelser for stedlig kontroll i konkurranseloven og skatteforvaltningsloven og at tilsvarende bør gjelde for Lotteritilsynet. Høringsinstansen vurderer at det ikke er nødvendig å gi Lotteritilsynet tilgang til finansforetakenes lokaler for å sikre tilgang til informasjon, da opplysningsplikten vil sikre dette. Høringsinstansen legger til grunn at den foreslåtte regelen ikke skal gjelde tredjeparter som spillere, rådgivere og betalingsformidlere.

Finans Norge mener videre at Lotteritilsynet må pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av finanstilsynsloven § 7 når det gjelder informasjon som er hentet inn gjennom unntak fra taushetsplikten. Høringsinstansen ønsker også at det etableres en hjemmel til å dele informasjon på eget initiativ uavhengig av taushetsplikt, og ikke bare på bakgrunn av krav fra Lotteritilsynet.

Norsk Redaktørforening stiller spørsmål ved om virksomheter omfattet av medieansvarsloven fanges opp av den foreslåtte bestemmelsen. Dette kan i tilfelle stride mot kildevernet og særlige rettigheter i forbindelse med ransaking og beslag. Høringsinstansen viser til at kildevernet er vernet etter EMK og at Høyesterett har satt en meget høy terskel for hva som kan berettige unntak fra kildevernet. Problemstillingen gjelder både for opplysningsplikten og for Lotteritilsynets tilgang til lokaler hvor det foregår redaksjonell virksomhet.

Politidirektoratet mener at bestemmelsen er for generelt utformet og tilrår at inngrepshjemlene bearbeides, for i større grad å kunne ivareta klarhetskravet i legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113.

Når det gjelder Lotteritilsynets mulighet til å be om bistand fra politiet, viser *Politidirektoratet* til bestemmelsene i politiinstruksen kapittel 13, som de legger til grunn at vil gjelde også for Lotteritilsynet. *Kripos* og *Politidirektoratet* mener også at det er uklart om politiet skal ha en plikt eller en adgang til å dele opplysninger etter bestemmelsen og ber om at lovforslaget utformes klarere på dette punktet.

Politihøgskolen peker på at Lotteritilsynets fullmakter bør utformes mer konkret når det gjelder

myndighetsbeføyelser under kontroller. Blant annet etterspør høringsinstansen konkretisering av hvilke opplysninger som kan kreves og beskrivelse av adgangen til lyd- og bildeopptak og andre mer inngripende dokumentasjonstiltak.

European Gaming and Betting Association (EGBA) peker på at forslaget gir Lotteritilsynet ubegrenset tilgang til informasjon og steder hvor det er grunn til å tro at pengespill foregår, men at prosessen for dette ikke beskrives. Høringsinstansen mener at forslaget ikke er tydelig nok, blant annet når det gjelder hvilke rettigheter de som underlegges plikter skal ha, selvinkrimineringsvernet og Lotteritilsynets adgang til å beslaglegge materiale.

Kindred Group mener at forslaget går betydelig lenger enn hva som er vanlig i annen lovgivning om opplysningsplikt og bevissikring. Høringsinstansen anbefaler at bestemmelsen utformes i samsvar med konkurranseloven § 25 og tilhørende forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranseloven. Høringsinstansen mener at rekkevidden av bestemmelsen slik den var foreslått i høringen er uklar. Uklarheten gjelder blant annet framgangsmåten for innhenting av muntlige forklaringer, herunder om disse kan nedtegnes og eventuelt hvordan lydopptak kan skje, om det er en rett til å la seg bistå av advokat, framgangsmåten for inspeksjoner, om bestemmelsen er ment å hjemle beslag og eventuelt hvordan beslag og opptak av forklaringer skal foregå. Bestemmelsen om opplysningsplikt bør også suppleres med en presisering om at det skal opplyses om vernet mot selvinkriminering. Høringsinstansen mener videre at det er uklart hvilken terskel som gjelder for å få tilgang til lokaler, og høringsinstansen anbefaler å harmonisere terskelen med konkurranseloven. Høringsinstansen mener det er betenkelig at så inngripende tiltak som forslaget inneholder, mangler tydeligere rettslige skranker. Det bør kreves forutgående beslutning fra tingretten før Lotteritilsynet gjennomfører en inspeksjon, for å avgrense hva inspeksjonen skal gjelde og for å ivareta grunnleggende rettigheter for den som blir utsatt for inspeksjon. Videre bør forslaget om plikt til å bistå fjernes eller erstattes med en plikt til å samarbeide.

15.3.4 Departementets vurdering

15.3.4.1 Innledning

Lotteritilsynet har i dag ikke hjemmel til å kreve utlevert opplysninger fra alle aktører, eller til å foreta nødvendige undersøkelser for å sikre doku-

mentasjon eller bevis. Dette vanskeliggjør tilsynsarbeidet. Mulighet til å kreve opplysninger og adgang til lokaler er nødvendig for å kunne gjennomføre et godt og effektivt tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av pengespilloven. Tilgang til riktig informasjon og fysisk adgang til lokaler vil bidra til at Lotteritilsynet vurderer saker og treffer avgjørelser på grunnlag av riktig faktum. Tilgang til korrekt informasjon vil kunne føre til at Lotteritilsynet legger vekk en sak hvor det kan konstateres at lovens bestemmelser er overholdt, eller at Lotteritilsynet får nok kunnskap til å gå videre med en sak og fatte vedtak. Tilgang til riktig informasjon er også viktig for tilliten til Lotteritilsynets tilsynsvirksomhet.

Departementet viser også til at Stortinget 7. mai 2018 vedtok anmodningsvedtak nr. 692:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som helt eller delvis medvirker til markedsføring eller gjennomføring av uregulerte pengespill.»

Retten til familieliv og privatliv og eiendomsretten er vernet etter Grunnloven og menneskerettighetene, og kan dermed gi begrensninger for hvor inngripende myndighetene kan være i sin tilsynsvirksomhet. Disse rettighetene er likevel ikke absolutte og kan rettfærdiggjøres dersom inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar legitime formål og er forholdsmessig. Høyesterett har uttalt at når det gjelder inngrep i den grunnlovbestemte retten til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og kommunikasjon, må forholdsmessighetsvurderingen «ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre», jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60. Departementet vurderer at å ha lovhjemler som ivaretar og effektiviserer informasjonstilgangen for tilsynsmyndigheten er sentralt for å fremme lovens formål. Uten tilgang til informasjon og lokaler vil Lotteritilsynet i mindre grad være i stand til å bidra til å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Departementet vurderer at et forslag i ny pengespillov om opplysningsplikt og plikt til å gi adgang til sted, forfølger legitime hensyn. Det gjenstående er dermed om tiltakene kan anses for å være forholdsmessige. Dette drøftes nedenfor.

I høringen var en rekke høringsinstanser kritiske til omfanget av den foreslåtte bestemmelsen. På bakgrunn av høringsinnspillene og ny vurdering av Lotteritilsynets behov for tilgang til informasjon og lokaler, er departementets forslag til § 26 noe mer begrenset enn forslaget som ble sendt på høring. Innholdet i bestemmelsen beskrives i nærmere detalj nedenfor.

15.3.4.2 Pliktsubjekt for opplysningsplikten

Departementet foreslo i høringen at det ikke skulle legges noen begrensninger på kretsen av personer og aktører som kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet, men at plikten skulle gjelde for «enhver». Noen høringsinstanser mente at kretsen for opplysningsplikten som ble foreslått er for vid og at bare foretak må forpliktes og ikke den enkelte ansatte i foretaket. Når det gjelder opplysningsplikt for andre offentlige organer, ble det vist til at adgangen et forvaltningsorgan har til deling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd, bør være tilstrekkelig.

Departementet viderefører forslaget fra høringen om at enhver kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet. Departementet viser til Stortingets anmodningsvedtak gjengitt over i punkt 15.3.4.1, hvor det anmodes om at Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre. For å oppfylle Stortingets intensjon om at Lotteritilsynet skal få tilgang til informasjon som befinner seg hos andre offentlige organer, mener departementet at det er en forutsetning at opplysningsplikten også skal gjelde for offentlige organer. Pliktsubjektet kan altså omfatte privatpersoner, juridiske personer som foretak og organisasjoner, og offentlige myndigheter, for eksempel andre tilsynsmyndigheter.

Pålegg om informasjon vil i de fleste tilfeller rettes mot den som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot Norge, eller medvirker til dette. Forslaget innebærer imidlertid at også andre enn de som er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill, i noen tilfeller plikter å gi opplysninger som kreves. Dette gjelder først og fremst personer med en tilknytning til pengespillaktivitet, og ikke allmenheten som sådan. Eksempler på dette kan være norske talspersoner, representanter og ambassadører for spillselskap.

Når det gjelder politiets plikt til å utlevere opplysninger, viderefører departementet i lovforslaget § 26 første ledd forslaget fra høringen om at politiet skal unntas fra opplysningsplikten. Politiet

vil dermed ikke ha plikt til å utlevere opplysninger til Lotteritilsynet. Politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 5, gir politiet likevel mulighet til å utlevere opplysninger til tilsynsorganer, og Lotteritilsynet kan rette en anmodning til politiet om å få utlevert opplysninger som tilsynet skulle finne nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven.

Norsk Redaktørforening har i høringsrunden stilt spørsmål ved om virksomheter som omfattes av medieansvarsloven, fanges opp av den foreslåtte bestemmelsen, da dette kan stride mot kildevernet etter EMK. EMK artikkel 10 verner om ytringsfriheten. Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen også omfatter pressens rett til kildevern. Departementet understreker at opplysningsplikten ikke er ment å innebære noen innskrenkning av pressens rett til kildevern etter EMK artikkel 10. I den grad Lotteritilsynet vil kreve innsyn i opplysninger som journalister er i besittelse av, må inngrepet kunne forsvares etter de nærmere vilkårene i artikkel 10 nr. 2. I *Goodwin mot Storbritannia* (EMD-1990-17488) uttalte domstolen at beskyttelse av kilder er en grunnleggende forutsetning for pressefrihet, og at et inngrep i dette vernet krever «overriding requirements in the public interest» (avsnitt 39). Høyesterett har også stilt opp en meget høy terskel for hva som kan berettige unntak fra kildevernet, jf. blant annet Rt. 2015 s. 1286 (Rolfesen-saken).

15.3.4.3 Innholdet i opplysningsplikten

Departementet foreslår i § 26 første ledd at det innføres en generell opplysningsplikt til Lotteritilsynet, for opplysninger og dokumentasjon som tilsynet finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten favner vidt og dekker alle typer informasjon som Lotteritilsynet vurderer at er nødvendig for å gjennomføre tilsynsarbeidet, uavhengig av hvilket medium slik informasjon er lagret på. Opplysningene kan være opplysninger knyttet til enkeltpersoner, virksomheter, organisasjoner eller andre som har tilknytning til tilbud og markedsføring av pengespill. Opplysningene kan imidlertid også gjelde andre forhold som har betydning i de forholdene som Lotteritilsynet vurderer. Lotteritilsynet kan bestemme om informasjonen skal gis skriftlig eller muntlig.

Opplysningsplikten knyttes opp mot det som er nødvendig for at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Nødvendighetsbegrensningen balanserer hensynet til Lotteritilsynets informasjonsbehov for å kunne utføre sine

oppgaver og hensynet til den enkeltes rett til respekt for sitt privatliv og sin kommunikasjon. Det er Lotteritilsynet selv som må ta stilling til hva som er nødvendig for å utføre de lovpålagte oppgavene. Forslaget nedfeller en plikt til å gi fullstendige opplysninger innenfor rammen av pålegget tilsynet har framsatt, og som er av betydning for å klarlegge forhold som reguleres av loven. I dette kan det også ligge en plikt til å framskaffe eller til å utarbeide opplysninger.

Banker og finansinstitusjoner som formidler penger til og fra spillskaper vil kunne pålegges å gi Lotteritilsynet informasjon som er nødvendig for Lotteritilsynets tilsynsarbeid knyttet til betalingstransaksjoner til og fra spillskaper. Nærmere rammer for denne opplysningsplikten vil framgå av forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse.

15.3.4.4 Om selvinkrimineringsvernet

Pengespilltilbydere og andre kan være fritatt fra å gi opplysninger som kan føre til at de ilegges overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven. Vernet mot selvinkriminering følger av EMK artikkel 6 nr. 1. EMK er en del av norsk rett, og ved motstrid går EMK foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2, jf. § 3. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har tolket bestemmelsen slik at personer som risikerer sanksjoner som anses som straff etter EMK, herunder overtredelsesgebyr, kan ha rett til ikke å måtte bidra til sin egen domfellelse. Høyesterett har i Rt. 2011 s. 800 lagt til grunn at også juridiske personer kan påberope seg vernet mot selvinkriminering etter EMK art. 6 nr. 1. Det skal imidlertid mer til før juridiske personers rettigheter er krenket, sammenlignet med det som gjelder for privatpersoner.

Vernet mot selvinkriminering kommer til anvendelse når en person er «siktet» i EMKs betydning. Dette innebærer at når noen får et pålegg om å gi opplysninger eller dokumentasjon til Lotteritilsynet uten å være «siktet», vil vernet mot selvinkriminering ikke gjelde.

Opplysningsplikten skal sikre at Lotteritilsynet kan utføre sine tilsyns- og forvaltningsoppgaver på en korrekt og effektiv måte. Målet med Lotteritilsynets innhenting av informasjon vil i de fleste tilfeller være å få et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne avgjøre om det foreligger forhold i strid med loven. I mange tilfeller vil lovstridige forhold rettes av den det gjelder etter pålegg fra Lotteritilsynet, og det vil ikke være et spørsmål om å sanksjonere en overtredelse, verken ved bruk av overtredelsesgebyr eller straff. I tilfeller

hvor det er behov for å reagere mot forhold i strid med loven, har Lotteritilsynet også andre virkemidler som kan benyttes, som tilbakekall av tillatelse eller godkjenning, stans i utbetalinger og tvangsmulkt. I slike tilfeller vil vernet mot selvinkriminering ikke gjelde, da det ikke kan sies å foreligge en siktelse.

Departementet foreslår i § 36 at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på opplysningsplikten. Dette skaper en særlig problemstilling hvor brudd på opplysningsplikten i seg selv er sanksjonerbar. Departementet legger til grunn at brudd på opplysningsplikten bare kan sanksjoneres i tilfeller hvor opplysningsplikten har blitt gjort gjeldende mens en person ikke er siktet, og hvor selvinkrimineringsvernet dermed heller ikke har vært gjeldende.

Selvinkrimineringsvernet kan også legge begrensninger på hvilke opplysninger som kan brukes ved avgjørelsen av om det skal ilegges sanksjoner eller ikke.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at det i pengespilloven burde lovfestes en plikt for Lotteritilsynet til å opplyse om taushetsretten som følger av vernet mot selvinkriminering i forbindelse med innhenting av opplysninger. Det er klart at vernet mot selvinkriminering etter EMK gjelder uavhengig av reglene i pengespilloven. Videre er det i forvaltningsloven § 48 innført en generell bestemmelse om orientering om taushetsrett. Denne bestemmelsen vil også gjelde for saker etter pengespilloven. Departementet ser derfor ikke grunn til å lovfeste en plikt for Lotteritilsynet til å opplyse om taushetsretten i pengespilloven.

Departementet peker for øvrig på at veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 48 bare gjelder i saker om administrative sanksjoner. I saker hvor det ikke kan ilegges overtredelsesgebyr eller straff, eller saker hvor tilsynet er i en informasjonsinnhentingsfase uten å ha tatt stilling til om et forhold skal sanksjoneres, vil Lotteritilsynet ikke ha en plikt til å informere om selvinkrimineringsvernet. Forvaltningsloven § 48 vil først gjelde når en person kan anses som siktet, og saken endrer karakter fra en forvaltningssak til en sanksjonssak.

Vernet mot selvinkriminering er inngående drøftet i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22 og det vises til redegjørelsen der for nærmere detaljer om grensene for selvinkrimineringsvernet. Det vises også til omtalen nedenfor av vernet mot selvinkriminering i punkt 16.6 om overtredelsesgebyr.

15.3.4.5 Tilgang til lokaler

Departementet foreslår i § 26 andre ledd at Lotteritilsynet, som del av tilsynet, kan gjennomføre nødvendige undersøkelser for å kunne utføre sine oppgaver etter loven, inkludert undersøkelser av lokaler og innretninger m.v. Dette er for å sikre at Lotteritilsynet kan undersøke om pengespilltilbud, pengestrømmer, innretninger og annet er i tråd med lovens bestemmelser. Slikt stedlig tilsyn vil gjelde for lokaler både der det foregår lovlig og ulovlig pengespilltilbud.

Lotteritilsynet kan gjennomføre nødvendige undersøkelser på steder hvor de har fått tilgang. Inspeksjonsretten gjør seg gjeldende overfor all pengespillaktivitet, og gjelder typisk lokaler med bingospill, kiosker med spilleautomater, lokaler for pokerturning osv. Retten til å foreta undersøkelser er en vid hjemmel og vil typisk gjelde kartlegging av spilltilbudet eller økonomiske spørsmål knyttet til pengespillaktiviteten. Hjemmelen omfatter også en rett for tilsynet til å prøve ut spillene som ledd i tilsynsaktiviteten, såkalt testspill. Hjemmelen innebærer videre at Lotteritilsynet kan få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor pengespillaktiviteten foregår, for eksempel kontorer eller lagre, så lenge dette kan anses for å være en nødvendig undersøkelse.

Forslaget har også et krav om at de som har tilknytning til et forhold som skal undersøkes, skal yte nødvendig bistand for undersøkelsene. Plikten til å yte bistand betyr at personalet skal gi praktisk hjelp og at nødvendige lokaler, pengespillinnretninger og pengespillapplikasjoner vederlagsfritt skal stilles til disposisjon for utøvelse av tilsynet. Dette er en generell plikt til å legge til rette for tilsynet. Hvor omfattende plikten er, beror på en avveining av byrden med å bistå og betydningen av den aktuelle informasjonen. Det skal være forholdsmessighet mellom plikten og det som oppnås.

Bestemmelsen legger også til grunn at Lotteritilsynet kan be om bistand fra politiet til å få gjennomført det stedlige tilsynet. Formålet med politiets bistand vil i hovedsak være å beskytte Lotteritilsynets ansatte i en tilsynssituasjon. Det vises til at Lotteritilsynet har vært en del av koordinerte tilsyn med deltagelse fra flere tilsynsmyndigheter for å avdekke ulovlige forhold, særlig ulovlige pokerklubber. I slike tilfeller kan det være uoversiktlig hva Lotteritilsynets ansatte vil stå overfor når de ber om tilgang til steder hvor det mistenkes at det foregår ulovlige pengespilltilbud. Lotteritilsynet har heller ikke mulighet til å ta seg fysisk inn i lokaler dersom de ikke inviteres inn. I

tilfeller hvor tilgang nektes, må Lotteritilsynet be om bistand fra politiet for å få adgang til disse lokalene. For at politiet skal bistå i slike tilfeller, må det mistenkes at det tilbys pengespill i lokalene i strid med pengespillovens bestemmelser. Departementet ser ikke behov for at politiet skal bistå Lotteritilsynet ved tilsyn på steder hvor det tilbys pengespill med tillatelse etter loven. I slike tilfeller har Lotteritilsynet større mulighet for å stille krav til fortsatt drift, og departementet vurderer det som sannsynlig at Lotteritilsynet i de aller fleste tilfeller vil få tilgang til lokaler, innretninger m.m. hos disse tilbyderne.

I noen tilfeller kan det være nødvendig for Lotteritilsynet å be om assistanse fra et testinstitutt eller lignende for å få gjennomført en tilstrekkelig kontroll av en innretning som brukes i forbindelse med gjennomføringen av et pengespill. Lovforslaget åpner opp for at Lotteritilsynet kan kreve at slike undersøkelser gjøres på pengespilltilbyderens regning, ved at de som har tilknytning til forholdene som skal undersøkes vederlagsfritt skal stille innretningene til disposisjon.

I høringen ble det stilt spørsmål ved om Lotteritilsynet skal ha adgang til å ta beslag i forbindelse med undersøkelser av lokaler. Departementet viser til Prop. 62 L (2015–2016) hvor det ble lagt til grunn at det bør vises tilbakeholdenhet med å gi forvaltningsorganer hjemmel til å anvende tvangsmidler, for eksempel adgang til ransaking og beslag, i saker om administrative sanksjoner. Slike tvangsmidler kan sammenlignes med virkemidlene politi og påtalemyndigheten har etter straffeprosessloven. Departementet vurderer at Lotteritilsynets behov for å ta beslag i forbindelse med tilsynsvirksomhet vil være svært lite. I de fleste situasjoner vil det stedlige tilsynet dreie seg om besiktigelse av informasjon, innretninger som brukes til pengespill, regnskapsopplysninger eller annet som kan være relevant for Lotteritilsynets tilsynsvirksomhet. Lotteritilsynet kan også pålegge plikt til å utlevere opplysninger etter lovforslaget § 26 første ledd i forbindelse med stedlig tilsyn, uten at dette må vurderes som beslag. Beslag er et inngripende virkemiddel og krever særskilte rettssikkerhetsgarantier. Ut fra en forholdsmessighetsvurdering, foreslår departementet derfor ikke at Lotteritilsynet skal ha adgang til å gjøre beslag i forbindelse med tilgang til lokaler.

Når det gjelder tilgang til lokaler der det foregår redaksjonell virksomhet, viser departementet til merknadene over knyttet til kildevernet i forbindelse med opplysningsplikten. Den samme terskelen for inngrep i kildevernet vil gjøre seg gjel-

dende også i tilknytning til Lotteritilsynets tilgang til lokaler. Departementet kan ikke se at det skal finnes situasjoner hvor Lotteritilsynet skal ha behov for tilgang til lokaler der det foregår redaksjonell virksomhet, under forutsetning av at disse ikke brukes som lokaler for tilbud av ulovlige pengespill.

15.3.4.6 Tilgang til taushetsbelagt informasjon

Departementet foreslo i høringen at taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, som hovedregel ikke skal være til hinder for Lotteritilsynets rett til å kreve informasjon og få tilgang til lokaler. I høringen ble det pekt på at forvaltningslovens regler bør være tilstrekkelige for utveksling av taushetsbelagt informasjon mellom offentlige etater. Det ble videre foreslått at Lotteritilsynet må pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av finansstilsynsloven § 7, når det gjelder informasjon som er hentet inn gjennom unntak fra taushetsplikten.

For at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver best mulig, er det avgjørende at tilsynets mulighet til å innhente informasjon ikke begrenses mer enn nødvendig. For å kunne ta stilling til saker på pengespillfeltet, vil det kunne være nødvendig for Lotteritilsynet å innhente informasjon knyttet til konfidensielle avtaler og annet som kan være underlagt taushetsplikt. Departementet viser til Stortingets anmodningsvedtak gjengitt over i punkt 15.3.4.1 om at Lotteritilsynet skal kunne få lagt fram opplysninger fra aktører som helt eller delvis medvirker til markedsføring eller gjennomføring av uregulerte pengespill. Stortinget anmodet også om at Lotteritilsynet skal få større adgang til gransking, blant annet gjennom tilgang til offentlige registre. Informasjonen som nevnes i anmodningsvedtaket, vil kunne være underlagt taushetsplikt som følger av avtale eller lov, og et unntak fra taushetsplikten kan være nødvendig for å gjennomføre Stortingets anmodningsvedtak.

En vid adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger vil normalt kunne bidra til at Lotteritilsynet får et bedre avgjørelsesgrunnlag enn det ellers ville ha fått. Samtidig kan opplysninger innhentet av andre offentlige organer for andre formål og på et tidligere tidspunkt gi et misvisende bilde av faktum, da informasjonen kan være utdatert eller gi et unyansert bilde av et forhold. Kunnskap om at taushetsbelagt informasjon kan deles, kan også føre til at den som gir opplysninger holder tilbake informasjon.

Deling av taushetsbelagt informasjon kan også være utfordrende i lys av grenser satt i annen lovgivning. Som nevnt innledningsvis i punkt 15.3.1.1, må inngrep i retten til privatliv og eiendomsretten være forholdsmessig. Ved deling av taushetsbelagte personopplysninger vil reglene i personopplysningsloven, som inkorporerer EUs personvernforordning, komme til anvendelse. En personopplysning er etter dette regelverket enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4 nr. 1. Personvernforordningen gjelder enhver form for behandling av personopplysninger. Både innsamling og viderebruk av opplysninger anses som behandling av personopplysninger.

I personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 reguleres behandling av personopplysninger for nye formål som er uforenlige med det formålet opplysningene er samlet inn for. Viderebehandling av personopplysninger er tillatt dersom det følger av nasjonal rett, og hvis viderebehandlingen utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1. Blant målene er å sikre en tilsynsfunksjon knyttet til utøvelse av offentlig myndighet i forbindelse med forebygging m.m. av straffbare forhold, jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav d, og i forbindelse med andre viktige mål av generell allmenn interesse for en medlemsstat, jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e. Å dele taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige myndigheter vil i denne sammenhengen være nødvendig for å oppnå de nasjonale pengespillpolitiske målene og sikre at Lotteritilsynet har anledning til å forebygge og reagere mot ulovlige forhold. Etter departementets vurdering oppfyller dette kravet i artikkel 23 nr. 1.

Når det gjelder kravet om forholdsmessighet, viser departementet til at lovforslaget begrenser Lotteritilsynets informasjonsadgang og tilgangen til lokaler til å gjelde nødvendige opplysninger eller undersøkelser for å utføre tilsynets oppgaver etter loven. Videre mener departementet at hensynet til et effektivt tilsyn og mulighet for et bedre kunnskapsgrunnlag for Lotteritilsynet veier opp for de inngrep som gjøres. Etter departementets vurdering vil adgangen til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlige myndigheter være i overensstemmelse med personvernforordningen og vil heller ikke være uforholdsmessig i lys av Grunnloven eller menneskerettighetene. Dette må likevel vurderes konkret av avgiverorganet i hver enkelt sak.

Departementet viderefører med denne bakgrunn forslaget om at opplysningsplikten og ret-

ten til tilgang til steder og lokaler skal gjelde uten hinder av taushetsplikt. Departementet foreslår imidlertid at unntaket fra taushetsplikten begrenses ved at det står tilbake for såkalt kvalifisert taushetsplikt. Kvalifisert taushetsplikt vil si taushetsplikt som går foran vitneplikten etter blant annet straffeprosessens regler.

Departementet foreslår at taushetsplikten begrenses tilsvarende det som følger av straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum. Dette inkluderer betroelser gitt til visse yrkesgrupper, blant annet advokater, prester, leger og annet helsepersonell. I tillegg omfattes opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt som følge av arbeid for familievernkontor, tilbyder av post- eller e-kom tjenester eller statens lufthavnselskap. Videre omfattes opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat. Verges taushetsplikt og informasjon som er pålagt taushetsplikt av en domstol, er også inkludert i unntaket. En tilsvarende begrensning i informasjons- og tilgangsadgangen er inntatt i markedsføringsloven § 34 for Forbrukertilsynet.

Departementet foreslår at opplysninger underlagt offentlig ansattes taushetsplikt ikke unntas fra opplysningsplikten enhver har overfor Lotteritilsynet, se forslaget om at taushetsplikt som følger av straffeprosessloven § 118 første ledd første punktum, ikke skal begrense Lotteritilsynets informasjonstilgang. Offentlige ansatte har etter forvaltningsloven § 13 taushetsplikt om noens personlige forhold og om tekniske innretninger eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at et forvaltningsorgan gir opplysninger om lovbrudd til en kontrollmyndighet «når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Denne bestemmelsen gir imidlertid ikke et rettskrav for andre offentlige organer til å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Forvaltningslovutvalget har i NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov foreslått en videre adgang til å dele opplysninger enn det dagens forvaltningslov legger til rette for. Etter forslaget kan taushetsbelagte opplysninger deles med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottagerorganet.

Departementet vurderer at det vil være sentralt for Lotteritilsynet å kunne innhente opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taus-

hetsplikt for å kunne føre tilsyn med at ulike aktører overholder lovens krav og formål. Eksempler på relevante myndigheter kan være Forbrukertilsynet, Skatteetaten, Finanstilsynet og Medietilsynet. Departementet antar at slike opplysninger i hovedsak vil være forretningsopplysninger, men at det i noen tilfeller også kan dreie seg om personopplysninger. Som nevnt over, legger departementet til grunn at eventuell deling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningsloven.

Departementet foreslår også å sikre at personer som gjennom Lotteritilsynets innhenting av informasjon får kjennskap til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt pålegges taushetsplikt for opplysningene overfor andre. Disse personene kan ikke bruke opplysningene til andre formål enn de er innhentet for, se lovforslaget § 26 tredje ledd.

15.3.4.7 Saksbehandlingsregler

Når det gjelder saksbehandling ved bruk av denne bestemmelsen, viser departementet til forvaltningslovens saksbehandlingsregler som gjelder for opplysningsplikt og stedlig kontroll.

Forvaltningsloven § 14 gir saksbehandlingsregler ved pålegg om å gi opplysninger. Krav om opplysninger etter forslaget er ment å kunne kreves muntlig og uten forhåndsvarsel.

Forvaltningsloven § 15 gir nærmere regler om fremgangsmåten ved stedlige kontroller og gir den som kontrollen gjelder rett til å ha et vitne til stede og rett til å klage.

Forvaltningsloven § 48 pålegger et forvaltningsorgan å gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander, når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff.

Flere høringsinstanser har etterlyst ytterligere saksbehandlingsregler for både pålegg om å gi opplysninger og stedlig kontroll, slik det eksempelvis er gitt i konkurranseloven. Det pekes blant annet på regler om hvordan muntlige forklaringer skal foregå eller regler om at opplysninger skal gis skriftlig, regler for lydopptak av forklaringer, rett til å la seg bistå av advokat og krav om at Lotteritilsynet må informere om selvinkrimineringsvernet. Departementet viser til at forvaltningsloven § 15 gir rett til å ha et vitne til stede. Når det gjelder selvinkrimineringsvernet er dette behandlet over. Departementet viser videre til at detaljeringsgraden i saksbehandlingsreglene for Kon-

kurransetilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet er stor, sammenlignet med det som gjelder for andre statlige tilsynsmyndigheter. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å gi ytterligere saksbehandlingsregler på nåværende tidspunkt. Departementet foreslår imidlertid en hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingsregler på et senere tidspunkt.

Forvaltningslovens regler gjelder selv om det ikke er inntatt en henvisning til disse i spesiallovgivningen. Det kan også være lovteknisk uheldig å henvise til forvaltningsloven i spesiallovgivning når det ikke er tvil om at forvaltningsloven uansett vil gjelde. En henvisning gjør lovteksten unødvendig lang og kan reise spørsmål om antitetisk tolkning dersom en slik henvisning ikke foreligger andre steder i loven. Departementet kan ikke se at det foreligger særlige hensyn som skulle tilsi at det i § 26 i ny pengespillov likevel bør henvises til forvaltningsloven §§ 14 og 15. Departementet foreslår derfor ikke at det inntas en henvisning til forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Av samme grunn vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å henvise fra pengespilloven til forvaltningsloven § 48 om taushetsrett ved mulig selvinkriminering. Disse reglene gjelder altså likevel fullt ut. Eventuelle ytterligere saksbehandlingsregler som fastsettes i forskrift på et senere tidspunkt vil utfylle, men ikke fravike, saksbehandlingsreglene som følger av forvaltningsloven.

15.4 Register over aktører, tillatelser og godkjenninger

15.4.1 Gjeldende rett

Lotteriloven § 4 d angir at godkjenning og autorisasjon som Lotteritilsynet gir etter lotteriloven, skal registreres i et sentralt register. I forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 3-1 til 3-6 er det fastsatt nærmere regler om hva registeret skal inneholde. Blant annet skal registeret inneholde opplysninger om godkjente organisasjoner, autoriserte entreprenører og lokalinnhavere. Lotteriregisteret er også et viktig grunnlag for Lotteritilsynets statistikk og analyser.

Lotteriregisteret ble opprettet i 2002. Ansvaret for drift og vedlikehold av registeret var fram til 1. oktober 2014 lagt til Brønnøysundregisteret. Deretter ble ansvaret overført til Lotteritilsynet. Etter at Lotteritilsynet overtok driftsansvaret, er registeret blitt vesentlig ombygget og endret for å effektivisere saksbehandlingen. I dag inneholder

registeret oversikt over godkjente organisasjoner, deres tillatelser og lotteriinntekter, alle autoriserte entreprenører, bingo haller og kvartalsvis og årlige regnskapsopplysninger fra bingo, oversikt over meldingslotterier samt historikk. Opplysningene i registeret blir samkjørt med Enhetsregisteret og blir fortløpende ajourført med endringer.

Registeret er finansiert gjennom gebyr for tillatelser, godkjenninger, autoriseringer og registrering.

Det er i dag ikke et tilsvarende register for registrering av opplysninger knyttet til enerettstilbydernes tillatelser og virksomhet.

15.4.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre adgangen til og plikten for Lotteritilsynet til å registrere opplysninger om pengespilltillatelser og pengespillaktører i et register. Det ble foreslått å utvide registeret til å inneholde opplysninger knyttet til enerettstilbydernes tillatelser til å tilby pengespill for å kunne gi et helhetlig bilde av det norske lovlige pengespillmarkedet.

Departementet foreslo videre at Lotteritilsynet skal registrere alle tillatelser og godkjenninger som gis etter loven i registeret, og at opplysningene i registeret skal være tilgjengelige for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger og enkelte personlige opplysninger.

Endelig ble det foreslått en hjemmel til at det i forskrift kan fastsettes at registeret kan inneholde annen informasjon i tillegg til den informasjonen som bestemmelsen krever at Lotteritilsynet registrerer.

15.4.3 Høringsinstansenes syn

TV 2 har i sitt høringssvar vist til at det er lagt til grunn at registeret skal være tilgjengelig for allmenheten, samtidig som det er gjort et generelt unntak for opplysninger om enkeltpersoners navn, adresse, e-postadresse, telefonnummer og fødselsnummer. Dersom en virksomhet har oppgitt en konkret utpekt person som kontakt, kan dette forstås som at helt regulære kontaktopplysninger for virksomheten ikke kan framgå i registeret. Dette bør ifølge høringsinstansen klargjøres. Det vises til at navnene på det personellet som etter loven skal være «egnet», også bør være tilgjengelige for allmenheten, nettopp for at allmenheten skal kunne ha innsyn i og kunne forsikre seg om slike forhold.

15.4.4 Departementets vurdering

Lotteriregisteret er i dag et viktig verktøy for Lotteritilsynets saksbehandling av og kontroll med pengespilltilbudet som kommer i tillegg til enerettstilbydernes tilbud. Departementet fastholder derfor forslaget om å videreføre adgangen til og plikten for Lotteritilsynet til å registrere opplysninger om pengespilltillatelser og pengespillaktører i et register, se lovforslaget § 27. Departementet legger til grunn at registeret også bør utvides til å inneholde opplysninger knyttet til enerettstilbydernes tillatelser til å tilby pengespill, for å kunne gi et helhetlig bilde av det norske lovlige pengespillmarkedet.

Med bakgrunn i at det foreslås i den nye pengespilloven å bruke betegnelsen pengespill for alle spill som omfattes av loven, foreslår departementet at registeret i framtiden omtales som Pengespillregisteret, ikke Lotteriregisteret.

Departementet foreslår i § 27 første ledd at Lotteritilsynet pålegges en plikt til å registrere alle tillatelser og godkjenninger som gis etter loven i registeret. Dette vil gi en helhetlig oversikt over alle pengespillaktører som har lov til å tilby pengespill på det norske markedet.

Publikumsdelen av registeret vil være en informasjonskilde som allmenheten kan bruke til å orientere seg om hvilke aktører som lovlig tilbyr pengespill på det norske markedet. Registeret vil bidra til å sikre transparens og korrekt informasjon om markedet.

I andre ledd foreslås det derfor at opplysningene i registeret skal være tilgjengelige for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger og opplysninger om enkeltpersoners navn, adresse, e-postadresse, telefonnummer og fødselsnummer. Bakgrunnen for at man har unntatt regulære kontaktopplysninger for personer med tilknytning til pengespilltilbydere, er først og fremst at dette anses unødvendig å ta inn i pengespillregisteret, ut fra effektivitetshensyn og formålet med et slikt register. Dette er derfor foreslått utelatt, i tråd med prinsippet om dataminimering etter personvernforordningen, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Det vises til at slike kontaktopplysninger uansett er tilgjengelige for allmenheten i Enhetsregisteret. Ved å søke opp virksomhetens organisasjonsnummer, som finnes i Pengespillregisteret, vil man i Enhetsregisteret få tilgang til oppdatert informasjon om navn og adresse på daglig leder, styreleder og alle styremedlemmer.

Opplysninger om noens fødselsnummer er en personopplysning som ikke skal gjøres tilgjenge-

lig på internett, jf. offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav d.

Når det gjelder egnethetsvurderinger av styreledere, styremedlemmer, varamedlemmer og reelle rettighetshavere i pengespillselskap som er omfattet av hvitvaskingsloven med forskrifter, er dette opplysninger som omhandler «noens personlige forhold», og som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Hva gjelder TV 2s høringsinnspill om at navnene på det personellet som etter loven skal være egnet, bør være tilgjengelige for allmenheten, vises det til at det er under utvikling et eget register som skal inneha disse opplysningene, jf. lov om register over reelle rettighetshavere (som er vedtatt, men ikke trådt i kraft). Dette nye registeret vil dermed imøtekomme det behovet som TV 2 har pekt på.

Departementet foreslår videre i tredje ledd at det i forskrift kan fastsettes at registeret kan inneholde annen informasjon i tillegg til den informasjonen som bestemmelsen krever at Lotteritilsynet registrerer. Dette kan for eksempel være informasjon om betalte gebyrer eller hvilke inntekter organisasjoner har fra pengespill. I vurderingen av om det skal eller kan registreres andre opplysninger i registeret, vil departementet vurdere behovet for dette opp mot om det finnes andre registre som allerede inneholder tilsvarende informasjon. Vedtekter og andre relevante opplysninger som er registrert i Frivillighetsregisteret bør hentes fra dette, i tråd med «bare en gang-prinsippet», som innebærer at staten ikke skal be om opplysninger som det offentlige allerede har.

15.5 Gebyrer

15.5.1 Gjeldende rett

Lotteritilsynet er finansiert gjennom gebyrer og avgifter som ilegges aktørene på lotteri- og pengespillmarkedet. Forarbeidene legger til grunn at finansieringen «har som utgangspunkt at gebyrer og avgifter skal gjenspeile det offentliges reelle kostnader til forvaltning og kontroll av lotteriområdet», se punkt 6.3 i Ot.prp. nr. 49 (1999–2000). Videre følger det av forarbeidene at nivået på de ulike gebyrene og avgiftene skal kunne justeres i takt med kontrollkostnadene og utviklingen i de ulike deler av lotterimarkedet. Det er også en forutsetning at finansieringen primært belastes driftsleddet slik at inntektsandelene til organisasjonenes formål beskyttes.

På bakgrunn av disse hovedprinsippene finansieres Lotteritilsynet i dag gjennom gebyrer for tilsyn med lotteri- og bingomarkedet, en årlig refu-

sjon fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og eventuelle inntekter fra konkrete oppdrag.

Muligheten til å ilegge gebyrer for tilsyn med lotteri- og bingomarkedet er hjemlet i lotteriloven § 3 andre ledd, som sier at departementet ved forskrift kan bestemme at det skal betales årsavgift for oppstilling av gevinst- og underholdningsautomater, og at det skal betales særskilt avgift for hvert lotteriarrangement. Videre heter det at departementet kan bestemme at lotterimyndighetens utgifter ved behandling av søknader, godkjenning, autorisasjon, registrering, trekning og kontroll av spilleinnretninger samt regnskapskontroll, skal dekkes av lotteriarrangør eller annen rekvirent ved særskilt fastsatt gebyr. Departementet kan ved forskrift også bestemme at det skal betales en årlig avgift for gevinstautomater til dekning av utgifter til tiltak mot pengespillproblemer.

Den nærmere reguleringen finnes i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. kapittel 4, forskrift til lov om lotterier m.v. § 2, forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd § 4 a og bingoforskriften §§ 13 og 17. Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret hjemler innkreving av gebyr for godkjenninger eller autorisasjoner av organisasjoner, foreninger, entreprenører og lokalinnhavere. Videre hjemler forskriften registrering og oppstilling av underholdningsautomater og registreringer i Lotteriregisteret. Forskrift til lov om lotterier hjemler innkreving av gebyr ved søknad om å avholde ulike lotterier eller turneringspoker. Forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd hjemler gebyr ved søknad om å avholde lotteri med bruk av skrapelodd. Bingoforskriften hjemler innkreving av gebyr for å arrangere hovedspill (bingo som arrangeres for spillere i bingolokalet) og databingo (sidespill).

Når det gjelder tilsyn med totalisatorspillene, følger det av forskrift om totalisatorspill § 5 siste ledd at konsesjonshaveren skal dekke kostnadene til tilsyn og kontroll. Det er Norsk Rikstoto som har konsesjonen, og Lotteritilsynets kostnader dekkes gjennom en årlig refusjon. Beløpet som skal refunderes fastsettes årlig i statsbudsjettet, som inneholder en egen post om refusjon fra Norsk Rikstoto og Norsk Tipping under departementets sektoravgifter.

Adgangen til å få dekket kostnadene til tilsyn og kontroll med Norsk Tipping er ikke regulert i lov, men følger av statsbudsjettet, se beskrivelsen over.

15.5.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre dagens ordning med at kostnader ved tilsyn på pengespillfeltet dekkes av de som har tillatelse til å tilby pengespill. Det ble på denne bakgrunn foreslått å gi Lotteritilsynet hjemmel i den nye loven til å kreve gebyr og sektoravgift til dekning av kostnadene ved tilsyn. Departementet foreslo også å innta en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om gebyr og sektoravgift, herunder regler om hvilke konkrete pengespilltilbud som skal gebyr- og avgiftsbelegges.

15.5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om gebyrer og sektoravgift.

15.5.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å videreføre dagens ordning med at kostnader ved tilsyn på pengespillfeltet dekkes av de som har tillatelse til å tilby pengespill. Nærmere bestemt foreslås det i lovforslaget § 28 at Lotteritilsynet gis hjemmel til å kreve gebyr og sektoravgift til dekning av kostnadene ved tilsyn. Med gebyr menes betaling for en klart definert tjeneste som det offentlige utfører overfor betaleren, uten at det betales for noe annet eller mer enn den konkrete tjenesten. Med sektoravgift menes avgift som skal finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor, og som betales av aktører som tilhører, eller har en nær tilknytning til, denne sektoren, for eksempel for å dekke kostnadene ved tilsynsorganenes virksomhet, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2015.

Det vil være aktuelt for Lotteritilsynet å kreve gebyrer for avgrensede oppgaver som for eksempel søknadsbehandling. Derimot skal sektoravgift betales av enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, og denne tilsvarende dagens ordning som man i statsbudsjettet har kalt «refusjon fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto». For å oppdatere begrepsbruken i tråd med Finansdepartementets bestemmelser, foreslår departementet at begrepet sektoravgift anvendes i loven, uten at dette er ment å innebære noen realitetsforskjell fra gjeldende ordning.

Gebyrene skal settes slik at de samlet ikke overstiger Lotteritilsynets kostnader med saksbehandlingen eller tilsynet, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2015. Også sektoravgiftene skal gjenspeile det offentliges reelle kostnader med å

utføre forvaltningsoppgaver på det aktuelle området. Ved kostnadsberegningen forutsettes det at tilsynsoppgavene utføres ved en effektiv drift.

Det som skal dekkes gjennom gebyr og sektoravgift, er kostnader knyttet til behandling av søknader, tillatelser og godkjenninger og tilsyn som gjennomføres for å sikre at krav og rettigheter fastsatt i eller med hjemmel i loven, blir oppfylt. Tilsyn må her forstås i vid forstand. Det vil omfatte tilsyn med etterlevelse av lovverket, men også for eksempel lov-, forskrifts- og analysearbeid.

Endelig foreslår departementet at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om gebyr og sektoravgift. Forskriften vil blant annet regulere hvilke konkrete pengespilltilbud som skal gebyr- og avgiftsbelegges.

Krav om betaling av gebyr og sektoravgift vil være tvangsgrunnlag for utlegg når kravet har forfalt, se lovforslaget § 28 andre ledd.

15.6 Klagebehandling

15.6.1 Gjeldende rett

Under dagens regelverk behandler Lotterinemnda klager på vedtak fattet av Lotteritilsynet med hjemmel i lotteriloven. Klage på Lotteritilsynets vedtak fattet med hjemmel i pengespilloven behandles av Kulturdepartementet. Dette følger av forvaltningsloven § 28 første ledd om at klageinstansen er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Klage på Lotteritilsynets vedtak fattet med hjemmel i totalisatorloven behandles av Landbruks- og matdepartementet. Dette framgår av totalisatorforskriften § 5 andre ledd.

Nærmere detaljer om Lotterinemndas oppnevning og sammensetning følger av lotteriloven § 4 a. Lotterinemnda består i dag av en leder og to medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Oppnevning av nemndas medlemmer er delegert til Kulturdepartementet. Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes én gang. Det er i dag krav om at nemndas leder og dennes varamedlem skal ha juridisk embetseksamen. Utover dette stilles det ikke krav til konkret kompetanse, men forarbeidene til lotteriloven legger til grunn at Lotterinemnda bør ha representasjon fra så brede relevante samfunnsområder som mulig. Nemnda bør også sikres både kontinuitet og fornyelse.

I tillegg til å behandle klager på Lotteritilsynets vedtak etter lotteriloven, behandler Lotterinemnda også klager på vedtak fattet av Lotteritil-

synet etter forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner og etter forskrift om Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Frivillighetsregisternemnda er en selvstendig klagenemd som samordnes ved Lotterinemnda, ved at Lotterinemndas medlemmer også er medlemmer av Frivillighetsregisternemnda. Frivillighetsregisternemnda er klageinstans for saker knyttet til registrering i Frivillighetsregisteret og Grasrotandelen.

Klagenemndsekretariatet har siden 2017 ivare tatt sekretariatsfunksjonen for Lotterinemnda.

Det er også opprettet en egen klageordning for klager på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spilltilbud. Det følger av pengespilloven § 14 at Lotteritilsynet skal avgjøre hvilke kuponger og innsatser hos Norsk Tipping som er berettiget til premie. Av spillereglene framgår det nærmere hva det kan klages over og på hvilken måte. Videre har Lotteritilsynet i sin interne instruks for kontroll av Norsk Tipping nedfelt nærmere regler om klageordningen, blant annet at tilsynet kan innhente dokumentasjon for å opplyse saken best mulig og at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold. For Norsk Rikstoto er en slik klageordning ikke nedfelt i lov eller forskrift, men spillereglene angir at kundeklager som gjelder pengespilltilbudet skal behandles av Lotteritilsynet. Klager over enerettstilbydernes pengespilltilbud er ikke en klage over forvaltningsvedtak, da Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ikke er forvaltningsorganer. Klageordningen er derimot en forbrukerklageordning.

15.6.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet at Lotterinemnda blir klageinstans for alle Lotteritilsynets vedtak etter pengespilloven. Departementet foreslo at Lotterinemnda skal følge forvaltningslovutvalgets forslag til saksbehandlingsregler i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, der det virker hensiktsmessig. Utvalgets regler for når et medlem kan løses fra vervet ble foreslått tatt inn i pengespilloven.

Departementet vurderte at nemndas struktur i stor grad kan videreføres og foreslo at nemnda fortsatt skal bestå av tre medlemmer.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det stilles krav til at to av medlemmene skal ha juridisk embetseksamen. Det ble vist til at nemnda i fremtiden vil få et bredere saksfelt, og at man i større grad vil måtte vurdere EØS-rettslige problemstillinger. Det tredje medlemmet ble foreslått

å skulle ha økonomisk eller annen relevant kompetanse, og varamedlemmene bør fylle de samme kompetansekravene som medlemmet de trer inn for.

I høringsnotatet ble det også foreslått å ta høyde for digital saksbehandling. Dette kan gjøres ved å erstatte kravet om at alle medlemmer må være til stede for at nemnda kan treffe vedtak, med et krav om at alle medlemmer må ha uttalt seg. Departementet vurderte likevel at hovedregelen burde være at nemnda gjennomfører fysiske møter. For å redusere lang saksbehandlingstid, ble det videre foreslått at nemnda kan beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder alene eller av nemndas sekretariat.

Departementet foreslo også at det lovfestet at Kulturdepartementet skal være klageorgan for avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven og saker etter offentleglova. Videre ble det foreslått å presisere at dersom nemnda beslutter at sakskostnader skal tilkjennes etter forvaltningsloven § 36, skal dette dekkes av Lotteritilsynet. Endelig ble det foreslått at kundeklager på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill bør overlates til forbrukermyndighetene.

15.6.3 Høringsinstansenes syn

Lotteritilsynet er særlig positive til at klagebehandlingen blir samlet i et klageorgan.

Lotterinemnda er enig i at nemndas juridiske kompetanse bør styrkes i større og kompliserte saker. Høringsinstansen ber videre departementet vurdere å utvide nemnda fra tre til fem medlemmer. Som et alternativ foreslår høringsinstansen en større nemnd med minst seks medlemmer, der man velger medlemmer til hver sak basert på rullering og kompetanse. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å sikre bred kompetanse og fordele nemndas store saksmengde på et større antall medlemmer. Videre støtter *Lotterinemnda* forslaget om å delegere vedtak i kurante saker til sekretariatet. Nemnda mener at dette vil kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden.

Lotterinemnda er videre positive til at møter bør kunne avholdes digitalt. Høringsinstansen mener imidlertid at det ikke bør oppstilles en hovedregel om fysisk møte. Dette bør overlates til nemndas leder å beslutte i den enkelte sak.

15.6.4 Departementets vurdering

Meld. St. 12 (2016–2017) legger til grunn at alle klager på Lotteritilsynets vedtak skal behandles av *Lotterinemnda* i framtiden. Den teknologiske

utviklingen på pengespillfeltet har ført til at pengespill ikke lenger enkelt kan kategoriseres i forhåndsbestemte kategorier som faller klart inn under en av de tre lovene på pengespillfeltet. Meldingen beskrev at det har oppstått tilfeller hvor klage over et vedtak fra Lotteritilsynet har blitt behandlet av tre ulike klageinstanser, fordi vedtaket har berørt lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Departementet vurderer at dette er uheldig, da forskjellige klageinstanser kan komme til forskjellig resultat i en klagesak som gjelder samme vedtak fra Lotteritilsynet.

Forslag til ny pengespillov omfatter all pengespillvirksomhet i Norge. Departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig å foreslå ett klageorgan for Lotteritilsynets vedtak truffet med hjemmel i loven. I tråd med føringene i Meld. St. 12 (2016–2017) foreslår departementet at Lotterinemnda blir klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter pengespilloven, jf. lovforslaget § 29.

Departementet foreslår å videreføre at nemndas medlemmer oppnevnes av departementet for en periode på fire år, og at gjenoppnevning kan foretas en gang, jf. lovforslaget § 30 første ledd andre punktum. Videre foreslår departementet at nemnda fortsatt skal ha et sekretariat, jf. lovforslaget § 30 andre ledd. Funksjonen som sekretariat for nemnda videreføres i Klagenemnd sekretariatet.

Forvaltningslovutvalget har i NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov foreslått at det innføres en felles regulering i ny forvaltningslov om grunnleggende saksbehandlingsregler for statlige nemnder som utøver offentlig kontroll, herunder regler om oppnevning av medlemmer og opphør av verv. Forvaltningslovutvalget har også uttalt seg om enkelte andre sider ved behandling av saker i nemnder. Departementet foreslår å følge utvalgets forslag der hvor det virker hensiktsmessig for *Lotterinemnda*. Ved en senere felles regulering av disse forholdene i ny forvaltningslov, vil den nye pengespilloven eventuelt kunne endres for å samsvare med forvaltningslovens regler.

I høringsrunden kom det forslag om å utvide nemnda til fem medlemmer, eller alternativt et større utvalg som nemnda kan sette sammen fra i hver enkelt sak, for å sikre bred kompetanse og redusere arbeidsbelastningen for det enkelte nemndsmedlem. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å utvide nemnda på nåværende tidspunkt og foreslår at nemnda fortsatt skal bestå av tre medlemmer med personlige varamedlemmer, jf. lovforslaget § 30 første ledd første punktum. Imidlertid foreslås det tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Departementet vil følge

utviklingen av disse tiltakene, og for øvrig hvilken effekt den nye loven vil ha for sakstilfanget til nemnda.

Sakene som nå behandles av nemnda etter lotteriloven er til dels store saker med komplekse juridiske problemstillinger. Nemnda vil i framtiden få et bredere saksfelt enn i dag. I klagesaker knyttet til pengespilloven og totalisatorloven vil man i større grad måtte vurdere EØS-rettslige problemstillinger. Departementet mener at det derfor bør legges vekt på at nemnda har meget god juridisk kompetanse, deriblant EØS-rettslig kompetanse.

Departementet foreslår at det vedtas en hjemmel i pengespilloven § 30 fjerde ledd til å fastsette kvalifikasjonskrav til medlemmene i forskrift. Dette kan eksempelvis være krav til antall medlemmer med juridisk embetseksamen eller annen relevant kompetanse for behandling av saker innenfor nemndas saksfelt. Dette er i tråd med forvaltningslovutvalgets syn om at eventuelle kvalifikasjonskrav bør fastsettes i særlovgivningen. Varamedlemmene bør fylle de samme kompetansekravene som det nemndsmedlemmet de kan tre inn for. Nemnda må videre ha en balansert kjønns sammensetning i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven § 28.

Det har vært en utfordring med lang saksbehandlingstid i Lotterinemnda. For å effektivisere saksbehandlingen for nemnda foreslår departementet at nemnda kan beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder alene eller av nemndas sekretariat, jf. lovforslaget § 30 tredje ledd siste punktum. Dette bør være lite komplekse saker med enkle juridiske problemstillinger, for eksempel klage i saker som dreier seg om oversittelse av tidsfrister, eller problemstillinger som er avgjort med klar praksis tidligere. En slik ordning vil også være med på å redusere arbeidsbelastningen på nemnda. I tilfeller hvor en sak som behandles av sekretariatet eller nemndas leder alene viser seg å inneholde mer komplekse problemstillinger, bør saken overføres til ordinær nemndsbehandling.

For øvrig viser departementet til at bevilgningen til Klagenemdsekretariatet ble økt med 2,3 mill. kroner for 2021, jf. Prop. 1 (2020–2021). 1,9 mill. kroner skal gå til å styrke grunnbemanningen for de fire klagenemndene underlagt Kulturdepartementet. Dette vil bidra til å korte ned saksbehandlingstiden i Lotterinemnda og redusere arbeidsbelastningen på de enkelte nemndsmedlemmene.

Med bakgrunn i at Lotterinemnda foreslås å bestå av tre personer, mener departementet at det

er hensiktsmessig å videreføre som en hovedregel at alle nemndsmedlemmer må delta i behandlingen av en sak, for at nemnda kan treffe vedtak. Departementet foreslår imidlertid å ta høyde for digital saksbehandling ved å erstatte kravet om at alle medlemmer må være til stede, med et krav om at alle medlemmer må ha uttalt seg for at nemnda kan treffe vedtak, jf. lovforslaget § 30 tredje ledd første punktum. Dette vil medføre at nemnda kan treffe vedtak ved bruk av for eksempel e-post, telefon eller videokonferanse, der det er hensiktsmessig.

Departementet foreslo i høringen at det bør være en hovedregel om fysisk møte for Lotterinemnda. *Lotterinemnda* mener at det ikke bør oppstilles en slik hovedregel, men at dette bør overlates til nemndas leder å beslutte i den enkelte sak. Forvaltningslovutvalget foreslår i NOU 2019: 5 at det i utgangspunktet skal være opp til nemnda selv å vurdere om møtet skal avvikles ved fysisk oppmøte eller ved fjernteknologi. Erfaringer fra koronapandemien tilsier at det finnes gode grunner for at det ikke oppstilles en hovedregel om fysisk møte. Bruken av fjernteknologi har også blitt mye vanligere enn før. På denne bakgrunn foreslår departementet at det skal være opp til nemnda selv å beslutte om møter avvikles med fysisk oppmøte eller fjernteknologi.

Forvaltningslovutvalget foreslår regler for når et medlem kan løses fra vervet. Departementet foreslo i høringen tilsvarende regler i lovforslaget. Departementet mener imidlertid at dette er føringer som er bedre egnet til å reguleres i forskrift, og foreslår at det vedtas en hjemmel i § 30 fjerde ledd til å gi forskrift om når et medlem kan løses fra vervet. Dette kan for eksempel dreie seg om tilfeller der et medlem selv ønsker å bli fritatt fra vervet eller grovt har krenket plikter som følger med vervet, men det kan også tenkes andre tilfeller.

For øvrig foreslås det en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om organsiering og saksbehandling i nemnda.

Lotterinemndas vedtak vil i de fleste tilfeller være endelige og vil ikke kunne påklages. I noen tilfeller vil imidlertid Lotterinemnda avgjøre en sak som første instans. Dette vil gjelde avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven og saker etter offentleglova. Etter forvaltningsloven § 28 første ledd er klageorganet det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Ettersom Lotterinemnda er et uavhengig klageorgan og ikke direkte underlagt Kulturdepartementet, kan det skapes tvil om hvem som skal behandle slike kla-

ger. Departementet foreslår derfor å lovfeste at departementet skal være klageorgan for slike avgjørelser.

Departementet foreslår å presisere at dersom nemnda beslutter at sakskostnader skal tilkjennes etter forvaltningsloven § 36, skal dette dekkes av Lotteritilsynet. Dette er praksis allerede i dag, men foreslås lovfestet for å unngå konflikt med forvaltningslovens hovedregel om at det organ som treffer avgjørelsen om sakskostnader er ansvarlig for å dekke dette, jf. forvaltningsloven § 36 tredje ledd andre punktum.

Dagens ordning med at Lotteritilsynet behandler kundeklager på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill er etter departementets syn ikke i tråd med rollefordelingen mellom departement, tilsyn og spilltilbydere. Det følger av Meld. St. 12 (2016–2017) at Lotteritilsynet skal drive kontroll- og tilsynsvirksomhet og ta seg av rene forvaltningsoppgaver. Videre presiserer meldingen at forvaltningsrollen til tilsynet skal styrkes. Dette innebærer at Lotteritilsynets hovedoppgave vil være å føre tilsyn med at lov og forskrifter på pengespillfeltet overholdes, og å reagere mot aktørene i den forbindelse. I motsetning til for eksempel Forbrukerrådet, ligger det ikke til Lotteritilsynets rolle å håndtere forbrukerklager fra enkeltpersoner. Klager fra spillere som mener de ikke får oppfylt forbrukerrettighetene sine, bør derfor overlates til forbrukermyndighetene, som har kompetanse på forbrukervern.

15.7 Uavhengighet

15.7.1 Gjeldende rett

I lotteriloven § 4 og § 4 a framgår det at departementet kan gi generelle pålegg til henholdsvis Lotteritilsynet og Lotterinemnda, men kan ikke instruere Lotteritilsynet eller Lotterinemnda i enkeltsaker.

15.7.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre dagens bestemmelse om at departementet

kan gi generelle pålegg til Lotteritilsynet og Lotterinemnda, men ikke instruere organene i enkeltsaker.

15.7.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget vedrørende Lotteritilsynets og Lotterinemndas uavhengighet.

15.7.4 Departementets vurdering

Meld. St. 12 (2016–2017) legger til grunn at for å ivareta de overordnede målene for pengespillpolitikken, må man ha en effektiv og formålstjenlig rollefordeling mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet. Meldingen etablerer som prinsipp for rollefordelingen at departementet skal fastsette de regulatoriske rammene for pengespillpolitikken i lov og forskrift, mens Lotteritilsynet skal drive kontroll- og tilsynsvirksomhet og ha rene forvaltningsoppgaver. Videre skal Lotterinemnda være klageorgan for alle vedtak som fattes etter ny pengespillov av Lotteritilsynet som første instans, se punkt 15.6 over.

Som del av en klar rollefordeling mellom departement, tilsyn og klageorgan, mener departementet at det er viktig å sikre uavhengigheten til Lotteritilsynet og Lotterinemnda. Verken Lotteritilsynet eller Lotterinemnda skal underlegges politisk styring i enkeltsaker. Departementet fastholder derfor forslaget om å videreføre dagens bestemmelse om at departementet ikke kan instruere organene i enkeltsaker. Dette innebærer at lovanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling i enkeltsaker overlates til Lotteritilsynet og Lotterinemnda. Departementet mener at det vil sikre likebehandling og gi legitimitet til Lotteritilsynets og Lotterinemndas vedtak.

16 Håndheving og straff

16.1 Innledning

Samfunnets forventninger til Lotteritilsynets handlekraft på pengespillfeltet er store. Et effektivt håndhevings- og sanksjonssystem er essensielt for å kunne oppnå lovens formål om å sikre ansvarlige pengespill og forebygge negative konsekvenser av disse spillene. Lotteritilsynet må ha redskap som setter tilsynet i stand til å pålegge endringer i ulovlige forhold, eller pålegge økonomiske reaksjoner eller sanksjoner dersom påleggene ikke følges opp. Videre kan tilliten til så vel pengespilltilbydere som til de som mottar midler fra pengespill bli sterkt svekket, om det avdekkes at aktører som bryter pengespillregelverket eller annet relevant regelverk, får fortsette sin virksomhet eller motta midler uten at dette tas tak i fra tilsynets side. Lotteritilsynet bør derfor ha adgang til å trekke tilbake tillatelser eller stanse utbetaling av midler. I det følgende gjennomgås departementets forslag til håndhevings- og sanksjonshjemler for å kunne sikre at eventuelle brudd på lovens bestemmelser kan følges opp på en effektiv og virkningsfull måte.

Lotteritilsynet har etter lotteriloven § 14 b adgang til å ilegge administrativt forelegg med plikt til å etterkomme et pålegg gitt av Lotteritilsynet. Dersom det ikke anlegges sak for å få forelegget prøvd for retten, har forelegget samme virkning som en rettskraftig dom og kan følges opp etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. Hjemmelen har aldri vært benyttet av Lotteritilsynet.

Departementet vurderer at bruk av administrativt forelegg er mindre egnet på pengespillfeltet i dag, hvor mye av den ulovlige aktiviteten foregår på internett. Administrativt forelegg er tilsynelatende også en noe omstendelig prosess, hvor namsmannen må involveres for å gjennomføre tvangsfullbyrdelse av et pålegg. I de tilfellene Lotteritilsynet har ønsket å varsle reaksjoner dersom en overtredelse av regelverket ikke innretter seg etter Lotteritilsynets pålegg, har tvangsmulkt vært den foretrukne reaksjonen fra Lotteritilsynets side. Departementet vurderer at andre reaksjons- og sanksjonsmidler vil være mer hensiktsmessige

på pengespillfeltet, og foreslår ikke å videreføre en hjemmel til å ilegge administrativt forelegg i ny pengespillov. Denne reaksjonsmuligheten omtales derfor ikke nærmere nedenfor.

16.2 Pålegg om retting eller stenging

16.2.1 Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 14 a kan Lotteritilsynet ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av loven gi pålegg om retting av ulovlige forhold, eller pålegg om opphør eller stenging av ulovlig virksomhet. Lotteritilsynet er gitt tilsvarende hjemler til å reagere mot brudd på pengespilloven i pengespilloven § 15, og mot brudd på totalisatorloven i forskrift om totalisatorspill § 5, jf. totalisatorloven § 2. Pålegg om retting eller stans er reaksjoner som ilegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd, men som ikke er administrative sanksjoner fordi de ikke er straff.

I lotteriloven og pengespilloven framgår det at rekkevidden av Lotteritilsynets adgang til å pålegge retting, opphør eller stenging er «forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov». I totalisatorforskriften er rekkevidden formulert som «nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt». Bestemmelsene knyttet til dagens tre lover tar dermed sikte på å dekke alle lovstridige forhold under dagens regelverk.

Etter lotteriloven og pengespilloven skal pålegg rettes mot «den ansvarlige». I forarbeidene til lotteriloven er det presisert at dette er den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten. Den ansvarlige kan være både en privatperson og et foretak, for eksempel en entreprenør, konsesjonshaver, lokalinnhaver, organisasjon, forening eller andre. Lotteritilsynet må vurdere hvem de anser som ansvarlig basert på de faktiske forholdene i saken og på hvem som er nærmest til å rette opp i det ulovlige forholdet.

Av både lotteriloven og pengespilloven følger det at Lotteritilsynet skal sette en frist for når pålegget skal være gjennomført. Forutsetningen er at det er snakk om et pågående ulovlig forhold som den ansvarlige selv gjennom pålegget får en

mulighet til å rette opp i, og at det er mulig å etterleve pålegget som Lotteritilsynet gir.

Et pålegg om retting eller stans er et enkeltvedtak som kan påklages til klageinstansen. Dette er Lotterinemnda, Kulturdepartementet eller Landbruks- og matdepartementet etter henholdsvis lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Lotteritilsynets pålegg om retting eller stans av ulovlige forhold kan være et utgangspunkt for ytterligere forvaltningstiltak mot lovbrudd dersom pålegget ikke etterleves, for eksempel tvangsmulkt eller tilbakekall av tillatelse.

16.2.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre Lotteritilsynets mulighet til å pålegge retting eller stans av ulovlige forhold i samme omfang som i dag.

Det ble videre foreslått å videreføre gjeldende regel om at pålegget skal rettes mot den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten, og at det vil være opp til Lotteritilsynet å vurdere hvem som er ansvarlig ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Det ble ikke vurdert som nødvendig å lovfeste et absolutt krav om at Lotteritilsynet skal sette en frist for oppfyllelse av et pålegg. Det ble vist til at selv om Lotteritilsynet i de fleste tilfeller vil sette en slik frist, kan det i noen tilfeller tenkes å være mer virkningsfullt at Lotteritilsynet innleder en dialog med den som pålegget er rettet mot.

16.2.3 Høringsinstansenes syn

Betsson Group hevder bestemmelsen ikke tilfredsstillende klarhetskravet fordi den ikke gir noen veiledning om hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til pålegg om retting eller stenging, samt hvilken personkrets eller foretak det kan reageres mot.

Utover dette har ingen høringsinstanser kommentert forslaget.

16.2.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer at Lotteritilsynets mulighet til å pålegge retting eller stans av et ulovlig forhold er en sentral del av tilsynets oppgave om å føre tilsyn med at bestemmelsene i loven eller tilhørende forskrifter overholdes. Departementet fastholder derfor forslaget om at Lotteritilsynets mulighet for å fatte vedtak med pålegg om retting eller stans videreføres i samme omfang som i dag. Dette innebærer at Lotteritilsynet kan reagere

med pålegg om retting eller stans overfor ethvert brudd på den nye pengespilloven, for å sikre at loven overholdes.

Forslaget innebærer at pålegget skal rettes mot den ansvarlige, selv om det er andre som bryter lovens bestemmelser. Tilsvarende dagens regelverk, vil den ansvarlige være den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten, og dette kan være en privatperson eller et foretak. Lotteritilsynet vil også i fremtiden vurdere hvem som er ansvarlig ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Manglende oppfølging av overtredelse av Lotteritilsynets pålegg om retting eller stans kan i nærmere bestemte tilfeller utløse andre forvaltningsreaksjoner eller sanksjoner som for eksempel tilbakekall av tillatelse eller godkjenning, stans i utbetaling, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, se punktene 16.3 til 16.6 nedenfor.

Departementet kan ikke se at bestemmelsen slik den er formulert, er i strid med kravet til klar lovhjemmel, som kommentert i høringsuttalelsen fra *Betsson Group*. Det framgår klart av ordlyden at det er brudd på loven, eller brudd på vedtak fastsatt med hjemmel i loven som kan bli pålagt rettet eller stanset. Etter forvaltningslovens definisjon av vedtak, vil vedtak omfatte både forskrifter og enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Det vises til at legalitetsprinsippet ikke medfører noe krav om henvisning til nærmere angitte bestemmelser ved ileggelse av forvaltningsreaksjoner. Departementet er heller ikke enig i at det er i strid med legalitetsprinsippet at bestemmelsen viser til at pålegg kan rettes mot «den ansvarlige», uten at det i loven beskrives nærmere hvilken personkrets eller foretak dette er. Hvem som er nærmest til å bære ansvaret for et lovbrudd vil naturligvis variere ut ifra de konkrete omstendighetene i en sak, og det må derfor åpnes for en viss skjønnsutøvelse.

Etter dagens bestemmelser i lotteriloven § 14 a og pengespilloven § 15 skal Lotteritilsynet sette en frist for oppfyllelse av pålegget og opplyse om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom. Departementet fastholder at det ikke er behov for å lovfeste et absolutt krav om at Lotteritilsynet skal sette en frist for oppfyllelse. I de fleste tilfellene vil Lotteritilsynet gjøre dette, blant annet for å ha mulighet til å bruke andre reaksjons- og sanksjonsmidler dersom pålegget ikke følges opp innen fristen. I noen tilfeller kan det imidlertid være mer virkningsfullt at Lotteritilsynet innleder en dialog med den som pålegget er rettet mot, for å få til en hensiktsmessig prosess for retting av ulovlige forhold.

16.3 Tvangsmulkt

16.3.1 Gjeldende rett

Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. Formålet med trusselen må være å sikre at pålegget blir etterlevd. Vedtaket om tvangsmulkt må være mulig å etterleve på en slik måte at betalingsplikt kan unngås, se Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.), punkt 31.1.

Lotteritilsynet har hjemmel til å ilegge tvangsmulkt etter lotteriloven § 14 c og pengespilloven § 15. Totalisatorloven gir ikke hjemmel til å ilegge tvangsmulkt.

Hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ble tatt inn i lotteriloven i forbindelse med Lotteritilsynets opprettelse i 2001. Formålet med å gi Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt var å gi tilsynet mulighet til å framtvinge overholdelse av tilsynets vedtak. Forarbeidene påpekte at «fortjenestemuligheten ved ulovlig lotteri kan være stor og derfor motivere til å ikke etterkomme pålegget innen fristen. Det er derfor behov for å kunne følge opp pålegg om retting av ulovlige forhold med tvangsmulkt», se Ot.prp. nr. 84 (1998–99) punkt 9.2.3.4.

Hjemmel til å ilegge tvangsmulkt etter pengespilloven ble innført i 2009. Det ble i forarbeidene vist til at tilsvarende hjemmel allerede fantes på lotteriområdet, og at muligheten til å ilegge tvangsmulkt også etter pengespilloven ville sikre en mer effektiv håndheving av regelverket, se Ot.prp. nr. 80 (2007–2008) punkt 5.1.

Ifølge lotteriloven § 14 c kan Lotteritilsynet fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført et gitt pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten ilegges den som er ansvarlig for det ulovlige forholdet.

Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegget og løper fra fristoversittelsen etter pålegget. Dersom tvangsmulkten ikke er fastsatt samtidig med pålegget, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes en ny frist. Lotteritilsynet kan velge mellom å ilegge løpende tvangsmulkt, eller å ilegge mulkten som et engangsbeløp. Lotteritilsynet kan sette ned eller frafalle ilagt tvangsmulkt dersom særlige grunner taler for det.

Tvangsmulktkompetansen i pengespilloven § 15 er svært lik kompetansen etter lotteriloven, men spørsmålet om når plikten til å betale tvangsmulkt inntre er regulert mer detaljert.

Ved løpende tvangsmulkt kan mulkten enten begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt, eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten (pålegget) dersom fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Hvis tvangsmulkten ilegges som engangsbeløp, kan Lotteritilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten (pålegget) dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt.

Det følger dessuten av pengespilloven § 15 fjerde ledd at tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Lotteritilsynet har kun benyttet seg av tvangsmulktkompetansen ved noen få anledninger. Dette viser at tvangsmulkt er et effektivt reaksjonsmiddel, da et forhåndsvarsel om tvangsmulkt i det fleste tilfeller har ført til at aktørene har innrettet seg etter Lotteritilsynets pålegg.

16.3.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått at Lotteritilsynet etter den nye loven skal ha kompetanse til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av pålegg gitt i medhold av loven. Dette innebærer at Lotteritilsynets kompetanse videreføres når det gjelder brudd på regler som tidligere fantes i lotteri- eller pengespilloven, mens tilsynet får et nytt virkemiddel til å sikre etterlevelse på totalisatorområdet.

Det ble videre foreslått en ny mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt i visse tilfeller der det allerede foreligger et brudd på en lovbestemmelse, og der Lotteritilsynet finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye overtredelser. Dette ble foreslått for å unngå tilfeller der et pålegg etterleves formelt, samtidig som det foretas nye handlinger av samme art som ikke rammes av det opprinnelige pålegget. Det ble vist til at det vil avhenge av de konkrete omstendighetene hvorvidt det finnes særlige grunner til å tro at overtrederen vil begå nye overtredelser av samme art. Videre ble det vist til at dette for eksempel kan være tilfelle dersom aktøren gjentatte ganger tidligere har overtrådt samme bestemmelse eller Lotteritilsynet er kjent med konkrete planer overtrederen har.

Når det gjaldt mulktens størrelse, ble det foreslått å videreføre gjeldende ordning med at Lotteritilsynet kan vurdere mulktens størrelse i den enkelte sak.

16.3.3 Høringsinstansenes syn

Stiftelsen Dam og *Actis – Rusfeltets samarbeidsorganisasjon* støtter departementets forslag til forhåndsfastsatt tvangsmulkt i de tilfeller hvor det har vært begått lovbrudd og der Lotteritilsynet har særlig grunn til å forvente nye lovbrudd.

Betsson Group mener at forslaget om å under nærmere vilkår gi Lotteritilsynet myndighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt strider mot forutsetningen som ligger til grunn for et vedtak om tvangsmulkt, nemlig at det eksisterer et pålegg om å etterleve lov, forskrift eller individuell avgjørelse. Høringsinstansen viser til Prop. 62 L (2015–2016) hvor det følger at forhåndsfastsatte tvangsmulker i praksis kun synes å være aktuelt når det foreligger en plikt til å unnlate noe (forbudstvangsmulkt), mens lovforslaget legger opp til at det kan ilegges forhåndsfastsatt tvangsmulkt ved avdekking av «en overtredelse», uten at det klargjøres hvilke bestemmelser som må være overtrådt. Etter denne høringsinstansens syn medfører dette at forhåndsfastsatt tvangsmulkt også vil kunne ilegges ved brudd på en handleplikt, og ikke bare ved brudd på en unnlatesplikt.

16.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om at Lotteritilsynet også etter den nye loven skal ha kompetanse til å treffe vedtak om tvangsmulkt. Nærmere bestemt foreslås det at Lotteritilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter § 26 (pålegg om å gi opplysninger), § 32 (pålegg om retting eller stenging) eller § 35 andre ledd (pålegg om tilbakebetaling av midler) blir oppfylt.

Lovforslaget § 33 innebærer at Lotteritilsynets kompetanse til å ilegge tvangsmulkt videreføres når det gjelder brudd på regler som tidligere fantes i lotteri- eller pengespilloven, mens tilsynet får et nytt virkemiddel til å sikre etterlevelse på totalisatorområdet. Etter ny pengespillov vil Lotteritilsynet ha tilgang til de samme virkemidlene for håndheving, uavhengig av hvilket pengespillområde de fører tilsyn med. Dette bidrar til at tilsynet kan gjennomføres på en helhetlig og konsistent måte.

Forslaget er ikke ment å medføre noen realitetsendring i hvordan tilsynet faktisk utøver sin kompetanse, annet enn forslaget til § 33 andre ledd, hvor departementet foreslår at tilsynet også skal kunne forhåndsfastsette en tvangsmulkt i visse tilfeller. Tvangsmulktbestemmelsen som

foreslås i § 33 må for øvrig leses i sammenheng med den generelle bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51, som inneholder utfyllende regler. Lovforslaget § 33 er noe forkortet i forhold til versjonen i høringsnotatet, blant annet for å sikre samsvar med forvaltningsloven og det som allerede er regulert der.

Tvangsmulkten ilegges den som pålegget rettes mot. Hvem pålegget kan rettes mot, er nærmere behandlet i punkt 16.2.4.

Formålet med tvangsmulkten er å skape et press for å sikre at pålegg etter loven blir oppfylt. Det innebærer at den som pålegget er rettet mot, må ha mulighet til å etterleve pålegget og slik unngå å betale tvangsmulkten. Plikten til å betale tvangsmulkt kan dermed ikke oppstå før fristen for å etterleve pålegget har løpt ut. Dersom tvangsmulkten fastsettes som løpende mulkt, og den løpende mulkten ikke fastsettes samtidig som pålegget, skal det fastsettes et separat tidspunkt for når mulkten begynner å løpe.

Departementet fastholder forslaget om at Lotteritilsynet skal ha mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt i visse tilfeller, jf. lovforslaget § 33 andre ledd. Forslaget innebærer at Lotteritilsynet får kompetanse til å fatte vedtak med trussel om tvangsmulkt før en overtredelse er oppdaget eller konstatert. Tilsynet har ikke slik kompetanse etter dagens lovverk, men andre myndigheter har mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt, se for eksempel alkoholloven § 9-4 sjuende ledd, forurensningsloven § 73 andre ledd og svalbardmiljøloven § 96 andre ledd.

Bakgrunnen for forslaget om å forhåndsfastsette tvangsmulkt er at tvangsmulkten har vist seg å være et lite effektivt virkemiddel i tilfeller der det er enkelt å etterleve pålegget formelt, men samtidig enkelt å utføre nye handlinger av samme art som den pålegget var rettet mot. I slike situasjoner etterleves pålegget, men intensjonen med å ilegge pålegget, altså å rette opp i den ulovlige atferden, undergraves. Et eksempel er at Lotteritilsynet fatter vedtak med pålegg om å fjerne en nettside med reklame for ulovlige pengespill. Den pålegget er rettet mot fjerner umiddelbart nettsiden, men oppretter så en ny nettside med samme type innhold. Tvangsmulkten virker ikke etter sin hensikt i slike tilfeller, fordi det er enkelt å etterleve pålegget og dermed unngå å betale tvangsmulkten, men samtidig enkelt å foreta nye handlinger av samme art som ikke rammes av det opprinnelige pålegget.

Formålet med forslaget om forhåndsfastsetting av tvangsmulkt er å gi Lotteritilsynet et virkemiddel som kan brukes for å skape et konkret

framtidig press overfor den som allerede har brutt en lovbestemmelse, om å ikke gjennomføre tilsvarende eller lignende type overtredelser i framtiden. Muligheten bør brukes med forsiktighet, og det foreslås at det kun er i tilfeller der Lotteritilsynet finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye overtredelser at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd. Departementet foreslår videre at kompetansen avgrenses til de tilfellene der det er særlig grunn til å tro at den framtidige overtredelsen vil være av samme art som den opprinnelige overtredelsen.

Det er altså et minstevilkår for å kunne benytte kompetansen at det allerede foreligger et brudd på en lovbestemmelse. Hvorvidt det finnes særlige grunner til å tro at overtrederen vil begå nye overtredelser av samme art, vil avhenge av de konkrete omstendighetene. Det kan for eksempel foreligge særlig grunn dersom aktøren gjentatte ganger tidligere har overtrådt samme bestemmelse eller Lotteritilsynet er kjent med konkrete planer overtrederen har.

Betsson Group har i sitt høringsinnspill vist til at lovforslaget synes å legge opp til at forhåndsfastsatt tvangsmulkt også kan ilegges ved brudd på en handleplikt og ikke bare ved brudd på en unnlatesplikt, noe som ifølge høringsinstansen er i strid med uttalelser i forarbeidene til forvaltningsloven om tvangsmulkt. I forarbeidene som høringsinstansen har vist til, er det uttalt at «forhåndsfastsatte tvangsmulker synes i praksis kun å være aktuelle i form av forbudstvangsmulkt», se Prop. 62 L (2015–2016) s. 181. Etter departementets syn kan ikke uttalelsen nødvendigvis forstås som at det oppstilles et forbud mot å ilegge forhåndsfastsatt tvangsmulkt ved brudd på handleplikter. Det siterte beskriver simpelthen i hvilke tilfeller en slik sanksjonsmulighet vil være et praktisk virkemiddel. Departementet kan uansett ikke se at forhåndsfastsettelse av tvangsmulkt vil være en praktisk eller hensiktsmessig reaksjon ved brudd på lovens handleplikter, da formålet bak adgangen til forhåndsfastsettelse er å hindre tilfeller hvor noen etterlever et pålegg, samtidig som det foretas nye handlinger av samme art som ikke rammes av det opprinnelige pålegget. Dette vil først og fremst være aktuelt ved brudd på forbuds- eller unnlatesbestemmelser. Et typisk eksempel er brudd på forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Her vil tilbydereren kunne etterkomme et pålegg om å fjerne en ulovlig spillnettside og dermed unngå tvangsmulkt, samtidig som vedkommende oppretter en annen ulovlig spillnettside som ikke rammes av det opprinnelige pålegget. Ved brudd på handleplikter, derimot, vil

det etter departementets syn neppe oppstå denne typen tilfeller hvor intensjonen bak bestemmelsen omgås på samme måte.

Vedtaket om å forhåndsfastsette tvangsmulkt må inneholde en nærmere beskrivelse av hva som skal til for at mulkten begynner å løpe, det vil si hvilke overtredelser som anses å være av samme art. Departementet mener at som et utgangspunkt vil enhver overtredelse av samme bestemmelse som den opprinnelige overtredelsen kunne være av samme art. Dersom Lotteritilsynet anser det som hensiktsmessig, kan imidlertid vedtaket avgrenses til kun å gjelde nærmere bestemte typer av overtredelser av samme bestemmelse.

Departementet antar at det kan komme til et punkt hvor gjentagende lovbrudd heller bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr, enn at det reageres med pålegg og forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Lotteritilsynet har ikke hatt kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr etter dagens lovverk, men departementet foreslår at tilsynet får slik kompetanse, se nærmere omtale nedenfor i punkt 16.6. Det vil være opp til Lotteritilsynet å vurdere hvilken reaksjon som er mest hensiktsmessig i den konkrete sak.

Departementet har ikke foreslått noen nærmere regulering av tvangsmulktens størrelse. Spørsmålet er ikke lovregulert i dag, og det har dermed vært opp til Lotteritilsynet å vurdere mulktens størrelse i den enkelte sak. Departementet ser det ikke som nødvendig å endre dagens system. Det vises imidlertid til Justis- og beredskapsdepartementets generelle betraktninger om fastsettelse av tvangsmulktens størrelse i Prop. 62 L (2015–2016). Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det et bærende prinsipp at tvangsmulkten utmåles slik at den skaper tilstrekkelig oppfyllellespress til at det tilknyttede pålegget etterleveres, se Prop. 62 L (2015–2016) s. 180. Videre følger det at mulktens størrelse fastsettes på en mest mulig entydig måte i vedtaket om trussel om tvangsmulkt, slik at adressaten på forhånd er klar over hva han eller hun risikerer ved manglende etterlevelse av det pålegget trusselen er knyttet til.

Hva som skal til for å skape et tilstrekkelig oppfyllellespress, vil variere ut ifra forholdene i den konkrete saken, og dette vil Lotteritilsynet måtte vurdere nærmere. Samtidig bør ikke tvangsmulktens størrelse være urimelig tyngende i de tilfeller der pålegget ikke etterleveres, og mulkten faktisk må betales. Risikoen for at mulkten kan bli urimelig tyngende, vil kanskje særlig være til stede der det fastsettes løpende tvangsmulkt. I slike tilfeller bør tilsynet vurdere om det skal settes en grense for hvor lenge mulk-

ten kan løpe, og/eller om det skal settes et maksimalbeløp.

Når det gjelder størrelsen på en forhåndsfastsatt tvangsmulkt, må denne fastsettes i vedtaket på samme måte som en ordinær mulkt. Departementet ser imidlertid en viss risiko for at en forhåndsfastsatt tvangsmulkt kan bli urimelig i forhold til en eventuell ny overtredelse. Mulkten vil for eksempel kunne fremstå som uforholdsmessig høy dersom den nye overtredelsen er av vesentlig mindre alvorlig karakter enn den opprinnelige overtredelsen. Dette kan gi grunnlag for at tvangsmulkten kan frafalles helt eller delvis, jf. forvaltningsloven § 51 tredje ledd. Se tilsvarende betraktninger i tilknytning til alkoholloven § 9-4 sjuende ledd i Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) punkt 2.4.1.4.

Endelig vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Det betyr at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute, eller, dersom illeggelsen er påklaget, før klageinstansen har truffet vedtak. På den annen side vil tvangsfullbyrdelse kunne skje selv om det anlegges sivilt søksmål der sanksjonsvedtakets gyldighet bestrides. Departementet understreker at den alminnelige regelen i forvaltningsloven § 42 vil gjelde. Dette innebærer at en klage på Lotteritilsynets vedtak til Lotteriklagenemnda ikke gis oppsettende virkning, med mindre dette bestemmes i det enkelte tilfelle.

16.4 Tilbakekalle en tillatelse eller godkjenning

16.4.1 Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 14 første ledd kan Lotteritilsynet kalle tilbake en godkjenning, autorisasjon eller lotteritillatelse ved gjentatte eller alvorlige brudd på lotteriloven, eller bestemmelser eller vilkår gitt i medhold av loven. Etter forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-4 skal et slikt tilbakekall gis en tidsavgrenset gyldighet på maksimalt to år, og det må søkes om ny godkjenning eller autorisasjon etter utløpet av perioden.

Ikke ethvert brudd på lov, forskrift eller vilkår vil gi grunnlag for tilbakekall av tillatelse. Det må foreligge gjentatte eller alvorlige brudd på reglene for at en slik reaksjon kan benyttes. Et eksempel på hva Lotteritilsynet har vurdert som et alvorlig brudd er at en entreprenør fordeler inntektene fra lotterivirksomheten i strid med lov, forskrift eller vilkår fastsatt i tillatelsen.

Lotteritilsynet har i snitt kalt tilbake godkjenning og autorisasjon til ca. 200 organisasjoner og

én bingoentreprenør hvert år. Tilbakekall av godkjenningen til organisasjonene skjer i praksis på grunn av manglende oppfølging av plikten til å levere regnskapsrapport, og tilbakekallet gis normalt en varighet på seks måneder. Tilbakekall av autorisasjonen til en entreprenør skjer oftest i alvorlige tilfeller av manglende utbetaling til formålene. Organisasjonen eller entreprenøren må deretter søke om ny tillatelse eller autorisasjon.

Etter lotteriloven § 14 andre ledd kan tilbakekall også besluttes dersom lotterivirksomheten har forårsaket gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller forårsaker et miljø som er skadelig for barn og unge. Denne bestemmelsen har vært benyttet svært sjelden. Dette er i tråd med forarbeidene, se Ot.prp. nr. 58 (1993–94) s. 37, der det forutsettes at lotterimyndighetene bare i unntakstilfeller skal benytte seg av denne hjemmelen. Alternativet er å fastsette nye og endrede vilkår. Bestemmelsen åpner for adgang til tilbakekall ved omstendigheter rundt arrangementsstedet som ikke uten videre kan belastes arrangøren.

Videre angir lotteriloven § 14 tredje ledd at Lotteritilsynet kan nedlegge forbud mot fortsatt virksomhet for lotterier som ikke krever tillatelse dersom det foreligger forhold som nevnt i § 14 første og andre ledd.

Lotteriloven § 14 tredje til femte ledd har bestemmelser om hva som skal skje med pågående lotterier dersom Lotteritilsynet beslutter tilbakekall. Dersom en innretning som brukes til spill eller trekning ikke virker tilfredsstillende, skal tillatelsen tilbakekalles straks. Ellers kan det fastsettes en frist for avvikling av lotteriet, eller Lotteritilsynet kan beslutte at lotteriet skal avvikes ved hjelp av særskilt oppnevnt bestyrer.

Etter totalisatorforskriften § 1 andre ledd kan Landbruks- og matdepartementet sette vilkår for konsesjonen som er gitt til den som tilbyr totalisatorspill, og kan trekke konsesjonen tilbake dersom totalisatoravgiften ikke betales rettidig eller dersom konsesjonshaver ikke «nøie overholder de bestemmelser som er utferdiget», jf. totalisatorloven § 3 andre ledd.

Pengespilloven har ingen bestemmelse om tilbakekall av tillatelse. Etter pengespilloven § 1 første ledd gjelder pengespilloven for enkelte nærmere angitte pengespill (pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, tallspillet lotto og utbetalingsautomater) samt andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for. I fravær av bestemte regler om tilbakekall må det legges til grunn at tilbakekall av pengespilltillatelse kan gjøres av den som har gitt tillatelsen, i disse tilfellene altså Stortinget ved

lovendring eller Kongen. Gjennom eierstyring og instruksjonsadgang overfor Norsk Tipping samt fastsetting av spilleregler, har departementet likevel stor innvirkning på hvilke pengespill Norsk Tipping til enhver tid kan tilby.

16.4.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre Lotteritilsynets gjeldende adgang til å kunne kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake ved gjentatte eller alvorlige brudd på pengespillregelverket. Det ble også foreslått at Lotteritilsynet kan sette vilkår for fortsatt drift.

Videre ble det foreslått at et eventuelt tilbakekall av en enerettstilbyders tillatelse må bekreftes av Kongen før det kan gjennomføres, da det er Kongen som gir disse tillatelsene i utgangspunktet.

Departementet foreslo videre at Lotteritilsynet i særskilte tilfeller fortsatt skal ha mulighet til å kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning dersom pengespillvirksomheten har forårsaket gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden, eller har medført andre alvorlige lovbrudd. Det ble trukket fram at tilbakekall i slike tilfeller er en alvorlig reaksjon som bare skal brukes når fortsatt drift er utilrådelig. Det ble på denne bakgrunn foreslått at politiet bør ha dokumentert kriminalitetsbildet før denne typen tilbakekall kan være aktuelt.

Det ble også foreslått at Lotteritilsynet skal kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning ved alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelsene som er angitt i hvitvaskingsloven § 49 første ledd (krav til risikovurderinger, kundetiltak, undersøkelser- og rapporteringsplikt, registrering og lagring av opplysninger, internkontroll m.m.)

Det ble i høringsnotatet foreslått at et vedtak om tilbakekall skal være tidsavgrenset til maksimalt to år.

Videre foreslo departementet at en tillatelse som er gitt til en ikke-fortjenestebasert organisasjon, en lokal-radio eller en lokal-tv, eller en godkjenning gitt til en medhjelper, kan kalles tilbake dersom aktøren ikke lenger oppfylder vilkårene i lov eller forskrift for å få slik godkjenning eller tillatelse. Tillatelse eller godkjenning gitt til disse aktørene ble foreslått å kunne tilbakekalles også dersom aktøren er under konkursbehandling.

Endelig foreslo departementet å gi Lotteritilsynet fullmakt til å beslutte hvordan berørte pengespill skal avvikles dersom en tillatelse eller godkjenning kalles tilbake.

16.4.3 Høringsinstansenes syn

Bingo- og lotteriforbundet mfl. (samlet uttalelse fra 25 bingoentreprenører) er enig i at tilbakekall av godkjenning eller tillatelse bør opprettholdes for gjentatte og/eller alvorlige brudd på lovgivningen. Høringsinstansen har heller ingen innvendinger til at tillatelse også kan tilbakekalles ved brudd på enkelte bestemmelser i hvitvaskingsloven, eller som følge av andre alvorlige lovbrudd. Høringsinstansen mener imidlertid at lovbruddene som danner grunnlag for eventuelt tilbakekall av tillatelse, må ha en direkte tilknytning til eier eller drivers ulovlige drift. Det vises til at miljøet rundt bingohallen kan endres på grunn av forhold som bingoentreprenørene ikke rår over, og at det derfor kun unntaksvis og i helt spesielle tilfeller åpnes opp for tilbakekall av en tillatelse eller godkjenning. Entreprenør må få mulighet til å forsøke relevante tiltak i samarbeid med politi, kommune og Lotteritilsynet før tilbakekall av tillatelse blir vurdert.

Spillavhengighet Norge ønsker strenge sanksjoner eller tilbaketrekking av tillatelse ved grove brudd på reglene om markedsføring av spill mot sårbare spillere.

16.4.4 Departementets vurdering

16.4.4.1 Tilbakekall som skyldes brudd på pengespillregelverket

Departementet fastholder forslaget om å videreføre Lotteritilsynets adgang til å kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake ved gjentatte eller vesentlige brudd på pengespillregelverket. Allmennheten må kunne stole på at aktører i pengespillmarkedet handler i tråd med tillatelsen og regelverket. Dersom noen ikke lenger oppfylder vilkårene eller har vist seg lite egnet til å være pengespilltilbyder, eller det er andre forhold som sterkt fraråder at pengespillvirksomheten skal fortsette, bør Lotteritilsynet ha adgang til å stanse pengespillaktiviteten gjennom å trekke en tillatelse eller godkjenning tilbake.

Forslag til § 34 første ledd viderefører dagens bestemmelse i lotteriloven om at Lotteritilsynet kan trekke en tillatelse eller godkjenning tilbake ved gjentatte eller vesentlige brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven. Bestemmelsen åpner også opp for at Lotteritilsynet kan sette vilkår for fortsatt drift. Hva som utgjør et vesentlig brudd på pengespillregelverket, vil bero på en konkret vurdering av de faktiske forholdene i hver sak opp mot lovens formål. Grove

brudd på markedsføringsreglene eller andre bestemmelser som skal beskytte de mest sårbare spillerne, vil kunne utgjøre vesentlige brudd. Det samme vil gjelde for manglende utbetaling av midler til rette mottagere. Dersom en pengespilltilbyder unnlater å rette seg etter pålegg om å bytte ut personer i styret eller ledelsen som Lotteritilsynet har vurdert som ikke egnet etter lovforslaget § 9, vil dette i de fleste tilfeller vurderes som et vesentlig brudd.

Forslag til første ledd fastslår videre at dersom det er aktuelt å trekke tilbake tillatelsen til den som har fått tillatelse til å tilby hestespill etter § 14, skal Kongen behandle saken før slikt tilbakekall kan iverksettes. Dette er med bakgrunn i at det er Kongen som gir denne tillatelsen i utgangspunktet. Departementet vil imidlertid ha andre styringsmuligheter overfor enerettstilbyderne, som kan være mer hensiktsmessige enn tilbakekall av tillatelse. Departementet vurderer derfor at bestemmelsen vil bli brukt kun i helt spesielle tilfeller dersom tilbyderen av hestespill ikke lenger evner å oppfylle sine forpliktelser som virkemiddel i pengespillpolitikken.

16.4.4.2 *Tilbakekall som skyldes andre alvorlige lovbrudd*

Departementet har etter en fornyet vurdering valgt å gå bort ifra forslaget om at Lotteritilsynet skal kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning dersom pengespillvirksomheten har forårsaket gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller medført andre alvorlige lovbrudd. Det vises til at det er et formål med loven å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Dette betyr ikke at det nødvendigvis bør være Lotteritilsynets rolle å forhindre at det utøves brudd på ro og orden eller andre typer kriminalitet i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Dette vil først og fremst være en politioppgave. Dette er også i tråd med høringsinnspill fra bingobrandsjen, som mener at lovbruddene som danner grunnlag for eventuelt tilbakekall av tillatelse må ha en direkte tilknytning til eier eller drivers ulovlige drift. Dette henger blant annet sammen med at miljøet rundt pengespillvirksomheten kan endres på grunn av forhold som tilbyderen ikke rår over. Det kan derfor synes urimelig at en tilbyder får sin tillatelse tilbakekalt som følge av forhold som tilbyderen ikke kan lastes for.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn ikke forslaget om at Lotteritilsynet kan kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake dersom pengespillvirksomheten har forårsaket gjen-

tatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller medført andre alvorlige lovbrudd.

16.4.4.3 *Tilbakekall som skyldes brudd på hvitvaskingsregelverket*

Departementet vurderer at for å sikre trygge pengespill, vil det være essensielt å kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning fra en tilbyder som bryter hvitvaskingslovens krav. Dersom en slik mulighet ikke foreligger, vil Lotteritilsynet kunne reagere mot tilbyderen i henhold til hvitvaskingslovens reaksjons- og sanksjonshjemler. Tilbyderen vil likevel i prinsippet kunne fortsette sin pengespillvirksomhet da hvitvaskingsloven ikke gir hjemmel til å trekke tilbake en tillatelse eller godkjenning gitt i medhold av pengespilloven.

Departementet opprettholder derfor forslaget i § 34 andre ledd om at Lotteritilsynet også kan kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning dersom aktøren gjentatte ganger eller vesentlig har overtrådt bestemmelsene som er angitt i hvitvaskingsloven § 49 første ledd, altså de bestemmelsene som kan føre til ileggelse av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven. Disse bestemmelsene dreier seg blant annet om krav til risikovurderinger, rutiner, kundetiltak og løpende oppfølging, undersøkelsesplikt, rapporteringsplikt, registrering og lagring av opplysninger, internkontroll og opplæring.

Det er etter hvitvaskingsloven § 49 ikke krav om at en overtredelse skal være vesentlig eller ha forekommet gjentatte ganger for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. I forarbeidene begrunnes dette blant annet med tilliten til aktørene og at hvitvaskingsloven har et kriminalitetsforebyggende formål. Departementet foreslår imidlertid at for å kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning etter pengespilloven, må overtredelsen av hvitvaskingsregelverket ha vært vesentlig eller ha forekommet gjentatte ganger. Det vises til at det bør være en relativt høy terskel før en tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill kalles tilbake etter denne bestemmelsen. Dette innebærer at Lotteritilsynet må gjøre en helhetlig vurdering av om en pengespilltilbyder, til tross for å ha overtrådt en av bestemmelsene i hvitvaskingsloven, likevel vil kunne være i stand til å tilby trygge pengespill i tråd med pengespillovens formål. I mange tilfeller vil veiledning i hvordan for eksempel risikovurderinger og rutiner kan bedres, være en mer hensiktsmessig framgangsmåte enn å kalle tilbake tillatelsen til pengespilltilbyderen. Tilbakekall er en alvorlig reaksjon som bare skal brukes

når fortsatt drift er utilrådelig. Departementet viser for øvrig til at Lotteritilsynet etter § 34 også kan sette vilkår for fortsatt drift.

Bestemmelsen om tilbakekall med bakgrunn i overtredelse av hvitvaskingsloven vil bare kunne benyttes for de pengespillene som er underlagt hvitvaskingslovens omfang, se nærmere om dette i punkt 10.3.1 over.

Der en tillatelse kalles tilbake på grunn av brudd på hvitvaskingsloven, kan det oppstå spørsmål om dette er å regne som straff etter EMK (P7-4). Problemstillingen gjør seg gjeldende i tilfeller der det i tillegg til å tilbakekalle en tilbyders tillatelse eller godkjenning etter pengespilloven, også vil være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49. Dersom tilbakekall av tillatelse etter pengespilloven utgjør straff etter EMK, vil forbudet mot dobbeltstraff sette en skranke for myndighetenes adgang til å reagere med overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49 i tilfeller der virksomhetens tillatelse allerede er tilbakekalt etter pengespilloven for brudd på de samme bestemmelsene.

Departementet finner imidlertid at tilbakekall av tillatelse til å tilby pengespill ved brudd på bestemmelsene nevnt i hvitvaskingsloven § 49, ikke er å regne som straff etter EMK.

Hensikten med adgangen til å kalle tilbake en tillatelse til å tilby pengespill ved brudd på hvitvaskingsloven er ikke å påføre den som blir ilagt rettighetstapet et onde, men å hindre dem som ikke er skikket til å tilby pengespilltjenester fra å tilby slike tjenester. Det vises til at pengespillvirksomhet har en spesielt høy risiko for å utnyttes i hvitvaskingsøyemed på grunn av de høye pengesummene involvert. Da er det spesielt viktig at den som tilbyr slike tjenester er tilstrekkelig skikket til å påse at hvitvaskingslovens krav blir fulgt. Reaksjonen er videre begrunnet med behovet for tillit til de ulike aktørene, og at allmenheten må kunne stole på at de tilbydere som er på markedet er seriøse. Reaksjonens formål er dermed å hindre at pengespilltjenester ikke tilbys av noen som ikke er skikket til det, samt at allmenheten kan ha tillit til at pengespillvirksomhet foregår på en trygg og ansvarlig måte. Dette skiller seg fra et rent pønalt formål og taler for at tilbakekall i disse tilfellene ikke er en straffesanksjon.

Det kan imidlertid oppstå spørsmål om dette stiller seg annerledes fordi vurderingen av skikkethet i dette tilfellet er basert på at det er begått lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven, se Prop. 62 L (2015–2016) s. 92. Ifølge de nevnte forarbeidene vil det at begåtte straffbare handlinger ofte kan

være sentrale for vurderingen av egnetheten eller skikketheten, normalt ikke føre til at tilbakekallet må anses som straff etter EMK. Det er først og fremst ved tidsbegrensede tilbakekall som ikke direkte er rettet inn mot å ivareta de hensynene tillatelsesordningen skal beskytte, at det kan bli spørsmål om å anse tilbakekall av offentlige tillatelser som straff etter EMK, se Prop. 62 L (2015–2016) s. 93. Det kan for eksempel være at tillatelsen, under henvisning til begåtte lovbrudd, kalles tilbake eller begrenses i et angitt tidsrom, uten at det stilles krav om rekvalifiserende tiltak og uten at det skjer noen egnethets- eller skikkethetsvurdering. I slike tilfeller kan reaksjonen ifølge de nevnte forarbeidene framstå som en straffereaksjon.

I forslag til § 34 er reaksjonen riktignok tidsbegrenset til to år, men det er ikke snakk om å tilbakekalle en tillatelse uten at det foretas en skikkethetsvurdering eller uten at tilbakekallet er knyttet til ivaretagelsen av de hensynene tillatelsesordningen er ment å beskytte. Tvert imot er tilbakekallet reservert for de alvorligste tilfellene hvor det har skjedd gjentatte eller vesentlig brudd, og hvor fortsatt drift vurderes som utilrådelig. Som vist til ovenfor, skal Lotteritilsynet gjøre en helhetlig vurdering av om en pengespilltilbyder, til tross for å ha overtrådt en av bestemmelsene i hvitvaskingsloven, likevel vil kunne være i stand til å tilby trygge pengespill i tråd med pengespillovens formål. Det skal også vurderes hvorvidt andre reaksjoner kan være mer hensiktsmessige, som å gi veiledning i hvordan rutiner og risikovurderinger kan forbedres, eller sette vilkår for fortsatt drift. Dette understreker etter departementets syn at tilbakekall etter bestemmelsen ikke har et pønalt formål, men skal sikre at de som kan tilby pengespilltjenester er skikket til dette. Videre er tilbakekallet som nevnt over direkte knyttet til å ivareta hensynet til at pengespill skal tilbys på en trygg og ansvarlig måte, i tråd med lovens formålsbestemmelse. Det kan også trekkes fram at EMD i avvisningsavgjørelsene Storbråten mot Norge og Mjelde mot Norge (2007) har akseptert at ileggelse av konkurskarantene (to år) både med grunnlag i konkursloven § 142 første ledd nr. 1 og nr. 2, ikke er straff etter EMK. Det var for EMD ikke avgjørende i motsatt retning at det er et vilkår for ileggelse av konkurskarantene etter § 142 første ledd nr. 1, at vedkommende «med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling i forbindelse med konkursen eller den virksomhet som har ført til insolvensen».

Adgangen til å tilbakekalle en tillatelse til å tilby pengespill ved gjentatte eller alvorlige brudd

på hvitvaskingsloven vurderes på denne bakgrunn ikke som straff etter EMK.

16.4.4.4 *Tilbakekall i andre tilfeller*

I lovforslaget § 34 tredje ledd foreslår departementet at en tillatelse som er gitt til en ikke-fortjenestebasert organisasjon etter forslaget § 18 eller til en kringkaster som tilbyr lokalradio eller lokal-fjernsyn etter forslaget § 20, eller en godkjenning gitt til en medhjelper etter § 21, kan kalles tilbake dersom aktøren ikke lenger oppfyller vilkårene i lov eller forskrift for å få slik godkjenning eller tillatelse. Tilbakekall er her altså ikke knyttet til vesentlige eller gjentatte brudd på pengespillregelverket, men vil gjelde for eksempel dersom en organisasjon endrer sin aktivitet eller sitt formål. Når aktøren ikke ville fått en tillatelse eller godkjenning på grunn av manglende oppfylling av vilkårene, er det heller ikke rimelig at aktøren skal tillates å fortsette sin virksomhet.

Departementet foreslår videre at tillatelse eller godkjenning gitt til en tilbyder eller medhjelper nevnt i foregående avsnitt, også kan kalles tilbake dersom tilbyderens eller medhjelperens bo er under konkursbehandling. Dette er for å sikre at inntekter eller overskudd fra pengespill ikke skal gå inn i et konkursbo. Det vises til at det i lovens foreslåtte formål i § 1 er lagt til grunn at inntekter fra pengespill skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål.

16.4.4.5 *Andre forhold ved tilbakekall*

Departementet vurderer at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen i dagens lotterilov § 14 tredje ledd, om at Lotteritilsynet kan nedlegge forbud mot fortsatt virksomhet for pengespill som ikke krever tillatelse. Etter lovforslaget § 32 har Lotteritilsynet adgang til å pålegge retting av ulovlige forhold eller opphør eller stenging av ulovlig virksomhet. Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen vil gi tilstrekkelig hjemmel for Lotteritilsynet til å reagere mot pengespill som kan tilbys uten tillatelse, dersom pengespillene går utover det lovlige omfanget eller bryter med øvrige krav i loven som også gjelder for slike pengespill.

Departementet foreslår at et vedtak om tilbakekall skal være tidsavgrenset til maksimalt to år. Dette innebærer at aktøren kan søke om ny tillatelse eller godkjenning etter utløpet av tilbakekallsperioden. Et tilbakekall av en tillatelse eller godkjenning vil dermed ikke medføre et varig forbud mot å tilby pengespill. Tidsfristen vil blant annet gi

aktøren mulighet til å gjøre endringer i ledelsen eller forbedre rutiner i tråd med hvitvaskingsloven.

Etter lovforslaget § 34 fjerde ledd får Lotteritilsynet fullmakt til å beslutte hvordan berørte pengespill skal avvikles dersom en tillatelse eller godkjenning kalles tilbake. Lotteritilsynet må i slike tilfeller, så langt det er mulig, sørge for en avvikling som tar hensyn til de som har deltatt i pengespillene med en innsats, men hvor trekning ikke har funnet sted ennå.

16.5 Stans av utbetalinger og tilbakebetaling

16.5.1 Gjeldende rett

Pengespillregelverket har i dag ingen generell hjemmel for stansing av utbetalinger til organisasjoner som mottar midler fra pengespill, for de tilfellene hvor en organisasjonen skulle vise seg ikke å oppfylle lovens vilkår, eller anvender midler i strid med lovens bestemmelser.

I forskrift om grasrotandel § 9 og i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping § 8 finnes det imidlertid bestemmelser som gir Lotteritilsynet adgang til å gjøre vedtak om midlertidig stans i utbetalinger i slike situasjoner.

16.5.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å etablere en adgang for Lotteritilsynet til å stanse utbetalinger til nærmere angitte aktører dersom det er grunn til å tro at aktøren ikke oppfyller lovens vilkår, eller at midler fra pengespill brukes i strid med lovens bestemmelser. Det ble vist til at det må være konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler, med sannsynlighetsovervekt som beviskrav.

Når det gjelder hvem Lotteritilsynet skal kunne stanse utbetalinger til, ble det foreslått at dette skal gjelde de som har tillatelse til å tilby pengespill etter lovforslaget § 18, det vil si organisasjonene som kan tilby pengespill i tillegg til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, inkludert organisasjoner som får midler fra entreprenørbingo (bingoformål) eller midler fra spill på skip. Det ble også foreslått at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling til organisasjoner som mottar midler fra Norsk Tippings bingoterminaler i tråd med lovforslaget § 12 første ledd nr. 1, samt til organisasjoner som mottar grasrotandel, jf. lovforslaget § 13.

I høringsnotatet ble det videre foreslått at Lotteritilsynet også skal kunne stanse utbetalinger til en

organisasjon dersom organisasjonen er under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger, herunder tilskuddsordninger under andre departementers ansvarsområder. Det ble vist til at også her må det foreligge konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteritilsynet kan stanse utbetaling, men at det ikke var et krav at den som gransker saken har konkludert.

Departementet foreslo videre i høringsnotatet at Lotteritilsynet får hjemmel til å pålegge en organisasjon å betale tilbake midler som allerede er utbetalt, dersom tilsynet har mistanke om at en organisasjon bryter med pengespillovens bestemmelser. Det ble vist til at krav om tilbakebetaling må stå i forhold til den mistanken Lotteritilsynet har, og at det ikke bør pålegges langt tilbake i tid om ikke mistanken er særdeles sterk.

Endelig ble det foreslått en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om hvordan stans i utbetalinger kan gjennomføres og også hvordan inndratte pengespillmidler skal brukes når disse ikke utbetales til det opprinnelige tiltenkte formålet.

16.5.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler å fjerne ordlyden «det er grunn til å tro» i § 35 første ledd da det ikke er klart at dette gir uttrykk for et krav om sannsynlighetsovervekt. Høringsinstansen stiller seg videre noe skeptisk til utformingen av lovforslaget § 35 andre ledd da forslaget vil innebære at det ilegges sanksjoner før en sak er ferdigbehandlet. Høringsinstansen oppfordrer Kulturdepartementet til å vurdere å endre bestemmelsen for eksempel ved at Lotteritilsynets myndighet begrenses til å stanse utbetalinger til en organisasjon når en offentlig myndighet har konkludert med at det foreligger misbruk av en offentlig tilskuddsordning. I tillegg bør det klargjøres i loven hva som skal utgjøre «misbruk», og for hvor langt fram i tid Lotteritilsynet kan stanse utbetalinger til en organisasjon på dette grunnlaget. *Justis- og beredskapsdepartementet* har videre vist til at man i høringsnotatet bruker begrepet «mistanke» om når Lotteritilsynet kan kreve tilbakebetaling, som neppe kan bety sannsynlighetsovervekt. Å kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler er generelt mer inngripende enn å stanse framtidige utbetalinger, og beviskravet bør dermed ikke være svakere for å kunne kreve tilbakebetaling. Departementet oppfordres videre til å omtale spørsmålet om hvor langt tilbake Lotteritilsynet kan kreve tilbakebetaling, samt vurdere om det i enkelte situasjoner ikke skal kunne kreves tilbakebetaling, for eksempel der pengene er

brukt opp på formål som er i tråd med tildelingen, og organisasjonen ikke kan lastes for feilen som har oppstått.

16.5.4 Departementets vurderinger

16.5.4.1 Utgangspunkter

Et utgangspunkt for pengespillovgivningen er at overskudd fra pengespill som hovedregel skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål, se forslag til formålsbestemmelse i § 1.

I forslag til ny pengespillov ligger det flere føringer om hvem som kan få inntekter fra ulike pengespill og hvordan midlene kan brukes, se særlig kapittel 4 om pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne og § 13 om grasrotandel. I tillegg vil forskrifter som vedtas med hjemmel i pengespilloven også kunne gi mer detaljerte krav om hvem som kan ha inntekter fra pengespill og hvordan midlene skal kunne disponeres.

Å la aktører som bryter regelverket fortsette å få overført midler fra pengespill, vil virke urimelig og vil lett stride mot den alminnelige rettsoppfatningen. Departementet har videre erfart at det kan være vanskelig å få tilbake midler fra aktører som har misbrukt en ordning. Dette har for eksempel vært tilfelle ved misbruk av grasrotandelen.

16.5.4.2 Stans i utbetalinger ved brudd på lovens vilkår eller bruk av midler i strid med lovens bestemmelser

Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å etablere en adgang for Lotteritilsynet til å stanse utbetalinger til nærmere angitte aktører som ikke oppfyller lovens vilkår, eller som har anvendt midler fra pengespill i strid med lovens bestemmelser. Dette vil først og fremst dreie seg om at en organisasjon ikke oppfyller vilkårene for å få tillatelse til å tilby pengespill eller vilkår for delta i grasrotandelen, eller organisasjonen har benyttet inntektene fra pengespill i strid med regler i lov eller forskrift. Eksempler på dette kan være at det bevisst er gitt feil opplysninger ved søknadstidspunktet, at det er tale om en rent fiktiv organisasjon, eller at midler brukes til privat bruk eller til annet formål som regelverket ikke tillater.

Dersom det er snakk om andre typer brudd på regelverket enn det som er knyttet til organisasjonen selv eller bruken av midlene, for eksempel brudd på markedsføringsregler, vurderer departementet at andre reaksjoner eller sanksjoner vil

være mer hensiktsmessige å bruke. En hjemmel til å stanse utbetalinger bør gjelde for de tilfellene hvor en organisasjon har fått eller brukt midler fra pengespill som organisasjonen ikke hadde lovlig rett til.

Det må være konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler. Beviskravet vil være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Avgjørelser om å stanse utbetalinger vil være enkeltvedtak, og saksforberedelsen må dermed følge reglene i forvaltningsloven kapittel IV.

Den foreslåtte bestemmelsen vil sikre at det ikke blir utbetalt nye midler til aktører som har brutt regelverket, når konsekvensene av bruddene er at aktørene ikke ville hatt rett til disse midlene.

Departementet har vurdert bestemmelsen i lys av EMK, og finner at stans av utbetalinger etter bestemmelsen ikke kan regnes som straff etter EMK artikkel 6. Det vises til at stans av utbetaling av slike midler vil ha et tydelig gjenopprettende, og ikke pønalt, formål.

16.5.4.3 *Hvem som kan få sine utbetalinger stanset*

Når det gjelder hvilke aktører som Lotteritilsynet skal kunne stanse utbetalinger til, foreslår departementet for det første at dette skal gjelde organisasjoner som får tillatelse etter lovforslaget § 18. Dette er de organisasjonene som kan tilby pengespill i tillegg til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, inkludert organisasjoner som får midler fra entreprenørbingo (bingoformål) eller midler fra spill på skip. Det vil særlig være i tilfellene hvor midler skal viderebetales fra en tilbyder til en organisasjon at bestemmelsen om stans i utbetalinger vil være relevant å bruke.

For det andre foreslår departementet at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler til organisasjoner som mottar midler fra Norsk Tippings overskudd i tråd med lovforslaget § 12 første ledd nummer 1. Etter denne bestemmelsen skal overskuddet fra Norsk Tippings bingoterminaler fordeles til de samme organisasjonene som mottar overskuddet fra øvrige bingospill i bingohallen. Dette vil være organisasjoner som har tillatelse etter lovforslaget § 18. Dersom Lotteritilsynet beslutter å stanse utbetaling av midler fra bingo-entreprenørene til disse organisasjonene, vil det være en naturlig konsekvens at organisasjonene heller ikke skal motta midler fra Norsk Tippings overskudd.

For det tredje foreslår departementet at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler til orga-

nisasjoner som mottar grasrotandel, se punkt 13.1 over. Disse midlene går direkte til den organisasjonen som hver enkelt av Norsk Tippings spillere velger og inngår ikke i Norsk Tippings overskudd. Grasrotandelen utbetales direkte fra Norsk Tipping til mottagerne av slike midler.

16.5.4.4 *Om organisasjoner som er under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger*

Departementet har, etter en fornyet vurdering, gått bort fra forslaget i høringsnotatet om at Lotteritilsynet også skal kunne stanse utbetalinger dersom en organisasjon er under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger. Det vises til at en slik adgang vil kunne være rettssikkerhetsmessig utfordrende ved at det åpnes for ileggelse av sanksjoner før en sak er ferdigbehandlet. Videre vil en slik adgang medføre en vesentlig prosessrisiko for Lotteritilsynet, som vil risikere erstatningskrav dersom det skulle vise seg at mistanken om at en organisasjon har misbrukt andre offentlige ordninger, ikke stemmer.

Departementet ser også betenkeligheter med å koble retten til utbetalinger på pengespillfeltet med eventuelt misbruk av offentlige tilskuddsordninger på andre områder. Det vises til at misbruk av andre tilskuddsordninger ikke nødvendigvis vil medføre at det også foreligger brudd på reglene i pengespilloven og hensynene bak loven. En slik kobling vil kunne føre til urimelige resultater dersom feil bruk av andre tilskuddsordninger skyldes rettsvillfarelse, noe som kan tenkes å bli tilfellet for mindre organisasjoner uten et profesjonelt apparat. Departementet opprettholder på denne bakgrunn ikke forslaget om at Lotteritilsynet skal kunne stanse utbetalinger dersom en organisasjon er under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger.

16.5.4.5 *Tilbakebetaling av midler*

Departementet vurderer at dersom en organisasjon bryter med pengespillovens bestemmelser, slik at utbetalinger kan stanses etter lovforslaget første ledd, bør Lotteritilsynet også kunne pålegge organisasjonen å betale tilbake midler som allerede er utbetalt, se lovforslaget § 35 andre ledd. Det vil være opp til Lotteritilsynets skjønn hvorvidt det skal kreves tilbakebetaling i et slikt tilfelle. Adgangen bør reserveres for de mer alvorlige tilfellene av misbruk og bør ikke benyttes dersom organisasjonen ikke kan lastes for feilen som

har oppstått. Adgangen til å kreve tilbakebetaling kan reguleres nærmere i forskrift.

Å kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler kan få forholdsvis store konsekvenser for organisasjonen det gjelder. Det bør derfor ikke pålegges langt tilbake i tid. Departementet foreslår at et tilbakebetalingskrav under enhver omstendighet ikke kan pålegges lenger tilbake i tid enn to år. Som ved stans av utbetaling av midler etter første ledd, vil beviskravet for å kreve tilbakebetalt midler i utgangspunktet være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Et krav om tilbakebetaling av allerede utbetalte midler er imidlertid generelt mer inngripende enn stans av framtidige utbetalinger. Det legges derfor til grunn at misbruk av midler i de fleste tilfeller bør være bekreftet før Lotteritilsynet krever tilbakebetaling av utbetalte midler. Et endelig vedtak om tilbakebetaling vil være tvangsgrunnlag for utlegg.

Avslutningsvis foreslår departementet en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om hvordan stans i utbetalinger kan gjennomføres og hvordan inndratte pengespillmidler skal brukes når disse ikke utbetales til det opprinnelig tiltenkte formålet.

16.6 Overtredelsesgebyr

16.6.1 Gjeldende rett

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Med administrative sanksjoner menes negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan som følge av brudd på lov, forskrift eller vedtak, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige. Dette skjer som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse», se Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.2.1. Overtredelsesgebyret må også ha et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål og er å regne som straff etter EMK, men ikke etter Grunnloven.

Et overtredelsesgebyr er en negativ reaksjon som retter seg mot en begått overtredelse. Formålet med å ilegge overtredelsesgebyr er å påføre et onde som følge av et lovbrudd som allerede er begått. Betalingsplikten faller ikke bort selv om forholdet blir rettet.

Etter dagens lovverk har Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på

hvitvaskingsloven, men ikke for brudd på lotteriloven, pengespilloven eller totalisatorloven.

16.6.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å gi Lotteritilsynet hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr for de alvorligste overtredelsene av pengespilloven. Avgjørende for om overtredelsesgebyr kan ilegges ble foreslått å være at bruddet anses som «alvorlig», eller at bruddet har «skjedd gjentatte ganger». Skyldkravet ble foreslått å være forsett eller uaktsomhet for privatpersoner. Overtredelsesgebyr kunne også ilegges foretak, og foretaket hefter for sine ansattes handlinger.

Departementet foreslo i høringsnotatet at overtredelsesgebyr skulle kunne ilegges ved overtredelse av forbudet mot:

- å tilby pengespill uten tillatelse
- å formidle betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse
- å markedsføre ulovlige pengespill
- å rette markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame
- å tilby pengespill til personer under 18 år.

Videre ble det foreslått at overtredelsesgebyr også kunne ilegges ved brudd på plikten til:

- å sikre at det finnes nødvendige ansvarlighets tiltak tilpasset typen pengespill
- å sikre at pengespillene foregår på en redelig måte
- å gjøre nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet
- å gi Lotteritilsynet nødvendige dokumenter eller tilgang til lokaler.

I tråd med forvaltningsloven § 44 femte ledd foreslo departementet at overtredelsesgebyret skal forfalle til betaling fire uker etter vedtak om gebyr. Videre ble det foreslått at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skal foreldes tre år etter at en overtredelse er opphørt. Departementet foreslo en forskriftshjemmel hvor departementet kan gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, inkludert bestemmelser om fastsettelse og beregning av gebyret.

16.6.3 Høringsinstansenes syn

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, Stiftelsen Dam og Lotteri- og stiftelsestilsynet støtter forslaget om å gi Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Bingo- og lotteriforbundet mfl. (samlet uttalelse fra 25 bingoentreprenører) støtter også forslaget, men påpeker at myndighetene primært burde sanksjonere ved brudd på plikten til å gjøre en risikovurdering og innføre tiltak for å sikre trygge pengespill. Fremstår risikovurderingen som ufullstendig, bør dette i første omgang følges opp med retting og eventuell tvangsmulkt.

Lotterinemnda savner en vurdering av saksbehandlingsreglene og forholdet til EMK for overtredelsesgebyr.

Kindred Group og *European Gaming and Betting Association (EGBA)* viser til at overtredelsesgebyr anses som straff etter EMK og selvinkrimineringsvernet som dette medfører. Disse høringsinstansene mener at det bør lovfestes en plikt for Lotteritilsynet til å opplyse om taushetsretten i forkant. Høringsinstansene mener videre at tvangskraften til overtredelsesgebyret burde suspenderes ved klage til Lotterinemnda og eventuell etterfølgende domstolsbehandling, etter modell fra konkurranseloven § 29 tredje ledd.

Betsson Group mener det er uklart hvilke handlinger eller unnlaterelser som kan føre til ileggelse av overtredelsesgebyr samt hvilken personkrets eller foretak det kan reageres mot. For det første peker høringsinstansen på at det i lovforslaget kun henvises til overtredelse av hvilke bestemmelser som kan medføre overtredelsesgebyr. Høringsinstansen mener at forbudene i de aktuelle bestemmelsene er uklart utformet, og at bestemmelsen dermed gis svært vid rekkevidde. For det andre mener høringsinstansen at uklarheten i lovforslaget skyldes at det henvises til at gebyr kan ilegges for overtredelser som anses «alvorlig» eller som har skjedd «gjentatte ganger», uten en nærmere angivelse av hvilke momenter som vektlegges i vurderingen. Også dette medfører at anvendelsen av bestemmelsen kan gis stor rekkevidde. Høringsinstansen mener departementet legger opp til at det at det aktuelle lovbruddet begås av en utenlandsk aktør, er tilstrekkelig til at den anses «alvorlig», og at dette vil innebære en diskriminerende anvendelse av sanksjonsbestemmelsen. Høringsinstansen mener videre at departementet legger til grunn at en overtredelse av lovforslagets bestemmelse om tilgang til opplysninger og lokaler automatisk er «alvorlig», ettersom en opplysningsplikt vanskelig kan gjelde opplysninger som en aktør ikke besitter. Høringsinstansen mener lovtteksten ikke gir føringer for hvilke konkrete overtredelser som kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr, og uttalelsene i høringsnotatet tyder på at dette i sin

helhet overlates til Lotteritilsynets skjønn å avgjøre. I tillegg foreslås det ingen ramme for overtredelsesgebyrets størrelse eller utmålingskriterier, også dette overlates ifølge høringsinstansen til tilsynets skjønn.

Justis- og beredskapsdepartementet henviste til forvaltningsloven § 44 andre ledd første punktum om at det skal fastsettes i lov eller forskrift hvor stort overtredelsesgebyr en overtredelse maksimalt kan medføre. Høringsinstansen oppfordret departementet til å vurdere og innta i lovtteksten at det skal fastsettes et maksimalbeløp i forskriften, eventuelt et grunnlag for å fastsette et maksimalt overtredelsesgebyr.

Finans Norge mener det må fastsettes nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om vurderingsmomentene for overtredelsesgebyr og gebyrenes størrelse. Det bør framgå tydelig at overtredelsesgebyr kun er aktuelt i de tilfeller som er nevnt i høringsnotatet. Høringsinstansen mener at slike bestemmelser i utgangspunktet bør inntas i loven, men støtter at det gis forskriftshjemmel dersom departementet ikke finner dette hensiktsmessig. Forskriften bør i så fall tre i kraft samtidig som loven.

Finans Norge viser videre til at lovforslaget vil gi hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for ansatte i finansforetak ved brudd på bestemmelsene om formidling av betalingstransaksjoner eller tilgang til opplysninger og lokaler mv. Det er ikke gitt noen begrunnelse for at ansatte bør ilegges overtredelsesgebyr ved uaktsom overtredelse av disse bestemmelsene. Høringsinstansen mener at overtredelsesgebyr må gjelde på foretaksnivå og bør ikke kunne ilegges enkeltpersoner som er ansatt i finansforetak. Høringsinstansen framhever også at det er viktig at overtredelsesgebyr kun må være aktuelt der det er reelt sett mulig for et forpliktet foretak å identifisere ulovlige pengespilltransaksjoner. Av hensyn til finansforetakene og de bankansatte er det viktig at dette presiseres i proposisjonen. Det er stor forskjell i overtredelsens art hvor det foregår overtredelser knyttet til tilbud av ulovlige pengespill, sammenlignet med eventuell overtredelse av et finansforetak av betalingsformidlingsforbudet eller opplysningsplikten. Det bør være en høy terskel for overtredelsesgebyr begrunnet i brudd på bestemmelsene om forbud mot formidling av betalingstransaksjoner og plikt til å gi tilgang til opplysninger og lokaler.

Flere høringsinstanser har også kommentert forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff, se punktene 16.7.3 og 16.7.4.7 nedenfor.

16.6.4 Departementets vurdering

16.6.4.1 Innledning

Stortinget vedtok 7. mai 2018 følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 691):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gi Lotteritilsynet mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.»

Overtredelsesgebyr er i prinsippet et enklere og mer effektivt sanksjonsmiddel enn politi- og domstolsbehandling og bidrar til et mer fleksibelt sanksjonssystem. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr kan være et egnet sanksjonsmiddel ved brudd på loven, inkludert overfor aktører som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse i Norge. Overtredelsesgebyr er i utgangspunktet et treffsikkert sanksjonsmiddel som vil bidra til å forebygge negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill gjennomføres på en ansvarlig måte.

Overfor utenlandske aktører som opererer i Norge via internett, kan det oppstå utfordringer med innkreving av overtredelsesgebyr. Selv med klare forbudsregler som vil ramme alle som tilbyr eller markedsfører ulovlige pengespill i Norge, er det en risiko for at overtredelsesgebyr ikke kan tvangsinnføres fordi den som er ansvarlig for den ulovlige virksomheten oppholder seg i utlandet. Dette er likevel ikke til hinder for at overtredelsesgebyr med sitt pønale preg kan være et effektivt virkemiddel mot aktører som ønsker å framstå som ansvarlige og seriøse, uavhengig av hvor i verden de oppholder seg.

16.6.4.2 Særlig om forholdet til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som regnes som straff etter EMK. De særlige saksbehandlingsreglene og rettsikkerhetsgarantiene som fastsettes i EMK, må respekteres ved vedtak om overtredelsesgebyr.

EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 nr. 1 har et forbud mot gjentatt forfølgning, såkalt «dobbelstraff». Dette innebærer at forvaltningen ikke kan ilegge overtredelsesgebyr og samtidig anmelde det samme bruddet, fordi dette vil kunne føre til dobbelstraff for den samme overtredelsen av loven.

I tilfeller hvor forvaltningen går til det skritt å anmelde et ulovlig forhold, er det avgjørende at politiet følger opp saken. Det følger av straffe-

prosessen § 71 c at påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges, og at den overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43, for eksempel overtredelsesgebyr, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt. Tilsvarende gjelder hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt. Departementet ser det likevel som ønskelig at de alvorligste bruddene blir etterforsket og ført for retten gjennom straffesporet.

At det foreligger hjemmel for overtredelsesgebyr, kan videre medføre at overtreders status som «siktet», inntreer tidligere enn ellers. Fra det tidspunkt en overtreder må anses siktet etter EMK artikkel 6, har overtreder noen særlige rettsikkerhetsgarantier. Når saken går fra å være en forvaltningssak til en sanksjonssak, slår blant annet vernet mot selvinkriminering inn, noe som medfører at overtreder kan nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med Lotteritilsynets undersøkelse. Dette vil kunne påvirke Lotteritilsynets innhenting av informasjon i saken, og tilsynet vil også fra et tidligere stadium ha en plikt til å opplyse om retten til ikke å gi opplysninger som kan bidra til at det ilegges et overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 48. Det vises for øvrig til omtalen av selvinkrimineringsvernet i punkt 15.3.4.4, hvor departementet ikke ser grunn til å lovfeste i pengespilloven en plikt for Lotteritilsynet til å opplyse om taushetsretten. Vernet mot selvinkriminering er inngående drøftet i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22 og det vises til redegjørelsen der for nærmere detaljer om grensene for selvinkrimineringsvernet.

16.6.4.3 Bruk av overtredelsesgebyr

Departementet opprettholder forslaget om at Lotteritilsynet får hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr. Dette for å kunne reagere på overtredelser av pengespilloven på en enklere og raskere måte enn ved anmeldelse til politiet. Bruken av overtredelsesgebyr skal reserveres for de mer alvorlige overtredelsene.

Et vedtak om overtredelsesgebyr kan treffes på selvstendig grunnlag, men det kan også treffes samtidig med vedtak om pålegg om retting, stans, tilbakekall av tillatelse eller tvangsmulkt. Samme forhold kan på denne måte medføre både en straffesanksjon og en forvaltningsreaksjon.

Lovforslaget § 36 første ledd gir hjemmel for Lotteritilsynet til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr. Lotteritilsynet kan velge å ilegge overtredelsesgebyr etter en konkret helhetsvurdering av

om det er hensiktsmessig med en slik reaksjon. Forvaltningens oppgave er å sikre at pengespilloven blir etterlevd, og for forvaltningen vil det først og fremst være hensiktsmessig å bruke reaksjonshjemler som pålegg om retting, stans eller tilbakekall, eventuelt supplert med tvangsmulkt, for å få aktører til å følge regelverket. I noen tilfeller er dette ikke tilstrekkelig, og det kan være nødvendig å ilegge overtredelsesgebyr eller anmelde forholdet. Overtredelsesgebyr kan dermed være et viktig supplement til forvaltningsreaksjonene.

Det kan også være hensiktsmessig å velge andre reaksjoner eller sanksjoner for det lovlige, regulerte norske markedet enn man gjør for det utenlandske, ulovlige markedet som tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet uten norsk tilatelse. Overtredelsesgebyr bør ikke ilegges før andre forvaltningsreaksjoner er vurdert, og det bør forbeholdes de alvorligste overtredelsene som det ikke anses hensiktsmessig å behandle gjennom det tradisjonelle straffespolet. Departementet omtaler forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff nærmere under punkt 16.7.4.7.

16.6.4.4 Kun for vesentlige eller gjentatte brudd

I høringsnotatet foreslo departementet at avgjørende for om overtredelsesgebyr kan ilegges skulle være om bruddet anses som «alvorlig» eller om bruddet har «skjedd gjentatte ganger». På bakgrunn av mottatte høringsinnspill om forholdet mellom bestemmelsen om overtredelsesgebyr og bestemmelsen om straff, foreslår departementet å endre ordlyden i § 36 fra «alvorlig» overtredelse til «vesentlig» overtredelse. Dette er en ren språklig endring, og «vesentlig» overtredelse er ment å ha samme meningsinnhold som «alvorlig» overtredelse i høringsnotatet.

Etter dette foreslår departementet at avgjørende for om overtredelsesgebyr kan ilegges skal være om bruddet anses «vesentlig» eller om bruddet har «skjedd gjentatte ganger». Grensen for hva som anses som et «vesentlig» brudd vil forvaltningen måtte trekke opp gjennom praksis, men det er naturlig å legge til grunn at et vesentlig brudd må være av et visst omfang og kan avhenge av varigheten på overtredelsen eller overtredelsens konsekvenser og skadens omfang. Et eksempel på et vesentlig brudd kan være store, utenlandske pengespilltilbydere på internett som tilbyr og markedsfører ulovlige pengespill, i tilfeller der tilbudet er særlig rettet mot det norske markedet og ikke er en del av et generelt tilbud til alle interesserte kunder, se over i punkt 7.1.4 og

9.4. Et annet eksempel kan være at noen nekter å utlevere opplysninger som er nødvendige for Lotteritilsynets tilsynsarbeid, og som aktøren plikter å ha eller på andre måter åpenbart besitter. Brudd på flere bestemmelser kan samlet være et «vesentlig brudd» selv om bruddene ikke ville vært å anse som vesentlig alene.

Med «gjentatte brudd» menes at overtrederen tidligere har fått en reaksjon for brudd på samme bestemmelse i form av avvik i tilsynsrapport, pålegg om stans, overtredelsesgebyr eller straff. Hvis dette ikke er tilfelle, kan eventuelle tidligere lovbrudd inngå i vurderingen av om lovbruddet er vesentlig.

16.6.4.5 Skyldkrav og beviskrav

Hva som skal være skyldkravet for ileggelse av administrative sanksjoner, er grundig drøftet i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 11.6.

Justis- og beredskapsdepartementet konkluderer i Prop. 62 L (2015–2016) med at det i saker om administrative sanksjoner overfor fysiske personer bør gjelde et krav om forsett eller uaktsomhet. Administrative sanksjoner mot fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, bør som utgangspunkt rette seg mot mindre alvorlige overtredelser. Justis- og beredskapsdepartementet antar ut fra dette at alminnelig uaktsomhet ofte vil være tilstrekkelig som skyldkrav. Det drøftes også hvilke forhold som bør tas i betraktning ved utformingen av bestemmelser om administrative sanksjoner mot foretak. Dette har resultert i bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 44 og 46.

Både privatpersoner og foretak kan begå brudd på pengespilloven. Etersom overtredelsesgebyr skal være et enklere og mer effektivt virkemiddel enn å gå veien om påtalemyndighet og domstol, fastholder departementet at skyldkravet bør være uaktsomhet.

Når det gjelder hvilket beviskrav som skal legges til grunn, tyder rettspraksis på at det etter EMK må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at skyldkravet er oppfylt, for kunne ilegge overtredelsesgebyr. Dette ble lagt til grunn av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 62 L (2015–2016) og følger blant annet av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 s. 1556.

Departementet fastholder forslaget om at Lotteritilsynet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr mot noen som forsettlig eller uaktsomt overtrer nærmere angitte bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Overtredelsesgebyr kan også ilegges foretak, og foretaket hefter for sine ansattes handlinger.

16.6.4.6 For hvilke handlinger kan det ilegges overtredelsesgebyr?

Departementet fastholder at overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges for de alvorligste bruddene på pengespilloven. Departementet foreslår derfor at Lotteritilsynet skal kunne gi overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven § 4, § 5, § 6 andre ledd, § 7 første eller tredje ledd, § 8 eller § 26. Dette vil ramme den som:

- tilbyr pengespill uten å ha tillatelse til dette (§ 4)
- formidler betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse etter pengespilloven (§ 5)
- markedsfører ulovlige pengespill eller retter markedsføringen mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame (§ 6 andre ledd)
- tilbyr pengespill til personer under 18 år (§ 7 første ledd)
- ikke sikrer at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill (§ 7 tredje ledd)
- ikke sikrer at pengespillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit (§ 8 første ledd)
- ikke gjør nødvendige tiltak for å hindre at pengespill utnyttes til økonomisk kriminalitet eller at annen kriminalitet oppstår i eller rundt det fysiske miljøet hvor pengespillvirksomheten finner sted (§ 8 andre ledd)
- ikke oppfyller sin plikt til å gi Lotteritilsynet nødvendige opplysninger eller tilgang til lokaler (§ 26)

Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse i lovforslaget § 4, samt forbudet mot å markedsføre pengespill uten tillatelse og forbudet mot å rette markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame i § 6 andre ledd, er noen av de mest sentrale elementene i pengespilllovgivningen. Alle ulovlige pengespilltilbud og markedsføringen av disse vil bidra til å undergrave den norske pengespillmodellen. For å verne om modellen finner departementet det derfor hensiktsmessig at overtredelsesgebyr skal kunne pålegges ved vesentlige eller gjentatte brudd på disse bestemmelsene. Videre har departementet i punkt 9.4 over lagt til grunn at noen typer markedsføring for lovlige pengespill vil være særskilt klanderverdige, og det foreslås derfor at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot slik markedsføring.

Forbudet mot formidling av betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i

Norge, er et sentralt element i vernet av den norske enerettsmodellen. Departementet fastholder derfor at overtredelsesgebyr også kan ilegges banker og finansinstitusjoner for brudd på betalingsformidlingsforbudet i lovforslaget § 5. *Finans Norge* har i sitt høringsinnspill framhevet at det er viktig at overtredelsesgebyr kun må være aktuelt der det reelt sett er mulig for et forpliktet foretak å identifisere ulovlige pengespilltransaksjoner. Departementet er enig i dette, og anser at det kun vil være hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr overfor banker eller finansinstitusjoner der disse ikke har etterkommet et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte transaksjoner. Departementet er videre enig i høringsinnspillet om at overtredelsesgebyret i så fall ilegges foretaket som pålegget er rettet mot, og ikke enkeltpersoner som er ansatt i foretaket.

Departementet fastholder videre at pengespilltilbydere som bryter lovforslaget §§ 7 eller 8 skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Disse bestemmelsene oppstiller en handlingsplikt for tilbydere av pengespill. Lovforslaget § 7 krever at alle som har tillatelse til å tilby pengespill skal sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill. Bestemmelsen har også et krav om 18-årsgrense for pengespill og et forbud mot å tilby pengespill på kreditt. Med bakgrunn i at det kan være vanskelig for pengespilltilbydere å oppdage og hindre at noen foretar et innskudd med lånte penger, foreslår departementet at det ikke skal kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot å tilby pengespill på kreditt. Lovforslaget § 8 krever at pengespilltilbyderne sikrer at pengespillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne allmenhetens tillit og gjør nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet. Bestemmelsene er nært knyttet opp mot formålsbestemmelsen i § 1 og fanger opp de sentrale hensynene som ligger bak pengespilllovgivningen.

Når det gjelder overtredelsesgebyr ved manglende risikovurderinger etter §§ 7 eller 8, vurderer departementet at det først og fremst vil være brudd på selve handlingsplikten som vil kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, altså plikten til å gjøre risikovurderinger og innføre tiltak i tråd med resultatene av disse. Dersom risikovurderingene eller tiltakene ikke treffer eller ikke får den virkningen som var forventet, bør dette i første rekke søkes løst gjennom andre reaksjonsalternativer fra Lotteritilsynets side, som for eksempel pålegg om retting og eventuelt tvangsmulkt. Som omtalt i punktene 10.1 og 10.2 over, vil omfanget av risikovurderingene og tiltakene

måtte tilpasses de enkelte pengespill. Lotteritilsynet må også ha dette med i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges for brudd på lovforslaget §§ 7 eller 8.

Departementet fastholder også at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på lovforslaget § 26 som gir Lotteritilsynet rett til å kreve informasjon og tilgang til lokaler. Det er en forutsetning for at Lotteritilsynet skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag at forvaltningsorganet får tilgang til nødvendig informasjon og tilgang til lokaler der tilsynet skal finne sted. Lotteritilsynet vil kunne ilegge tvangsmulkt ved manglende tilgang til informasjon eller lokaler. I slike tilfeller vil det imidlertid være sannsynlig at en aktør som ikke samarbeider, vil ha fjernet informasjon og annet av interesse for Lotteritilsynets tilsynsvirksomhet før tilsynet får tilgang. Det vil trolig være mest aktuelt å ilegge en aktør overtredelsesgebyr når denne gjentatte ganger har nektet Lotteritilsynet tilgang til informasjon og lokaler.

16.6.4.7 Forfall, foreldelse og beregning av gebyr

Det følger av forvaltningsloven § 44 femte ledd at overtredelsesgebyret skal forfalle til betaling fire uker etter vedtak om gebyr. Departementet anser det som unødvendig å innta dette i pengespilloven.

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d. Enkelte høringsinstanser tok til orde for at tvangskraften til overtredelsesgebyret burde suspenderes ved klage til Lotterinemnda og eventuell etterfølgende domstolsbehandling. Sanksjonsutvalget mente i NOU 2003: 15 s. 207 at de beste grunner taler for at bare endelige vedtak skal gi tvangsgrunnlag. Det betyr at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute, eller dersom illeggelsen er påklaget, før klageinstansen har truffet vedtak. På den annen side vil tvangsfullbyrdelse kunne skje selv om det anlegges sivilt søksmål der sanksjonsvedtakets gyldighet bestrides. Etter departementets syn er dette en balansert løsning, og det foreslås en ordning i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefaling. I forslaget til lovtekst er det følgelig presisert at «endelig vedtak» om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet understreker at den alminnelige regelen i forvaltningsloven § 42 vil gjelde. Dette innebærer at en klage på Lotteritilsynets vedtak til Lotterinemnda ikke gis oppsettende virkning med mindre dette bestemmes i det enkelte tilfellet.

Departementet fastholder at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skal foreldes tre år

etter at en overtredelse er opphørt. Foreldelsesfristen vil imidlertid kunne avbrytes av Lotteritilsynet ved forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr.

Forvaltningsloven § 44 legger til grunn at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet foreslår ikke en ramme i pengespilloven for overtredelsesgebyrets størrelse, men foreslår i § 36 tredje ledd at departementet gir forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om gebyrets maksimale størrelse. Forskriften vil også gi føringer for hvilke momenter som vektlegges i vurderingen av gebyrets størrelse.

16.7 Straff

16.7.1 Gjeldende rett

Det finnes i dag lovbestemmelser om straff i lotteriloven § 17, pengespilloven § 16 og totalisatorloven § 3 første ledd. Alle de tre straffebestemmelsene gir en generell hjemmel til å straffe overtredelser av bestemmelsene i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dermed er ethvert brudd på dagens pengespillovgivning straffbart. I pengespilloven og lotteriloven er det spesifisert at også uaktsomme overtredelser er straffbare, mens dette ikke følger av totalisatorloven. For overtredelser av totalisatorloven er skyldkravet følgelig forsett.

Overtredelser av totalisatorloven straffes med bøter, mens brudd på pengespilloven og lotteriloven også kan medføre fengselsstraff. Strafferammen etter pengespilloven er inntil tre måneder, mens den for lotteriloven er inntil ett år og inntil tre år for grove overtredelser.

Lotteriloven er den eneste av de tre lovene som skiller mellom alminnelig og grov overtredelse. Strafferammen i lotteriloven var tidligere på inntil tre måneder, men ble hevet i 2001. Begrunnelsen var at den sterke veksten i lotterimarkedet medførte at omfanget av verdier som kunne bli objekt for en straffbar handling, hadde vokst. Videre ble ikke strafferammen ansett som avskrekkende nok sett opp mot de inntekter ulovlige lotterier kunne generere. Økningen av strafferammen ble ansett å ha en viktig signaleffekt, sammen med opprettelsen av Lotteritilsynet, se Ot.prp. nr. 84 (1998–99) kap. 9.2.4.2. Ved avgjørelsen av om en overtredelse av lotteriloven er grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn eller av andre grunner må anses som særlig skadelig, jf.

§ 17 andre ledd første punktum. Brudd på bestemmelsen om pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem skal alltid regnes som en grov overtredelse av loven, jf. § 17 andre ledd andre punktum.

16.7.2 Høringen

Departementet mener at den nye pengespilloven bør unngå en sekkebestemmelse som åpner for straff for ethvert brudd på loven og bestemmelser gitt i medhold av loven, slik dagens regulering er. I høringsnotatet foreslo departementet derfor en straffebestemmelse som begrenses til å straffe sanksjonere brudd på noen av de mest sentrale elementene i pengespilllovgivningen som bidrar til å beskytte den norske modellen med to eneretts-tilbydere. Dette omfatter lovforslagets bestemmelser om forbud mot tilbud og markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse og markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame.

I høringsnotatet vurderte departementet også hvorvidt overtredelse av lovforslagets bestemmelse om at markedsføring skal begrenses til det som er nødvendig for å informere og kanalisere, bør straffebelegges. Videre vurderte departementet om overtredelse av lovforslagets bestemmelse om forbud mot formidling av betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill uten tillatelse, bør være straffbart. Departementet foreslo ikke å straffesanksjonere brudd på disse bestemmelsene, da straff ble ansett som et lite egnet sanksjonsmiddel.

Departementet foreslo i høringsnotatet at skyldkravet i den nye straffebestemmelsen skal være forsett eller grov uaktsomhet. Videre foreslo departementet at det skilles mellom alminnelig og grov overtredelse av straffebudene, hvor det i vurderingen av om overtredelsen skal regnes som grov skal legges særlig vekt på om handlingen gjelder et betydelig beløp eller er rettet mot barn. Det skal videre legges særlig vekt på om handlingen er begått ved flere anledninger eller over lenger tid, eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Strafferammen for alminnelig overtredelse ble foreslått å være bøter eller fengsel i inntil ett år, mens strafferammen for grove overtredelser ble foreslått å være bøter eller fengsel i inntil tre år.

16.7.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten slutter seg til departementets tanke om at straffetrusselen bør begrenses til å ramme

de mest alvorlige bruddene på forslaget til ny pengespillov, men reiser spørsmål ved om forslaget går langt nok i denne retning. For Riksadvokaten er det ikke opplagt at de økonomisk motiverte lovbruddene som er foreslått å være straffebelagt, er så alvorlige lovbrudd og så klanderverdige at de må være belagt med straff. Høringsinstansen påpekte også at slike lovbrudd uansett vil kunne straffes dersom de utgjør bedrageri eller underslag som rammes av straffeloven.

Videre framhevet *Riksadvokaten* at det framstår som noe ufullendt at lovteksten kvalifiserer tilfellene som skal gi grunnlag for overtredelsesgebyr ved at overtredelsen må være «alvorlig eller har skjedd gjentatte ganger», men ikke de enda mer alvorlige tilfellene som skal kunne møtes med straff. Høringsinstansen reiste spørsmål ved hvilke brudd på loven det gjenstår et behov for å møte med straff, når alvorlige og gjentatte brudd kan møtes med overtredelsesgebyr, samt hvor graverende overtredelser av pengespilloven kan bli uten at de samtidig innebærer brudd på tradisjonelle straffebestemmelser om bedrageri og underslag. Dersom bestemmelsen om straff opprettholdes, ble departementet oppfordret til å klargjøre hvilke overtredelser en ser for seg skal møtes med hvilke reaksjoner.

Politihogskolen anser innsnevring som er foretatt i straffetrusselens virkeområde som fornuftig. Grensedragningen mellom overtredelsesgebyr og straff framstår imidlertid som uklar og kan drøftes nærmere i forarbeidene til loven. Også etter *Politidirektoratets* oppfatning kan den nærmere grensedragningen med fordel tydeliggjøres. Direktoratet viste samtidig til bestemmelsen i straffeprosessloven § 71 c om overføring av saker til forvaltningen og rettspraksis knyttet til grensedragningen mellom administrative sanksjoner og straff.

Betsson Group etterlyser veiledning om hvilke type overtredelser som skal føre til ileggelse av overtredelsesgebyr og hvilke overtredelser som skal føre til straff. Høringsinstansen mener det også er uklart om den som overtrer forbudene mot å medvirke til å tilby og medvirke til å markedsføre pengespill uten tillatelse, kan straffe-sanksjoneres. Videre mener høringsinstansen at brudd på nødvendighetsavgrensningen som gjelder for tilbydere med norsk tillatelse, jf. lovforslaget § 6 første ledd, også bør kunne straffes. Høringsinstansen mener også at rekkevidden av den foreslåtte straffebestemmelsen går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det valgte beskyttelsesnivået, som tilsier at restriksjonene på

området for pengespill ikke er nødvendige for oppnåelse av de legitime formålene.

Lotteri- og stiftelsestilsynet argumenterer for at det er viktig å beholde straffehjemmelen, da det vil svekke myndighetenes mulighet til å slå ned på alvorlige lovbrudd som har et stort skadepotensi-ale overfor sårbare spillere dersom hjemmelen fjernes. Tilsynet trekker særlig fram ulovlige pengespill på internett fra utlandet og ulovlige pokerklubber. Tilsynet anser det også som nødvendig å ha en straffehjemmel for å kunne få bistand fra politiet i tilsynsarbeidet.

Blå Kors Norge mener at aktører i Norge som medvirker til ulovlig markedsføring bør kunne straffes.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, *Stiftelsen Dam*, *Norsk Rikstoto* og *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* slutter seg til departementets vurderinger om foreslått strafferamme. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* og *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* støtter også at skyldkravet bør være forsett eller grov uakt-somhet. *Lotteri- og stiftelsestilsynet* støtter dessuten departementets forslag til hvilke lovovertrædelser som skal kunne ilegges straff. Tilsynet påpeker at straffebestemmelsen bare bør benyttes i de tilfel-lene hvor tilsynet ikke oppnår ønsket effekt gjen-nom bruk av administrative sanksjoner som overtrædelsesgebyr.

16.7.4 Departementets vurdering

16.7.4.1 Innledning

Som det følger av punkt 16.7.3, har enkelte høringsinstanser stilt spørsmål ved om det er nød-vendig med en straffebestemmelse i den nye pen-gespilloven. Trusselen mot enerettsmodellen har økt de siste tiårene. Aktører uten tillatelse til å tilby pengespill i Norge kan gjennom internett opptre på tvers av landegrenser og dermed mar-kedsføre og tilby pengespill i strid med norsk lov. Potensialet for inntjening er stort og investerin-gene er ofte små. Det bidrar til å gjøre det attrak-tivt å tilby ulovlige spill. Behovet for effektive håndhevingsmidler for å sikre etterlevelse av pen-gespillovgivningen er derfor minst like stort i dag som det var i 2001 da strafferammen i lotteriloven ble hevet.

Den norske enerettsmodellen har som formål å beskytte sårbare spillere. Overtrædelser av lov-givningen på pengespillfeltet kan potensielt få alvorlige følger, ved at sårbare spillere får mulig-het til å spille utenfor de ansvarlige rammene som de regulerte tilbyderne på det norske markedet er underlagt. Departementet mener derfor at det er

behov for å opprettholde muligheten til å straffe overtrædelser også etter den nye pengespilloven. Det redegjøres nærmere for dette nedenfor i punkt 16.7.4.2.

Straffesanksjonering i den nye pengespilloven kan i prinsippet gjøres ved å beholde dagens løs-ning, som innebærer at ethvert brudd på loven og bestemmelser gitt i medhold av loven kan straffes. I arbeidet med å utforme forslaget til en ny straffe-bestemmelse, har imidlertid departementet lagt til grunn prinsippene som kommer til uttrykk blant annet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Her fram-hevet Justis- og politidepartementet i punkt 7.5.2.1 at det generelt bør vises tilbakeholdenhet med bruk av straff og at straff i utgangspunktet bare bør brukes som reaksjon på handlinger som med-fører eller kan medføre at noen påføres skade (skadefølgeprinsippet). Dessuten bør straff bare brukes dersom det ikke finnes andre tilstrekke-lige virkemidler, og når straff finnes hensiktsmes-sig, se punkt 7.5.3.1.

Departementet fastholder på denne bakgrunn at den nye pengespilloven bør unngå en sekkebe-stemmelse som åpner for straff for ethvert brudd på loven og bestemmelser gitt i medhold av loven. I stedet foreslår departementet at den nye lovbe-stemmelsen begrenses til å kriminalisere brudd på visse nærmere angitte bestemmelser.

16.7.4.2 Nærmere om behovet for en straffebestemmelse i pengespilloven

Én av hovedoppgavene for Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, var å utforme prinsipper for når det bør reageres med straff mot lovbrudd. I punkt 10.3 foreslår Sank-sjonsutvalget en momentliste med fem hensyn som lovgiver bør legge vekt på når det vurderes om brudd på særlovgivningen skal gjøres straff-bar. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) sluttet Justis- og politidepartementet seg i det vesentlige til Sank-sjonsutvalgets vurderinger.

Momentlisten inneholder følgende fem hen-syn:

- Nødvendighet: er det nødvendig med en sank-sjon, og må denne i tilfelle være straff?
- Subsidiaritet: det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås med andre sanksjoner.
- De vernede interesser: de interesser sanksjo-nen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig per-spektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- Alvorlighet: normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtrædelser (kvalifikasjonskravet).

- Håndheving: når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

Etter departementets syn taler de tre første hensynene (nødvendighet, subsidiaritet og de vernede interesser) for at den nye pengespilloven bør ha en straffebestemmelse. For å kunne få bukt med ulovlige pengespill, er det helt nødvendig å kunne sanksjonere ved brudd på loven. I lovforslaget legges det opp til at Lotteritilsynet skal ha en rekke virkemidler, herunder ileggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på visse bestemmelser i pengespilloven. Departementet mener at disse virkemidlene vil være tilstrekkelige til å oppnå etterlevelse for de fleste brudd på loven. I unntakstilfeller er det likevel behov for å kunne straffesanksjonere de mest alvorlige tilfellene.

Selv om virkningen av en strafferettslig bot og et overtredelsesgebyr i hovedsak er den samme, vil straff trolig ha en større stigmatiserende effekt som samfunnets strengeste reaksjon. En bot skal også registreres i strafferegisteret, og det skal fastsettes en subsidiær fengselsstraff (for personer) som fullbyrdes dersom boten ikke betales, se Prop. 62 L (2015–2016) s. 26. En straffebestemmelse i pengespilloven gir også mulighet til å ilegge fengselsstraff, og retten vil også kunne idømme inndragning av ulovlig vinning. Videre kan bøter ilagt av en domstol tvangsinnføres fra de nordiske landene i samsvar med felles nordisk lovgiving. Departementet antar derfor at det for visse aktører vil ha en større avskrekkende effekt å ha en straffebestemmelse i pengespilloven, som følgelig gjør det lettere å sikre etterlevelse av loven.

Uten en straffebestemmelse i den nye pengespilloven vil ikke lenger politiet kunne foreta ransaking i forbindelse med mistanke om ulovlig pengespill, ettersom adgangen til ransaking er betinget av skjellig grunn til mistanke om en handling som kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 192. Etter lovforslaget § 26 andre ledd om bistand fra politiet, vil politiet bare kunne bistå Lotteritilsynet for å sikre at et stedlig tilsyn kan gjennomføres. Politiet kan ikke selv lete etter eller gjennomgå bevis for overtredelser av pengespillregelverket.

Departementet viser i denne forbindelse til uttalelse i Prop. 62 L (2015–2016) s. 10 om forvaltningens adgang til å bruke tvangsmidler:

«Departementet er enig med utvalget i at det bør vises tilbakeholdenhet med å gi forvalt-

ningsorganer hjemmel til å anvende tvangsmidler (for eksempel adgang til ransaking og beslag) i saker om administrative sanksjoner. Dersom det antas å være behov for å anvende tvangsmidler for å få saken tilstrekkelig effektivt opplyst, kan det være mer hensiktsmessig å gi hjemmel for å ilegge straff i stedet for administrativ sanksjon.»

I flere saker har det vist seg å være behov for tvangsmidler og/eller større etterforskningskapasitet for å avdekke faktum enn hva Lotteritilsynet besitter. Departementet mener det er behov for at politiet også i framtiden unntaksvis skal kunne gjennomføre ransakelse.

I høringssvaret fra *Riksadvokaten* er det påpekt at brudd på pengespilloven uansett vil kunne straffes dersom de utgjør bedrageri eller underslag som rammes av straffeloven. I Justis- og politidepartementets forarbeider til dagens lotterilov i Ot.prp. nr. 84 (1998–99) på s. 74 nevnes som praktiske tilfeller «bedrageri der gjerningsmannen foregir å drive lotteri til inntekt for et samfunnsnyttig formål, men tar pengene selv, eller tilfeller hvor automatentreprenøren underslår midler som skulle tilfalt organisasjonen.» Uttalelsene i proposisjonen stammer fra før dagens straffelov trådte i kraft, men de handlingene som nevnes kan også sanksjoneres etter gjeldende i straffelov. En gjennomgang av sakene Lotteritilsynet har anmeldt siden opprettelsen av tilsynet i 2001 viser likevel at det kun er helt unntaksvis at bedrageribestemmelsen har kommet til anvendelse. Departementet anser etter dette ikke at straffelovens bestemmelser om bedrageri og underslag gir tilstrekkelig straffesanksjonering. Det vises til at underslag- og bedrageribestemmelsene heller ikke vil fange opp forbudet mot tilbud og markedsføring av pengespill uten tillatelse. De vil heller ikke fange opp forbudet mot å markedsføre pengespill mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame, se nærmere punkt 16.7.4.3.

En straffebestemmelse for brudd på ny pengespillov skal bidra til å oppnå lovens hovedformål om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, jf. lovforslaget § 1. Pengespillproblemer kan ha alvorlige konsekvenser for spillerne selv og for deres nærmeste. I Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2019» anslås det å være 55 000 personer med pengespillproblemer i Norge. I litteratur om skadevirkninger fra spill er det nøkternt anslått at i tillegg til spillerne selv, er det gjennomsnittlig minst seks andre som også blir påvirket av den enkeltes

spilleproblemer. Dermed kan nær 400 000 personer i ulik grad oppleve skade fra pengespill. Etter departementets vurdering er dette i et samfunnsmessig perspektiv interesser som forsvarer bruk av straff.

Departementet viser også til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.1, der det går fram at det skal mer til for å avkriminalisere enn for å unnlate å kriminalisere en handling:

«Departementet er enig med kommisjonen i at prinsippene for kriminalisering gjør seg sterkest gjeldende ved nykriminalisering. For handlinger som har vært straffbare over lengre tid, vil en avkriminalisering lettere skape inntrykk av at samfunnet aksepterer handlingen, enn tilfellet er ved en manglende nykriminalisering. En avkriminalisering kan oppfattes som et signal fra samfunnet om at handlingen ikke lenger anses som skadelig eller farlig. Det stemmer når straffebud som utviklingen har løpt fra blir opphevet og når opphevingen skyldes et endret syn på hva som er skadelig. Men det stemmer dårlig når begrunnelsen for avkriminalisering er at straff ikke er den rette reaksjon til tross for at handling er uønsket.»

Departementet mener det vil sende helt feil signal å avkriminalisere brudd på pengespillovgivningen i en tid hvor digitaliseringen har gjort det enklere å tilby og markedsføre spill i strid med norsk lovgivning.

Videre har både Sverige, Danmark og Finland straffebestemmelser ved brudd på deres respektive pengespillovgivninger. Selv om de skandinaviske landene har valgt ulike reguleringsmodeller, vil det være oppsiktvekkende dersom Norge skulle velge å avkriminalisere brudd på pengespillregelverket. Faller trusselen om straff bort, frykter departementet at trykket fra aktører som tilbyr pengespill til norske forbrukere uten tillatelse kan øke.

Når det gjelder det fjerde hensynet Sanksjonsutvalget skisserer, at straff normalt bare bør brukes ved alvorlige overtredelser, viser departementet til punkt 16.7.4.3 nedenfor hvor kun overtredelse av de mest alvorlige bestemmelsene i pengespilloven er foreslått å kunne straffes. Det vises også til skyldkravet (forsett eller grov uaktsomhet) i punkt 16.7.4.4 og til kvalifikasjonskravet (vesentlig overtredelse) i punkt 16.7.4.5.

Når det gjelder det siste hensynet Sanksjonsutvalget skisserer, at straffetrusselen håndheves, avhenger dette av at politiet vil prioritere anmeldelser for brudd på pengespilloven. Departemen-

tet er klar over at både politi og påtalemyndighet har begrensede ressurser og må prioritere strengt hvilke lovbrudd de skal forfølge. Lotteritilsynet opplyser at de over mange år har drevet et langsiktig, strategisk arbeid opp mot politiet når det gjelder ulovlig poker. Dette har resultert i at ulovlig poker i dag er høyt prioritert i mange politidistrikt. Statistikk fra SSB viser at i perioden 2006–2018 ble 88 saker om brudd på lotteriloven påtaleavgjort. Av disse 88 sakene ble 43 avgjort som oppklarte, hvorav det ble gitt forelegg i 19 saker og tatt ut tiltale i 9 saker. De resterende 15 sakene endte med påtaleunntatelse eller andre oppklaringskoder.

På denne bakgrunn fastholder departementet at den nye pengespilloven bør ha en bestemmelse som straffesanksjonerer de mest alvorlige lovovertredselsene.

16.7.4.3 Overtredelser som foreslås straffesanksjonert

Forslaget til § 37 første ledd gir en uttømmende oversikt over overtredelser som kan straffesanksjoneres. Dette omfatter overtredelse av lovforslaget § 4 som forbyr tilbud av pengespill uten tillatelse og lovforslaget § 6 andre ledd som forbyr markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse og markedsføring rettet mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame. Bestemmelsene som foreslås straffebelagte i den nye pengespilloven, er noen av de mest sentrale elementene i pengespillovgivningen og bidrar til å beskytte den norske modellen med to enerettstilbydere.

Overtredelse av lovforslaget § 4 innebærer at det tilbys pengespill uten tillatelse. Det er gitt en nærmere beskrivelse av forbudets innhold i punkt 7 ovenfor. Når pengespill tilbys uten tillatelse, vil de samtidig kunne tilbys uten å ta hensyn til ansvarlighetsregelverket som gjelder for lovlig pengespillvirksomhet. Ansvarlighetsregelverket skal blant annet sikre nærmere vurderinger av hvilke typer pengespill som tilbys, hvor mye den enkelte kan tape, hvor ofte det kan spilles, og det skal sikre oppfølging av spillere som står i fare for eller har utviklet negativ spilleatferd. Brudd på § 4 vil kunne medføre at spilleavhengige og spillere i faresonen får tilgang på pengespill med langt større skadepotensial enn det lovlige norske tilbudet. Etter departementets mening bør derfor brudd på denne bestemmelsen etter omstendighetene kunne straffesanksjoneres.

Lovforslaget § 6 andre ledd forbyr markedsføring av pengespill som tilbys uten tillatelse. I til-

legg forbyr bestemmelsen markedsføring direkte rettet mot mindreårige og spillere som har reservert seg mot markedsføring hos pengespilltilbyderen. Det er gitt en nærmere beskrivelse av forbudets innhold i punkt 9 over. Markedsføringen som forbys i § 6 andre ledd har særlig stort skadepotensial. Markedsføringen av ulovlige pengespill vil kunne bidra til å forsterke virkningen av det ulovlige pengespilltilbudet, mens de andre forbudene gjelder markedsføring som anses som særlig klanderverdig fordi den er rettet mot mindreårige eller direkte mot personer som har reservert seg mot dette. Overtredelse av § 6 andre ledd bør derfor etter omstendighetene kunne straffe-sanksjoneres. Det vises for øvrig til at å rette markedsføring direkte mot personer som har reservert seg mot dette allerede er straffebelagt etter markedsføringsloven § 48, jf. § 15. Etter markedsføringsloven er det også straffbart å ta med i reklame direkte oppfordringer til barn om å kjøpe annonserte ytelser, jf. § 48 jf. § 20 andre ledd. Dette er nærmere redegjort for i punkt 9.4.5.

I høringsnotatet vurderte departementet om også overtredelser av lovforslaget § 6 første ledd, om at markedsføring skal begrenses til det som er nødvendig for å informere og kanalisere, bør kunne straffes. Etterlevelse av denne bestemmelsen forutsetter imidlertid at det gjøres en skjønnsmessig vurdering som kan være krevende, se nærmere beskrivelse av regelen og rettskildene som ligger til grunn for denne i punkt 9. Departementet fastholder vurderingen av at straff er et lite egnet sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av § 6 første ledd.

Departementet vurderte også i høringsnotatet om overtredelser av lovforslaget § 5 om forbud mot formidling av betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill uten tillatelse bør være straffbare. Departementet fastholder at det ikke bør åpnes for å straffebelegge brudd på denne bestemmelsen. Det vises til at pliktsubjektene etter bestemmelsen er norske banker og finansinstitusjoner, og at disse på flere måter skiller seg fra aktører som bevisst tilbyr pengespill uten tillatelse i strid med lovforslaget § 4. Norske banker og finansinstitusjoner gjør en betydelig innsats med å spore opp og stanse transaksjoner knyttet til ulovlige pengespill, og er slik en viktig samarbeidspartner for Lotteritilsynet. Departementet mener det vil gi et feil signal å straffebelegge brudd på bestemmelsen, når pliktsubjektene er aktører som anvender ressurser for å hjelpe myndighetene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i tilknytning til ulovlige pengespill. Som det vises til i punkt 16.6.4.5 fore-

slås det en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for de tilfeller der en bank eller finansinstitusjon ikke etterkommer et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte betalings-transaksjoner knyttet til ulovlige pengespill. Etter departementets syn vil dette være en tilstrekkelig reaksjon for å sikre etterlevelse av Lotteritilsynets pålegg, og departementet kan derfor ikke se at det i tillegg skulle være behov for å straffebelegge eventuelle brudd på bestemmelsen.

Visse overtredelser av pengespilloven vil også kunne være dekket av bestemmelser i straffeloven om bedrageri og underslag, se punkt 16.7.4.2.

For overtredelser som faller utenfor handlingsbeskrivelsene i den alminnelige straffeloven og spesialbestemmelsen i lovforslaget § 37, vil det etter departementets mening være tilstrekkelig å reagere ved hjelp av de øvrige virkemidlene Lotteritilsynet har etter loven.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det kun er overtredelse av § 4 som forbyr tilbud av pengespill uten tillatelse og § 6 andre ledd som forbyr markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse og markedsføring rettet mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame, som skal være straffebelagt i den nye pengespilloven. Dette omfatter også de som medvirker til å overtredelse bestemmelsene. Det vises til punkt 7.2.4 og 9.4.4 for rekkevidden av medvirkningsansvaret.

16.7.4.4 Skyldkrav

Når det gjelder skyldkravet, har Straffelovkommissjonen i NOU 2002: 4 punkt 4.3.2 anbefalt at straffansvar «i størst mulig grad gjøres gjeldende der en lovovertreder har opptrådt forsettlig eller i det minste er så mye å klandre at atferden kan karakteriseres som grovt uaktsom.» Kommisjonen peker imidlertid på at det på livsområder hvor feil eller uforsiktighet kan medføre alvorlige skadefølger «kan være nødvendig og rimelig å kreve at det utvises en særlig varsomhet» og at straffansvar for alminnelig uaktsomhet da kan være aktuelt.

Justis- og politidepartementet viste til Straffelovkommissjonens anbefalinger i forarbeidene til ny straffelov i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). I punkt 10.3.4 uttalte departementet «at man i større grad enn hittil bør begrense seg til å sette straff for grov uaktsomhet når uaktsomhetsansvar skal statures», men at dette måtte vurderes nærmere for det enkelte straffebud, også i spesiallovgivningen.

I høringsnotatet foreslo departementet at skyldkravet i den nye pengespilloven skal være forsett eller grov uaktsomhet. Forslaget innebærer en harmonisering av skyldkravet for over-

tredelser av pengespillovgivningen. For handlinger som tidligere ville vært brudd på pengespilloven eller lotteriloven vil terskelen for å konstatere skyld heves, i tråd med føringene fra Straffelovkommisjonen og Justis- og beredskapsdepartementet. For handlinger som tidligere ville vært brudd på totalisatorloven vil derimot skyldkravet senkes, fra forsett til grov uaktsomhet. Departementet ba i høringsnotatet særlig om høringsinstansenes syn på forslaget til skyldkrav, og forslaget fikk støtte.

Som departementet allerede har beskrevet, vil overtredelse av bestemmelsene det foreslås å straffebelegge i den nye pengespilloven kunne skade en særlig sårbar gruppe mennesker, nemlig de som er utsatt for spilleproblemer. Dette taler for at det bør kunne kreves en særlig varsomhet på pengespillfeltet, slik at også en alminnelig uaktsom overtredelse kan være straffbar. Samtidig er pengespillfeltet et område med et stort spenn av aktører, fra profesjonelle aktører med god kjennskap til feltet, til lokale idrettslag og foreninger. Å straffe en alminnelig uaktsom overtredelse av de straffebelagte bestemmelsene vil ikke nødvendigvis være rimelig i alle tilfeller. Til dette kommer at den atferden som vil være mest skadelig for sårbare spillere, nemlig å tilby eller markedsføre høyrisikospill uten tillatelse, fort vil måtte anses å være grovt uaktsomt. Enerettsmodellen må dessuten i all hovedsak sies å være godt kjent blant den type aktører som ulovlig tilbyr eller markedsfører høyrisikospill overfor norske spillere. Om aktørene ikke skulle være kjent med enerettsmodellen, antar departementet at det vil bli ansett som grovt uaktsomt, i alle fall for næringsdrivende som ønsker å tilby slike spill på det norske markedet, å ikke undersøke gjeldende regelverk i Norge.

På denne bakgrunn fastholder departementet at skyldkravet for straff i den nye pengespilloven bør være forsett eller grov uaktsomhet.

16.7.4.5 Kvalifikasjonskrav

I forslag til lovbestemmelse om straff i høringsnotatet skilte departementet mellom alminnelig og grov overtredelse av straffebudene, hvor grov overtredelse hadde en høyere strafferamme. Et slikt skille finnes i dag i lotteriloven, men ikke i pengespilloven eller totalisatorloven.

I lovt teksten ble det imidlertid ikke foreslått noe kvalifikasjonskrav til hvilke overtredelser som kan straffes innenfor den alminnelige strafferammen på ett år. I sitt hørings svar påpekte Riksadvokaten at det framstår som noe ufullendt at lovt teksten kvalifiserer tilfellene som skal gi grunnlag

for overtredelsesgebyr ved at overtredelsen må være «alvorlig eller ha skjedd gjentatte ganger», men ikke de enda mer alvorlige tilfellene som skal kunne møtes med straff. Departementet er enig i dette, og mener det må stilles et minst like strengt kvalifikasjonskrav til overtredelse av lovforslaget § 4 og § 6 andre ledd for ileggelse av straff som det stilles for å ilegge overtredelsesgebyr.

I NOU 2003: 15 punkt 10.6 drøfter Sanksjonsutvalget hva som skal til for at en overtredelse skal anses som så alvorlig at straff bør anvendes. Utvalget framhever at kvalifikasjonskravet er relativt i den forstand at lovgiver må ta hensyn til hvor sentrale samfunnsinteresser som vernes og hva slags rettsområde som reguleres. Videre følger det at de viktigste momentene det bør legges vekt på ved vurderingen av om en overtredelse er så alvorlig at den bør kunne straffes, er om det dreier seg om en vesentlig overtredelse av forbudet eller påbudet i handlingsnormen, og om det foreligger gjentakelse.

I forslag til ny lovbestemmelse har departementet inntatt at det er et vilkår for straff at overtredelsen er «vesentlig». Sanksjonsutvalget skriver at flere forhold vil ha vekt i vurderingen av om overtredelsen er vesentlig. Det må for det første ses hen til omfanget av overtredelsen. Herunder må det vurderes om det er en enkeltstående overtredelse som skal sanksjoneres, eller om det er begått flere lovbrudd. For det andre må virkningene av lovbruddet tas i betraktning. Herunder må det legges vekt på om overtrederen har oppnådd en fortjeneste ved lovbruddet og i tilfelle hvor stor denne har vært. Departementet peker på at det er potensial til å tjene store summer ved brudd på bestemmelsene i pengespilloven som foreslås straffesanksjonert. For det tredje må det legges vekt på om overtredelsen er egnet til å skade de interesser som handlingsnormen skal beskytte. For det fjerde vil graden av utvist skyld ha betydning.

Det er i enkelte andre lover lagt til grunn at straff kan anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig, så lenge vedkommende tidligere er straffet for overtredelse av loven. Departementet anser ikke at dette vil være en hensiktsmessig løsning i ny pengespillov. Det vises til at straff er ment forbeholdt de mest alvorlige bruddene på pengespilloven, og at straff derfor ikke bør kunne ilegges uten at overtredelsen kvalifiserer som vesentlig. Departementet bemerker for øvrig at hvorvidt overtredelsen er begått ved flere anledninger er foreslått som et moment som skal vektlegges ved avgjørelsen av om overtredelsen skal

regnes som grov med utvidet strafferamme i bestemmelsens andre ledd.

Ved «grov» overtredelse av bestemmelsene som er straffebelagt, utvides strafferammen. Jus- og politidepartementet uttalte i forarbeidene til straffeloven i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.4.4 at loven ved gradering av lovbruddene bør angi «de sentrale momenter av både objektiv og subjektiv karakter som er avgjørende for at handlingen graderes ned eller opp. Slik hovedregelen også er i dag, bør imidlertid momentene i oppregningen verken være nødvendige eller tilstrekkelige. I dette ligger først og fremst at også andre momenter enn dem som er nevnt i oppregningen, kan påvirke graderingen. Men det innebærer også at handlingen ikke nødvendigvis graderes ned eller opp i forhold til vanlig overtredelse selv om en eller flere av de omstendigheter som er nevnt forekommer. Som hovedregel blir derfor de omstendigheter som nevnes, bare sentrale veiledende momenter i en helhetsvurdering.»

De viktigste momentene for gradering av lovbruddet bør med andre ord framkomme av loven, men det er ikke meningen at loven skal inneholde en uttømmende oversikt over momenter. Det må gjøres en helhetsvurdering av om lovbruddet bør anses som grovt. Momentene som nevnes i lotteriloven er om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn, eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Departementet foreslår å videreføre dagens momenter. Erfaringene med de uregulerte aktørene på dagens marked tilsier imidlertid at det også bør legges vekt på om lovbruddene stadig gjentar seg. En problemstilling, er for eksempel at Lotteritilsynet ber en aktør om å fjerne en nettside som tilbyr ulovlig pengespill, og at den samme aktøren legger ned nettsiden, men åpner en ny med tilsvarende aktivitet. Når den samme aktøren vedvarende eller gjentatte ganger handler på en måte som kan straffesanksjoneres, bør det være et moment som taler for at overtredelsen er grov.

16.7.4.6 Strafferamme

Når det gjelder strafferammen er denne, som nevnt over, fastsatt forskjellig i dagens tre lover. I lotteriloven straffes alminnelige overtredelser med bøter eller fengsel i inntil ett år, mens grove overtredelser straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år. Ifølge pengespilloven kan straffen fastsettes enten som bøter eller med fengsel i inntil tre måneder. Etter totalisatorloven er bøter eneste sanksjonsform. I høringsnotatet så departementet det ikke som et alternativ å opprettholde

et skille mellom sanksjonsformer og strafferamme i den nye pengespilloven. Ett av målene med den nye loven er å harmonisere regelverket på tvers av de ulike formene for pengespill. Det ville ikke være praktisk, og departementet kan heller ikke se at det har noen gode grunner for seg, eksempelvis å skille mellom om den straffbare handlingen gjelder markedsføring av totalisatorspill eller bingospill.

Det første alternativet var derfor å videreføre strafferammen som finnes i lotteriloven i dag. Det innebærer en utvidet strafferamme for det som tidligere ville ha vært overtredelser av pengespilloven, og innføring av muligheten for fengselsstraff for handlinger som tidligere ville ha vært overtredelser av totalisatorloven.

Det andre alternativet var å senke strafferammen for det tidligere lotterifeltet, slik at strafferammen settes til fengsel i inntil tre måneder. Også dette alternativet vil innføre muligheten for fengselsstraff for handlinger som tidligere ville ha vært overtredelser av totalisatorloven.

Det tredje alternativet var å fjerne fengselsstraff som sanksjonsform og kun åpne for bøter etter loven.

Departementet fastholder at det mest nærliggende alternativet er en utvidelse av strafferammen for handlinger knyttet til pengespill og totalisatorspill, og innføring av en ny sanksjonsform for totalisatorspill.

Reguleringen av straff på pengespill- og totalisatorfeltene har vært uendret i lang tid. For totalisatorspill har sanksjonering med bøter vært eneste sanksjonsform siden loven trådte i kraft i 1927. Strafferammen for pengespill har på sin side ikke blitt justert siden den ble fastsatt i tippeloven i 1946. Siden den gang har markedet endret seg kraftig, ikke minst fordi det nå er langt enklere for aktører å operere ulovlig i det norske markedet ved å tilby tjenester på internett. Som det ble vist til i forarbeidene til lotteriloven da strafferammen ble utvidet der i 2001, har den sterke veksten i markedet medført at omfanget av verdier som kan bli objekt for en straffbar handling har vokst. Når straffen avgrenses til bøter og/eller fengsel i inntil tre måneder er det lite trolig at strafferammen har en preventiv effekt sammenlignet med inntektene ulovlige pengespill kan generere. Strafferammen fastsatt i lotteriloven gir etter departementets mening et riktigere bilde av lovovertredsens alvorlighetsgrad.

Departementet fastholder derfor at alminnelige overtredelser av den nye pengespilloven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, mens

grove overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år.

16.7.4.7 *Forholdet mellom ileggelse av overtredelsesgebyr og straff*

Departementet har foreslått at overtredelse av § 4 og § 6 andre ledd både kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter § 36 og med straff etter § 37 dersom nærmere vilkår er oppfylt. Flere høringsinstanser har oppfordret departementet til å klargjøre hvilke typer overtredelser som skal føre til ileggelse av overtredelsesgebyr og hvilke overtredelser som skal føre til straff.

Noen føringer framgår direkte av ordlyden i de foreslåtte bestemmelsene. For det første stiller straffebestemmelsen strengere krav til grad av skyld. Det er et vilkår for straff at det foreligger forsett eller grov uaktsomhet, mens det for overtredelsesgebyr er tilstrekkelig med simpel uaktsomhet. Videre er det et vilkår for bruk av straff at overtredelsen er «vesentlig», mens det for overtredelsesgebyr er tilstrekkelig at overtredelsen har «skjedd gjentatte ganger».

Dersom både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuelle sanksjoner for en lovovertrødelse, må Lotteritilsynet vurdere fra sak til sak om tilsynet skal ilegge overtredelsesgebyr eller anmelde forholdet til politiet. Den nærmere grensegangen må følgelig utvikles gjennom praksis.

Utgangspunktet er likevel at straff bør forbeholdes de mest klanderverdige tilfellene. Departementet ser det som ønskelig at de alvorligste bruddene blir etterforsket og ført for retten gjennom straffesporet. I § 37 andre ledd nevnes en rekke momenter som skal legges vekt på ved

avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov med utvidet strafferamme. Dette er om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn, er begått ved flere anledninger eller over lengre tid eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Dersom dette er tilfellet, kan det tale for at straffesporet er mest hensiktsmessig.

Lotteri- og stiftelsestilsynet skrev i høringssvaret at straffebestemmelsen bare bør benyttes i de tilfellene hvor tilsynet ikke oppnår ønsket effekt gjennom bruk av administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr. Departementet er enig i dette, og det følger også av subsidiaritetshensynet at straff ikke skal anvendes der en administrativ sanksjon er tilstrekkelig. Det er videre viktig at påtalemyndigheten ikke belastes unødigg.

Politiet og påtalemyndigheten har bedre etterforskningskompetanse enn Lotteritilsynet og har adgang til å bruke tvangsmidler under etterforskningen. I saker der etterforskningskompetanse eller tvangsmidler er viktig, kan det derfor være mest hensiktsmessig å forfølge saken strafferettslig.

Lotteritilsynet kan reagere raskere på lovbrudd ved å ilegge overtredelsesgebyr. Dette kan i enkelte saker tale for at det er mest hensiktsmessig å følge forvaltningssporet.

Departementet minner om at påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 c kan beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre en administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt.

17 Pålegg om DNS-varsling eller DNS-blokkering

17.1 Innledning

I Meld. St. 12 (2016–2017) redegjorde departementet for fire ulike tekniske løsninger som kan benyttes for å begrense tilgangen til ulovlig innhold på internett. Disse var innholdsblokkering (url-blokkering), IP-blokkering, DNS-varsling og DNS-blokkering. I meldingen vurderte departementet både innholdsblokkering og IP-blokkering som uaktuelt, fordi begge metoder potensielt innebærer betydelige inngrep i ytringsfriheten. De to alternativene som ble reelt vurdert, var derfor DNS-varsling og DNS-blokkering.

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 en nettside som inneholder tilbud om uregulerte pengespill, får opp en varslingside med informasjon om at spilltilbudet ikke har norsk tillatelse. Det vil likevel være mulig for brukeren å velge å gå videre til den aktuelle nettsiden etterpå.

I mai 2018 fattet Stortinget et anmodningsvedtak og ba regjeringen om å «stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres». DNS-blokkering innebærer å pålegge internettilbydere å innføre tekniske tiltak som hindrer nettbrukerne tilgang til et spesifikt område på internett. I praksis skjer dette på samme måte som ved DNS-varsling, men uten at brukeren gis samme enkle mulighet til å gå videre til den aktuelle pengespillnettsiden.

17.2 Gjeldende rett

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

17.3 Erfaringer fra andre land

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

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

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

17.4 Høringen

I høringsnotatet reiste departementet spørsmålet om hvorvidt DNS-varsling eller DNS-blokkering vil være best egnet for å stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Det ble vist til at ingen av tiltakene kan forventes å stanse pengespilltilbud uten tillatelse i sin helhet, da tiltakene kan omgås ved hjelp av relativt ukompliserte metoder. Det ble pekt på at mens blokkering vil være det mest effektive alternativet, vil det også utgjøre et større inngrep i yringsfriheten, fordi det i større grad begrenser en næringsdrivendes mulighet til å ytre seg på internett. Det ble på denne bakgrunn foreslått å innføre DNS-varsling som det minst inngripende tiltaket. Departementet mente at DNS-varsling, på tross av at forbrukeren kan velge å gå videre til den aktuelle spillnettsiden, utgjør en effektiv og målrettet metode for å informere personer som oppsøker disse tjenestene om hvilke pengespill som er tillatt etter norsk lov. Det ble imidlertid vist til at dersom DNS-varsling skulle vise seg ikke å virke etter hensikten, kunne det bli aktuelt å innføre DNS-blokkering på et senere tidspunkt. Det ble derfor foreslått å evaluere virkningen av DNS-varsling etter to år.

Departementet vurderte videre at det ikke oppstod konflikt mellom den foreslåtte bestemmelsen om innføring av DNS-varsling og EØS-avtalens regler om tjeneste- og etableringsfrihet, eller yrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

Når det gjaldt den praktiske gjennomføringen av tiltaket, ble det foreslått å gi Lotteritilsynet myndighet til å pålegge internettilbydere å innføre DNS-varsling. Det ble vist til at Lotteritilsynet bør ha forsøkt å henvende seg direkte til pengespilltilbyderen som er ansvarlig for den aktuelle nettsiden, gjennom pålegg om retting eller stenging, før det fattes et vedtak om DNS-varsling overfor en internettilbyder. Videre ble det foreslått at DNS-varselet utformes som en landingsside med sin egen IP-adresse tilhørende Lotteritilsynet, og at internettilbyderen pålegges å legge landingsidens IP-adresse inn på sin DNS-server i stedet for IP-adressen til det domenenavnet brukeren ønsket å gå til.

17.5 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene, herunder representanter fra spilleavhengighetsmiljøet, frivilligheten, idretten og humanitære organisasjoner, har

gitt uttrykk for at det bør innføres DNS-blokkering i stedet for DNS-varsling, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Flere har i denne forbindelse vist til at det faktisk at det er mulig å omgå slik blokkering, ikke er et godt nok argument for ikke å lovfeste det. Det har videre blitt vist til at personer som ikke tidligere har spilt pengespill, etter stor sannsynlighet vil velge å spille innenfor enerechtsmodellen dersom barrieren blir satt høyest mulig for å spille hos uregulerte aktører.

Finans Norge støtter innføring av DNS-varsling, men ber departementet likevel om å vurdere å gå lenger, gjennom innføring av DNS- og IP-blokkering. Det vises til at betalingsformidlingsforbudet alene ikke er et tilstrekkelig tiltak for å stanse pengespill hos ulovlige aktører, og at det derfor vil være mer effektivt og ressursbesparende å iverksette ytterligere tiltak. Høringsinstansen har vist til at tolv andre EØS-land har innført DNS-blokkering, og at rapporten fra EU-kommisjonen bekrefter at blokkering er et effektivt informasjonstiltak som medvirker til at en del spillere avskrekkes fra å prøve ulovlige pengespill. DNS- og IP-blokkering vil derfor kunne bidra til å stanse en del utfordringer på et tidlig tidspunkt.

Telenor Norge AS anser at det foreligger en mangelfull konsekvensutredning av forslaget om å innføre DNS-varsling. Ifølge høringsinstansen er erfaringen med tilsvarende forslag fra andre land at internettleverandører vil ha store tekniske utfordringer med å utvikle en egnet løsning. Som et eksempel vises til at tilsvarende løsning ble vurdert i Sverige, og at det i utredningen ble uttalt at det ikke eksisterer tilgjengelig teknologi hos internettleverandørene for å kunne gjennomføre det loven etterspurte, slik at internettleverandørene ville bli tvunget til å utvikle en ny måte å levere internettilgang på. Dette ville ifølge utredningen føre til enorme kostnader for internettleverandørene, forringe brukeropplevelsen og introdusere en rekke sårbarheter som kunne utnyttes av aktører med onde hensikter. Høringsinstansen stiller seg bak disse uttalelsene og mener at samme situasjon vil gjelde i Norge. En konsekvens av de tekniske problemene er etter høringsinstansens syn at det ikke vil være proporsjonalt å pålegge internettleverandører å gjennomføre den anbefalte løsningen, ettersom det ikke er realistisk at denne vil kunne la seg gjennomføre rent praktisk uten uforholdsmessige omkostninger. Dette gjelder ifølge høringsinstansen spesielt siden det ikke kan forventes at den foreslåtte varslingen vil ha betydelig effekt. Under forutsetning av at Kulturdepartementet skulle komme til at det må implementeres en adgang for

Lotteritilsynet til å gi pålegg om DNS-varslings, mener denne høringsinstansen at et slikt pålegg må kunne være gjenstand for domstolskontroll, slik at det kan slås fast rettslig om pålegget om varslings har en tilfredsstillende rettslig begrunnelse. Dersom departementet vurderer å implementere DNS-blokkering på sikt, forutsetter høringsinstansen at Kulturdepartementet inviterer til en ny høringsrunde før dette besluttes.

Telia Norge AS har uttalt at innføring av DNS-varslings vil ramme en ny gruppe virksomheter, nemlig internettilbydere, og er ikke enig i at dette er noe internettilbydere må gjøre i kraft av sin virksomhet. Det vises til at det gripes inn overfor flere og flere virksomheter, som ligger lenger og lenger fra pengespillområdet. Høringsinstansen er imidlertid fornøyd med at departementet kun foreslår DNS-varslings, og ikke en blokkering. Det vises til at en blokkering vil være langt mer inngripende og kunne utgjøre et større inngrep i yttingsfriheten. Høringsinstansen er også fornøyd med at det skal skje en grundig behandling hos tilsynet før det treffes vedtak om pålegg. Fordi det legges opp til at Lotteritilsynet gis direkte myndighet til å pålegge internettilbydere å innføre DNS-varslings uten domstolsbehandling, er det ifølge høringsinstansen meget viktig at utøvelsen av offentlig myndighet følger forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling.

IKT Norge er positiv til at departementet ikke foreslår det enda mer inngripende tiltaket DNS-blokkering, men stiller spørsmål ved forholdsmessigheten av at internettilbydere pålegges en plikt til å medvirke til et så vidt inngripende informasjonstiltak som DNS-varslings. Det stilles videre spørsmål ved om det er tilstrekkelig utredet at DNS-varslings er et nødvendig og egnet tiltak, sett opp mot andre informasjonskanaler som kan tas i bruk. *IKT-Norge* er videre uenig med departementet i at DNS-varslings og DNS-blokkering er noe internettilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet. Ifølge høringsinstansen er dette tvert imot virkemidler som kun brukes unntaksvis, og som gir større administrativ og økonomisk byrde jo flere områder myndighetene ønsker å ta det i bruk på. Det vises videre til at man på opphavsrettens og forbrukervernets område har bestemt at liknende inngrep skal være gjenstand for domstolsbehandling, og *IKT-Norge* anbefaler at det vurderes også når det gjelder pengespill.

Kindred Group har i sin høringsuttalelse uttalt at DNS-varslings ikke vil stanse deltagelse i spill hos selskapets varemerker. Det vises til at deres

kunder enkelt vil kunne navigere seg fram til de aktuelle spillnettsidene, og at spillsekskapene vil kunne omgå tiltaket ved å åpne nye domener.

17.6 Departementets vurdering

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

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

Videre har innspill fra *Telenor Norge AS* vist at innføring av DNS-varslings vil være mer teknisk komplisert enn tidligere antatt. Erfaringer fra Sverige, som hittil er det eneste landet som har innført hjemmel til å pålegge DNS-varslings, viser at det er betydelige tekniske utfordringer med denne løsningen. Svenske pengespillmyndigheter har, så vidt departementet er kjent med, ennå ikke tatt hjemmelen i bruk og utreder fortsatt hvordan et pålegg skal kunne gjennomføres i praksis.

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

Videre vil innføring av DNS-blokkering være mindre komplisert og mindre kostnadskrevenne enn DNS-varsling, fordi det allerede eksisterer en ferdig utviklet teknologi for denne typen blokkering. DNS-blokkering benyttes også allerede som tiltak mot ulovlige pengespill i tolv andre EØS-land, og ytterligere seks EØS-land anvender lignende blokkeringsmetoder. DNS-varsling, derimot, er etter hva departementet er kjent med ennå ikke tatt i bruk som tiltak på pengespillfeltet i noen andre EØS-land.

DNS-varsling innebærer at internettleverandørenes systemer må settes i stand til å gi to ulike svar når en bruker forsøker å kontakte en uregulert pengespillnettside: Først et «falskt svar» som leder til 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 vil ifølge hørings svarene være svært kostnadskrevenne, forringe brukeropplevelsen og introdusere en rekke sårbarheter som kan utnyttes av aktører med onde hensikter.

Departementet finner på denne bakgrunn at DNS-blokkering vil være et mer effektivt tiltak fordi det vil kunne tas i bruk mer eller mindre umiddelbart, mens man ved DNS-varsling vil måtte avvente utviklingen av en effektiv teknisk løsning. Erfaringen fra Sverige indikerer at det kan være krevende å finne en slik løsning. Dette taler for å innføre DNS-blokkering, som baseres på utprøvd teknologi.

DNS-blokkering kan imidlertid utgjøre et større inngrep i yttingsfriheten, fordi det i større grad begrenser en næringsdrivendes mulighet til å ytre seg på internett. At noe utgjør et inngrep i yttingsfriheten, betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis er i strid med yttingsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Det vises i den sammenheng til at pengespilltjenester er kommersielle ytringer, som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn de ytringer som ligger i kjerneområdet for yttingsfriheten. 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.

En annen innvending mot DNS-blokkering, er at det kan innebære en viss risiko for overblokkering, det vil si utilsiktet blokkering av annet lovlig innhold. Departementet vurderer imidlertid at risikoen for overblokkering er relativt liten i dette tilfellet, fordi det kun dreier seg om å blokkere tilgangen til enkelte nettsider som tilbyr pengespill i strid med norsk lov. Dette skiller seg for eksempel fra blokkeringshjemmelen i åndsverkloven, som åpner for blokkering av hele fildelingstjenester hvor det gis tilgang til svært store mengder innhold. Ved blokkering av en slik fildelingsnettside vil man samtidig blokkere tilgangen til alt innhold som fildelingstjenesten gir tilgang til, herunder både lovlig og ulovlig innhold. Departementet legger til grunn at det primært er aktuelt å anvende DNS-blokkering for tjenester som i all hovedsak er rendyrkede pengespilltilbud, og at risikoen for overblokkering følgelig er begrenset.

Om det mot formodning skulle oppstå tilfeller der man risikerer å blokkere betydelige deler lovlig innhold, vurderer departementet at dette vil kunne hindres ved hjelp av ulike rettssikkerhetsgarantier. Et slikt tiltak kan være krav om domstolsbehandling før det kan fattes et vedtak om pålegg, i likhet med det kravet man har i åndsverkloven i dag.

På bakgrunn av det ovennevnte og i lys av høringsinstansenes innspill er departementet, i tråd med Stortingets tidligere anmodningsvedtak, innstilt på å utrede nærmere hvordan et system med DNS-blokkering kan utformes. En mulig løsning med DNS-blokkering bør imidlertid sendes på ny høring. Det vises til at selv om behovet for domstolsbehandling ble drøftet i det opprinnelige høringsnotatet, ble dette kun drøftet i forbindelse med DNS-varsling som aktuelt tiltak. Høringsinstansene ble derfor ikke oppfordret til å komme med innspill til behovet for domstolsbehandling knyttet til DNS-blokkering og de særlige forhold som gjør seg gjeldende her. Departementet finner også at det i et nytt høringsnotat kan være behov for å drøfte andre særskilte forhold som gjør seg spesielt gjeldende for DNS-blokkering, herunder risikoen for overblokkering. Departementet vil derfor sende på ny høring et forslag om å innføre DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

18 Forhold knyttet til ikrafttredelsen av ny lov

18.1 Lover som oppheves

Forslaget til ny pengespillov skal erstatte gjeldende lover for pengespill: lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven), lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) og lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven). Disse tre lovene foreslås opphevd med virkning fra samme tidspunkt som denne loven trer i kraft. Forskrifter gitt i medhold av pengespilloven og lotteriloven gjelder også etter at denne loven har trådt i kraft, jf. lovforslaget § 38. Departementet tar imidlertid sikte på å revidere og oppdatere samtlige forskrifter kort tid etter at loven har trådt i kraft.

18.2 Overgangsregler

Som en følge av at det skal fastsettes en ny lov på feltet som skal erstatte dagens tre lover, er det nødvendig med gode overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er gitt under dagens regelverk. Det kan ikke forventes at Lotteritilsynet skal godkjenne alle eksisterende aktører på pengespillfeltet under nytt regelverk før disse kan fortsette å operere på markedet. Departementet foreslår med denne bakgrunn en hjemmel til at

departementet kan gi forskrift om overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er gitt i medhold av lovene som oppheves i § 38.

18.3 Endringer i andre lover

Departementet foreslår endringer i en rekke lover med sikte på å harmonisere pengespillbegrepet i norsk rett, jf. lovforslaget § 39. Etter gjeldende rett benyttes begrepene lotteri, pengespill og totalisatorspill for ulike former for pengespill, avhengig av hvorvidt spillformen er regulert i pengespilloven, lotteriloven eller totalisatorloven. I lovforslaget foreslås det å benytte begrepet «pengespill» som et felles begrep for alle spill som er regulert av dagens tre lover på feltet. Departementet anser det som hensiktsmessig at denne definisjonen også anvendes i andre lover hvor det i dag refereres til lotteri, lotterivirksomhet, totalisatorspill o.l. Videre er det nødvendig med endringer i lover som viser til dagens lover som nå foreslås opphevd. Det foreslås på denne bakgrunn endringer i kringkastingsloven, skatteloven, merverdiavgiftsloven, ehandelsloven, hvitvaskingsloven og lov om adgang for staten til utferdigelse av premieobligasjonslån, jf. lovforslaget § 39.

19 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

19.1 Konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget viderefører i stor grad de samme arbeidsoppgavene for Lotteritilsynet som ligger til tilsynet under dagens regelverk. Det foreslås imidlertid at omfanget av hva som faller inn under pengespillovgivningen justeres noe, og dette vil ha følger for Lotteritilsynets forvaltnings- og tilsynsarbeid. Videre får Lotteritilsynet noen nye virkemidler i lovforslaget som vil kunne medføre merarbeid for tilsynet.

Departementet legger til grunn at forslag om en felles lov for hele pengespillfeltet i seg selv vil kunne gi en ressursbesparelse, sammenlignet med dagens situasjon hvor tre ulike lover med ulike vurderingstema har regulert feltet. En felles lov, med felles grunnleggende krav til pengespillaktørene, vil gi større mulighet for Lotteritilsynet til å utarbeide harmonisert praksis for hele feltet. Dette vil på sikt kunne gi gevinster for tilsynsvirk-somheten.

Forslaget om hvordan spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill skal reguleres vil kunne resultere i noe økt arbeid for Lotteritilsynet. Dette vil omfatte kompetansebygging, informasjonsvirk-somhet, tilsyn og overvåking av markedet samt reaksjoner ved brudd. Erfaringer tilsier også at vedtak etter en regelendring ofte medfører flere klagesaker i en periode.

Forslaget om å innføre adgang til å gi overtredelsesgebyr vil gi Lotteritilsynet et ytterligere verktøy for å håndheve regelverket. Departementet antar at forslaget om overtredelsesgebyr ikke vil føre til vesentlig økte kostnader, tatt i betraktning det kontroll- og tilsynsansvaret som allerede ligger til Lotteritilsynet i dag. Noe av formålet med å innføre overtredelsesgebyr er å sikre bedre etterlevelse av regelverket og dermed færre oppfølgningssaker. Hvor arbeidskrevende ileggelse av overtredelsesgebyr blir for Lotteritilsynet, vil også avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes. Selv om det kan være ressurskrevende å følge opp lovbrudd med overtredelsesgebyr, antar departementet at det ikke vil bli en betydelig økning i saker som må følges opp.

Bruk av overtredelsesgebyr kan imidlertid få noen administrative konsekvenser for Lotteritilsynets utøvelse av tilsyn og kontroll. Dette skyldes at overtredelsesgebyr i de fleste tilfeller må anses som straff etter EMK. At det foreligger hjemmel for overtredelsesgebyr, kan medføre at overtreders status som «siktet» inntre tidligere enn ellers. Fra det tidspunkt en overtreders må anses siktet etter EMK artikkel 6, har overtreders noen særlige rettssikkerhetsgarantier. Når saken går over fra å være en forvaltningssak til en sanksjonssak, slår blant annet vernet mot selvinkriminering inn, noe som medfører at overtreders kan nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med tilsynets undersøkelse. Dette vil påvirke Lotteritilsynets innhenting av informasjon i saken, og tilsynet vil også fra et tidligere stadium ha en plikt til å opplyse om retten overtreders har til ikke å gi opplysninger som kan bidra til å ilegge overtreders et overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 48.

Lotteritilsynet må dessuten sørge for å samordne ileggelse av overtredelsesgebyr med andre reaksjoner som er å anse som straff, for ikke å komme i konflikt med forbudet mot gjentatt straffefølgning for samme forhold.

Forslaget om å fjerne dagens ordning med vurdering og registrering av melding om smålotteri, dvs. lotteri med omsetning under 200 000 kroner, vil innebære en ressursbesparelse for Lotteritilsynet, med anslagsvis 20 pst. av et årsverk.

Lotteritilsynet er i dag gebyr- og avgiftsfinansiert, og muligheten til å kreve gebyr og sektoravgift videreføres i lovforslaget, se omtale i punkt 15.5 over. Dette innebærer at Lotteritilsynet kan ta gebyr for arbeid med søknadsbehandling og tilsyn med pengespillaktørene. Videre kan det kreves inn avgift til dekning av utgifter på feltet. Departementet vil komme tilbake til hvilke tjenester som skal gebyrbelegges og størrelsen på gebyrer og avgift i forbindelse med revisjon av forskriftene på feltet og i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Flytting av ansvaret for forbudet mot pyramidespill fra Kulturdepartementet til Barne- og familiedepartementet vil medføre en reduksjon i Lotteri-

tilsynets arbeid, men økt arbeid for Forbrukertilsynet som vil bli tilsynsmyndighet for regelverket i framtiden. Videre vil klager på vedtak i saker om pyramidespill i framtiden behandles av Markedsrådet i stedet for Lotterinemnda. Departementet vil komme tilbake til budsjettmessige konsekvenser av dette i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Lovforslaget vil ha konsekvenser for Lotterinemnda som i framtiden vil behandle klager på Lotteritilsynets vedtak på hele pengespillfeltet. I dag behandler Lotterinemnda kun klager etter lotteriloven. De mest komplekse sakene Lotterinemnda har til behandling i dag berører likevel ofte flere av dagens lover på pengespillfeltet, og omfanget vil dermed ikke nødvendigvis bli så mye større under ny pengespillov. Som nevnt over, vil ikke lenger Lotterinemnda behandle klagesaker knyttet til forbudet mot pyramidespill, men dette anses ikke å utgjøre en vesentlig del av nemndas saksbehandling i dag, og vil ikke utgjøre en stor ressursbesparing. Lovforslaget innebærer at nemnda kan beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder alene eller av nemndas sekretariat, og det er ventet at dette vil kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i Lotterinemndas budsjett i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Forslaget om å flytte forvaltningsansvaret for regelverket som skal gjelde pengespill på hest fra Landbruks- og matdepartementet til Kulturdepartementet, kan medføre noe merarbeid for Kulturdepartementet. Dette vil dekkes innenfor ordinære budsjetttrammer. Som nevnt over, antas det imidlertid at et samlet pengespillregelverk som gjelder for alle sektorer, vil gi en ressursbesparelse totalt sett.

19.2 Konsekvenser for pengespillaktørene mfl.

Det norske lovlige pengespillmarkedet består av noen få store og mange små eller mellomstore aktører. For de fleste tilbyderne viderefører lovforslaget mer eller mindre de samme rammevilkårene som i dag. Der hvor det innføres nye og endrede plikter, vil dette naturlig nok medføre større utfordringer for en liten organisasjon, sammenlignet med en stor bedrift med mange administrativt ansatte.

Lovforslaget § 7 om nødvendige ansvarlighets tiltak for å forebygge spilleproblemer og § 8 om nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i

forbindelse med kriminell virksomhet, medfører nye plikter for pengespilltilbyderne. Det vil for de fleste tilbyderne likevel ikke medføre vesentlig merarbeid utover det som allerede følger av hvitvaskingsregelverket. For pengespilltilbydere som ikke omfattes av hvitvaskingsregelverket, som vil være enkelte av de som kan tilby pengespill etter lovforslaget kapittel 4, vil disse forslagene innebære nye oppgaver. Etter departementets syn veier likevel nytten av disse reglene opp for det merarbeidet som pengespilltilbyderne påføres.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kunne medføre en økonomisk byrde for aktører som bryter regelverket. For lovlydige aktører får denne endringen ingen konsekvens. Virkemiddelet forventes å gi en allmennpreventiv effekt ved at aktørene får et ekstra insitament til å innrette seg etter regelverket.

Lovforslaget antas ikke å medføre større administrative eller økonomiske konsekvenser for Norsk Tipping. Denne enerettstilbyderen vil i all hovedsak ha de samme rammevilkårene som i dag.

Forslaget om hvilke vilkår som skal gjelde for enerettstilbyderen som kan få tillatelse til å tilby pengespill på hest, vil få betydning for Norsk Rikstoto som forutsettes å inneha denne tillatelse også i framtiden. Departementet vurderer at konsekvensene i hovedsak vil være av administrativ art, idet lovforslaget stiller krav til denne tilbyderens formål og organisering. Forslaget samsvarer i stor grad med kravene som stilles til Norsk Tipping. Alternativet om at Norsk Rikstoto også skal kunne tilby andre pengespill på hest enn i dag, er imidlertid en utvidelse av porteføljen og kan gi økte inntekter dersom denne muligheten benyttes. Departementet fremmer også forslag om at enerettstilbyderne kun skal kunne tilby og markedsføre pengespill i egen portefølje. Dette kan føre til noe reduserte inntekter. Departementet vurderer at forslaget sikrer en sammenhengende og systematisk pengespillpolitikk som stiller sammenlignbare krav til begge enerettstilbyderne.

Departementet vil videre gjøre løpende vurderinger av hvilke krav som skal stilles til enerettstilbyderne for at disse skal kunne bidra til å oppfylle de pengespillpolitiske målene. Endringer i rammevilkår som følge av at det fastsettes forskriftsbestemmelser eller andre føringer knyttet til ansvarlighet, markedsføring, spillportefølje eller andre forhold av betydning for oppnåelsen av de pengespillpolitiske målene, må derfor påregnes av enerettstilbyderne. Departementet trekker fram at hensynet til ansvarlige pengespill og fore-

bygging av negative konsekvenser av pengespill er hovedformålet med loven, og skal gå foran økonomiske hensyn som inntekter til enerettstilbydernes overskuddsmottagere.

Forslaget om hvilke vilkår andre tilbydere må oppfylle for å kunne tilby pengespill etter kapittel 4, vil føre til at noen organisasjoner ikke lenger vil kunne få inntekter fra pengespill. Hvilke grupper av organisasjoner dette kan være vil måtte gjennomgås når det skal fastsettes forskrifter med nærmere avgrensning av lovens prinsipper. For organisasjonene som mister mulighet til å få pengespilltillatelse kan dette utgjøre et inntektstap.

Forslaget om at pengespill med årlig omsetning inntil 200 000 kroner kan tilbys uten tillatelse, vil bety at lokale lag og foreninger kan tilby mindre pengespill uten å måtte søke eller melde fra til Lotteritilsynet. Arrangørene sparer ressurser ved at de slipper arbeidet med å måtte fylle ut og sende inn skjema i forkant, og de slipper å rapportere om resultatet i etterkant. Organisasjoner som mister mulighet til å få pengespilltillatelse vil likevel ha mulighet til å tilby pengespill etter denne bestemmelsen.

Forslaget om hvordan spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill skal reguleres vil kunne få økonomiske konsekvenser for dataspillutviklere, som vil måtte gjøre endringer i sine spilltilbud for at elementer i dataspillene ikke skal vurderes å falle inn under pengespilllovgivningen og dermed forbys. Gjennomgangen i proposisjonen punkt 5 over viser at det er vanskelig å få oversikt over hvor mange spill som vil kunne falle inn under pengespilloven uten at det gjøres endringer i spillens funksjoner. Ut fra kunnskap om de mest populære spillene antar departementet likevel at det kun er et begrenset antall spillutviklere som vil bli berørt.

Endringen i ansvarsforholdet for pyramidespill antas å ikke medføre særlige endringer for næringsdrivende. Det vil fortsatt være et forbud mot pyramidespill og lignende omsetningssystemer.

Lovforslaget kan ha økonomiske konsekvenser for næringsaktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet, men som likevel gjør dette. Departementet ser ikke grunn til å gå nærmere inn i konsekvensene av lovforslaget for aktører som opererer ulovlig på det norske markedet. Departementets hensikt med loven er blant annet at det ulovlige pengespilltilbudet skal reduseres.

19.3 Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere

Forbudet mot å tilby og å markedsføre pengespill uten tillatelse i Norge jf. lovforslaget §§ 4 og 6, samt forbudet mot betalingsformidling til og fra slike pengespill, jf. § 5, er innført for å forebygge spilleproblemer i Norge. Departementet vurderer at et pengespilltilbud under sterk offentlig kontroll i form av en enerettsmodell, er best egnet til å beskytte sårbare spillere og forhindre gjeldsproblemer. En forutsetning for en slik modell er at tilbud som ikke har tillatelse i Norge stenges ute fra det norske markedet. Disse reglene bidrar til dette.

Hovedregelen om 18-årsgrense for pengespill, jf. lovforslaget § 7 første ledd, forbudet mot pengespill på kreditt, jf. lovforslaget § 7 andre ledd, samt kravet om at alle spilltilbydere skal sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak, jf. lovforslaget § 7 tredje ledd, er viktige tiltak for å redusere negative konsekvenser for sårbare spillere. Lovforslaget § 6 forbyr også markedsføring rettet direkte mot mindreårige eller mot spillere som har reservert seg mot dette. Forslaget vil verne sårbare spillere mot en type markedsføring som kan trigge spillelyst hos spillere som ikke bør spille pengespill, enten fordi de er for unge eller fordi de har spilleproblemer.

Lovforslaget har også en rekke forskriftshjemler som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler for pengespilltilbydernes tilbud, med det formål å beskytte spillere mot uheldige konsekvenser av pengespill og å redusere skade. Dette vil blant annet kunne dreie seg om krav til pengespilltilbudet og markedsføringen, inkludert forbud mot visse funksjoner i spillene og visse markedsføringsmetoder, krav om obligatorisk grensesetting og totale tapsgrenser for spill samt krav om mulighet til å ekskludere seg fra spill. Departementet vil også kunne fastsette forskrifter for å sikre redelighet i spillgjennomføringen og for å motvirke kriminell virksomhet.

Departementet vurderer at regelverket som skal forebygge uheldige konsekvenser av pengespill og redusere skade, vil kunne redusere negative økonomiske konsekvenser for den enkelte spiller, for eksempel gjennom tapsbegrensninger, aldersgrense for spill, forbud mot pengespill på kreditt m.m. Regelverket kan også redusere samfunnets kostnader knyttet til behandling av spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.

Forslaget om flytting av ansvaret for forvaltning av forbudet mot pyramidespill fra Lotteritilsynet til Forbrukertilsynet vil kunne gjøre det enklere for forbrukerne å finne fram til riktig myndighet, dersom det er ønskelig å varsle om forhold knyttet til pyramidelignende omsetningssystemer. For forbrukerne vil det trolig være mer

intuitivt å rette en henvendelse om urimelige handels- eller omsetningssystemer til Forbrukertilsynet enn til Lotteritilsynet. Lovgivningen blir også mer oversiktlig for forbrukerne, når alle forhold knyttet til urimelig handelspraksis i framtiden vil reguleres av markedsføringsloven med tilhørende forskrifter.

20 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Formål

Formålsbestemmelsen i § 1 angir de tre formålene bak loven, og er en videreføring av de etablerte formålene for pengespillpolitikken.

Formålene er angitt i en punktliste, der rekkefølgen angir hvor viktige de er. Formålet om å forbygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og formålet om å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte går dermed foran formålet om å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål. Dersom det sekundære formålet om at overskudd skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål skulle komme i konflikt med primærhensynene om å forebygge spilleproblemer og sikre ansvarlige og trygge spill, vil primærhensynene måtte gå foran.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.4.

Til § 2 Hva loven gjelder

Bestemmelsen angir lovens materielle virkeområde. Bestemmelsen viderefører den etablerte definisjonen for pengespill hvor de tre elementene innsats, helt eller delvis tilfeldig resultat og en premie av økonomisk verdi må være tilstede for at et spill skal utgjøre et pengespill og falle inn under lovens omfang. Kravet om at en premie må ha økonomisk verdi er en kodifisering av gjeldende rett. Ordlyden i pengespilldefinisjonen er noe endret fra lotterilovens definisjon, men innholdet i bestemmelsen er ment å være uforandret. Dette innebærer at dagens forvaltningspraksis knyttet til tolkningen av definisjonen kan videreføres. For øvrig vises til de alminnelige merknadene i punktene 5.6.2 til 5.6.4, som inneholder en nærmere redegjørelse av hva som inngår i de tre elementene innsats, helt eller delvis tilfeldig resultat og premie av økonomisk verdi.

Også pengespillignende elementer i dataspill, som for eksempel lootbokser, vil kunne falle inn under lovens anvendelsesområde i den grad de oppfyller pengespilldefinisjonens krav om innsats, tilfeldighet og premie av økonomisk verdi. Når det

gjelder premievilkåret er det her en forutsetning at gjenstanden som kan oppnås faktisk må kunne veksles inn i eller omsettes til noe av økonomisk verdi. Det er i denne sammenheng ikke tilstrekkelig at gjenstanden har en subjektiv verdi for spilleren. Pengespillignende elementer i dataspill vil derfor kun være omfattet av pengespilloven i de tilfeller hvor en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen, i tillegg til at de øvrige vilkårene i pengespilldefinisjonen må være oppfylt. Det er videre en forutsetning for at premievilkåret skal være oppfylt, at spillet eller spillplattformen legger til rette for eller unngår å forhindre at premien skal kunne veksles inn i eller omsettes til noe av økonomisk verdi. Premievilkåret i tilknytning til pengespillignende elementer i dataspill er nærmere redegjort for i de alminnelige merknadene i punkt 5.6.4.2.

Til § 3 Hvor loven gjelder

Bestemmelsen angir lovens stedlige virkeområde.

Første ledd fastslår at loven gjelder i Norge, på anlegg og innretninger på norsk kontinentalsokkel, på norske luftfartøy og på norske skip.

Andre ledd fastslår at loven også gjelder for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Tredje ledd fastslår at de materielle reglene i pengespilloven vil gjelde når handlinger er rettet mot det norske markedet. Dette vil for eksempel gjelde når tilbud eller markedsføring av pengespill skjer fra utlandet, men har virkning i Norge fordi tilbudet eller markedsføringen er innrettet mot et norsk publikum. Hovedvurderingskriteriet er «rettet mot». Det må her foretas en konkret helhetsvurdering av om tilbud eller markedsføring er beregnet på det norske markedet. Relevante momenter kan for eksempel være språk som benyttes og valutaen priser er oppgitt i, se nærmere om dette i de alminnelige merknadene punkt 7.1.4.2.

Etter *fjerde ledd* kan det gis forskrift om unntak fra lovens regler for norske skip som går i rute mellom norsk og utenlandsk havn og for utenlandske skip som ligger ved norsk havn. Pengespilltil-

bud på disse skipene faller inn under lovens virkeområde, men departementet kan i forskrift beslutte at tilbudet kan fravike fra reglene som gjelder for tilbud av pengespill ellers.

Til § 4 Forbud mot å tilby pengespill uten tillatelse

Første ledd oppstiller et forbud mot å tilby eller medvirke til å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet, med mindre man har tillatelse etter pengespilloven. Bestemmelsen viderefører det gjeldende forbudet mot å formidle pengespill, lotterier eller totalisatorspill uten tillatelse.

Forbudet vil ramme enhver som bidrar til å gjøre et pengespilltilbud tilgjengelig og vil gjelde alle typer pengespill som ikke har tillatelse etter pengespilloven, både fysiske pengespill og pengespill over internett. Den som har en mer indirekte rolle i pengespilltilbudet, for eksempel ved å viderevende spillere fra andre nettsider til slike spilltilbud, vil i utgangspunktet anses for å medvirke til å tilby pengespill. Det er imidlertid ikke avgjørende å skille mellom den som tilbyr og den som medvirker til å tilby ulovlige pengespill, da begge handlinger er forbudt etter lovforslaget.

Når det gjelder medvirkningsansvarets rekkevidde, vil det gå en grense mot vernet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100. Dette innebærer at ytringer som er beskyttet av ytringsfriheten vil være tillatt selv om de isolert sett kan bidra til å fremme omsetningen av pengespill uten tillatelse i Norge. Det vil for eksempel måtte gå en grense mot redaksjonell omtale av pengespill som ikke har tillatelse etter loven, herunder artikler, nyhetsmeldinger og kronikker. Slik aktivitet vil ikke rammes av lovens forbud mot å tilby, markedsføre eller medvirke til å tilby eller markedsføre pengespill uten tillatelse, se de alminnelige merknadene punkt 7.2.4.

Hvorvidt et pengespill kan sies å være rettet mot det norske markedet, beror på en helhetsvurdering av flere momenter. Slike momenter kan være om spillside tilbyr norsk som språk, norsk valuta, om selskapet bak aktiviteten har tilknytning til Norge, om spilltilbudet markedsfører seg i norske kanaler, om norske personer brukes i markedsføringen, om spilloverskuddet øremerkes norske organisasjoner, om spilltilbudet viser til norske hjelpetilbud og om spillselskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet. Listen over vurderingsmomenter er ikke uttømmende, og vil kunne variere over tid i takt med hvordan eventuelle ulovlige pengespilltilbud er innrettet. Det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak, og hvilke momenter som blir til-

lagt avgjørende vekt vil kunne variere fra sak til sak, se de generelle merknadene punkt 7.1.4.2.

Andre ledd fastslår at forbudet mot å tilby pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse, ikke gjelder for pengespill som omfattes av § 22. Pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner som tilbys i tråd med § 22 vil være et lovlig pengespilltilbud.

Til § 5 Forbud mot formidling av betalingstransaksjoner

Første ledd oppstiller et forbud mot å formidle betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har nødvendig tillatelse etter denne loven. Pliktsubjektet etter bestemmelsen er norske banker og finansinstitusjoner, som er de aktørene som i praksis blir bedt om å gjennomføre denne typen betalingstransaksjoner, og som har mulighet til å stanse dem.

Bestemmelsen viderefører det gjeldende betalingsformidlingsforbudet. Departementet legger ikke opp til en endring av tolkningen av betalingsformidlingsforbudet, og legger til grunn at praksis knyttet til dagens forbud i de tre lovene på pengespillfeltet vil være relevant for tolkningen av lovforslaget § 5. Nærmere om saksbehandlingsregler og bankenes plikter i slike saker fremgår av forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse.

Andre ledd viderefører gjeldende hjemmel til å gi forskrift om betalingsformidlingsforbudet.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 8.4.

Til § 6 Markedsføring av pengespill

Første ledd retter seg mot markedsføringen av pengespill som har tillatelse etter denne loven, og fastslår at slike pengespill bare kan markedsføres så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud. Bestemmelsen lovfester den såkalte nødvendighetsavgrensningen, som følger av EU-domstolens rettspraksis. Avgrensningen innebærer for det første at kanaliseringssprinsippet, som går ut på at man innenfor en enerettsmodell skal søke å lede folks spillelyst inn i ansvarlige og regulerte rammer, skal være styrende for markedsføringen av de lovlige spillene. For det andre må markedsføringen ikke gå lenger enn hva som er nødvendig for å lede befolkningens spillelyst inn i de ansvarlige rammene og vekk fra det uregulerte tilbudet. Hva

som er nødvendig i denne sammenhengen, er en balansegang som er gjenstand for en skjønnsmessig vurdering. Her vil det være relevant å se på hvilket markedsføringstrykk de lovlige spilloperatørene møter fra aktører som retter markedsføring mot norske forbrukere uten tillatelse. Dette innebærer blant annet at dersom markedsføringstrykket fra utenlandske spillere skulle minke, vil de tilbyderne som har tillatelse til å tilby pengespill som en konsekvens også måtte redusere sin markedsføring.

Andre ledd lister punktvis opp tre handlinger som er forbudt etter loven:

Andre ledd bokstav a retter seg mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse etter loven, og viderefører det gjeldende forbudet mot å markedsføre denne typen pengespill. Forbudet mot å markedsføre slike pengespill er en naturlig følge av at det heller ikke er tillatt å tilby disse spillene. Forbudet rammer også markedsføring som sendes fra utlandet, dersom denne markedsføringen er rettet mot det norske markedet, jf. lovforslaget § 3 tredje ledd. Forbudet vil også omfatte markedsføring av aktiviteter som ikke faller inn under pengespilldefinisjonen, herunder gratisspill og generell merkevarebygging, dersom merkevaren er kjent nok for publikum til at den kan knyttes til pengespill. Også automatisert kjøp og salg av nettannonser via digitale børser (programmatisk annonsering) er omfattet av forbudet.

Markedsføringsforbudet i andre ledd bokstav a inkluderer også medvirkning til markedsføring. Når det gjelder rekkevidden av medvirkningsansvaret vil det gå en grense mot vernet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100. Redaksjonell omtale av pengespill som ikke har tillatelse etter loven, herunder artikler, nyhetsmeldinger og kronikker, vil for eksempel ikke rammes av lovens forbud mot å markedsføre eller medvirke til å markedsføre pengespill uten tillatelse. Såkalt innholdsmarkedsføring, derimot, vil være klart omfattet av markedsføringsforbudet. Det vil ellers bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om en aktivitet er å regne som medvirkning til å tilby eller markedsføre pengespill, eller om handlingen kun regnes som en ytring som er vernet av den alminnelige ytringsfriheten. I vurderingen skal det legges vekt på hvem som er avsender av informasjonen, hvem som tar initiativ til å gi informasjonen, innholdet og utformingen av informasjonen, hvordan informasjonen er presentert og formidlet og hvordan aktiviteten blir oppfattet av publikum. Aktiviteter som ikke fremmer omsetningen av

pengespill og som heller ikke oppfattes av publikum som tilbud eller markedsføring av disse spillene, vil som hovedregel ikke være omfattet av forbudet.

Andre ledd bokstav b fastslår at det er forbudt å markedsføre pengespill mot mindreårige. Med mindreårige menes personer under 18 år. Bestemmelsen er en naturlig følge av lovforslaget § 7 første ledd om at pengespill skal ha 18-årsgrense. Forbudet mot å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige innebærer for det første at markedsføringen ikke skal rettes direkte mot mindreårige ved hjelp av individuell kommunikasjon som for eksempel SMS eller direkte meldinger i sosiale medier. Men forbudet innebærer også at markedsføringens innhold ikke skal tilpasses barn eller unge som målgruppe, for eksempel ved at det fokuseres på aktiviteter eller interesser som først og fremst er populære blant barn. Dette vil være forbudt, også der markedsføringen ikke er spesifikt rettet mot en fysisk mindreårig gjennom kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon.

Andre ledd bokstav c oppstiller et forbud mot å markedsføre pengespill direkte mot dem som har reservert seg mot slik markedsføring hos pengespilltilbyderen. Dette anses som spesielt alvorlig i lys av det skadepotensialet denne typen markedsføring kan ha overfor sårbare spillere som har tatt et bevisst og aktivt valg om ikke å motta pengespillreklame fra tilbyderen, se de alminnelige merknadene punkt 9.4.6. Med «å markedsføre pengespill direkte mot» noen, menes å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved hjelp av kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, herunder via telefonoppringning, adressert post, e-post og SMS. Individuell kommunikasjon på sosiale medier vil også være omfattet. At en spiller har reservert seg mot direkte markedsføringshenvendelser hos pengespilltilbyderen, betyr at spilleren enten har benyttet seg av retten til å «enkelt og gebyrfritt» reservere seg mot telefonsalg og/eller adressert post direkte hos den næringsdrivende, jf. markedsføringsloven § 13 a tredje ledd, eller rettigheten til å «enkelt og gebyrfritt» kunne reservere seg mot denne typen markedsføringshenvendelser på SMS, e-post og lignende, jf. markedsføringsloven § 15 tredje ledd tredje punktum.

Tredje ledd åpner for at det i forskrift kan gis nærmere regler om markedsføringen av pengespill.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 9.4.

Til § 7 Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill

Bestemmelsen omhandler hvilke tiltak tilbydere av pengespill plikter å gjennomføre for å motvirke spilleproblemer.

Første ledd fastslår at pengespill skal ha 18-årsgrense. 18-årsgrensen anses for å være et av de viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill, og er derfor inntatt på lovs nivå.

Andre ledd oppstiller et forbud mot å tilby pengespill på kreditt. Bestemmelsen lovfester prinsippet som i dag følger av lov om straffelovens ikrafttredelse og som videreføres i ny finansavtalelov, hvor det er fastslått at spillegjeld ikke kan inndrives dersom kreditor visste at lånebeløpet ville bli brukt til pengespill. Adgang til spill på kreditt vil kunne øke skadevirkningene av problemspill, ved at en spiller også får spillegjeld som en konsekvens av sitt problemspill. Et forbud mot å tilby pengespill på kreditt vil kunne bidra til å hindre gjeldsproblemer. Bestemmelsen gir også et viktig signal til pengespilltilbydere når det gjelder deres ansvar for å sikre at pengespill tilbys på en ansvarlig måte.

Tredje ledd oppstiller en regel om at den som tilbyr pengespill skal ha tiltak for å motvirke spilleproblemer, tilpasset typen pengespill. Av bestemmelsen fremgår det at med en tillatelse til å kunne tilby pengespill, følger det også en konkret forpliktelse til å sikre at dette tilbudet skjer innenfor ansvarlige rammer. Plikten til å sikre tiltak for å motvirke spilleproblemer er rettet mot pengespilltilbyderen. Med tilbyderen menes den som reelt sett tilbyr pengespillet, det vil si den som sitter med tillatelsen, eller hans medhjelper når det er tale om pengespill som tilbys via medhjelper.

For å vise at man har oppfylt kravet om å sikre tiltak for å motvirke spilleproblemer tilpasset typen pengespill, må pengespilltilbyderen som et minstekrav kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige, tilpasset den eller de spilltypene som tilbys. Dette kan for eksempel være en intern utredning eller annen form for dokumentasjon, hvor det framgår at tilbyderen har vurdert hvilke tiltak som er nødvendige for sin virksomhet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete tiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise at disse har blitt implementert.

I vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige for å motvirke spilleproblemer, vil størrelsen på pengespillvirksomheten og typen spill som tilbys være relevante momenter. Hva som er nødvendige ansvarlighetstiltak vil videre være gjensatt for en løpende vurdering i lys av spillutvik-

lingen. Det vil for eksempel kunne bli behov for en ny vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for å motvirke spilleproblemer dersom en tilbyder begynner å tilby nye spilltyper med økt risiko for spilleproblemer, eventuelt at de eksisterende spillene som tilbys utvikles på en måte som kan øke risikoen for spilleproblemer. Nærmere bestemmelser om hvilke ansvarlighetstiltak som kreves for ulike typer pengespill vil kunne fastsettes i forskrift.

Fjerde ledd åpner for at det kan gis forskrift om hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill, og om unntak fra aldersgrensen for bestemte pengespill. Nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill, vil for eksempel kunne inkludere regler om forenklet behandling for de minste pengespilltilbydere, ved bruk av et standardskjema eller lignende. Her kan det også gis forskrift med overordnede prinsipper for enerettstilbydernes pengespilltilbud. Hovedregelen vil likevel være at det er den enkelte pengespilltilbyder som må vurdere risikoen ved sitt pengespilltilbud og sikre hensiktsmessige tiltak deretter.

Når det gjelder muligheten til å gi nærmere regler om unntak fra 18-årsgrensen, vil dette først og fremst være aktuelt for mindre, lokale lotterier forbundet med lav risiko for spilleproblemer, som for eksempel basarer, kakelotterier og lokale 17. mai-arrangementer. Hvilke nærmere tilfeller som eventuelt kan unntas i forskrift må vurderes løpende ut ifra hvilke tilbud som finnes til enhver tid. Det understrekes imidlertid at hovedregelen er at pengespill skal ha 18-årsgrense.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 10.1.5.

Til § 8 Tiltak for å sikre trygge pengespill

Bestemmelsen omhandler hvilke tiltak tilbydere av pengespill plikter å gjennomføre for å sikre at pengespillene er trygge. I «trygge pengespill» ligger det to elementer: For det første må spillene tilbys på en måte som sikrer mot juks og manipulering av spillutfallet, slik at forbrukeren kan ha høy tillit til spilltjenesten. Dette reguleres i bestemmelsens første ledd. For det andre må det sikres mot at pengespill knyttes til kriminell virksomhet. Dette er regulert i andre ledd.

Første ledd fastslår at tilbydere av pengespill skal gjennomføre pengespillene på en redelig måte som er egnet til å vinne allmenhetens tillit. Det innebærer at pengespill skal avholdes på en trygg og kontrollert måte som sikrer at spillutfallet ikke kan manipuleres, og at eventuell gevinst

blir utbetalt til rett tid og i samsvar med den avtalen forbrukeren har inngått. Tilbydere av pengespill bør derfor sikre at pengespillene blir korrekt gjennomført med trygge registreringsløsninger, sikre betalingsløsninger for innsats, og en garanti for at trekning foretas på en tilfeldig måte og at premier utbetales i henhold til avtalen. Videre bør publikum ha tilgang til tilstrekkelig og korrekt informasjon om pengespillet.

For å vise at man har oppfylt kravet til å sikre at spillene foregår på en redelig og tillitsvekkende måte, må tilbyderen kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendige, tilpasset de ulike spilltypene. Her vil viktige vurderingsmomenter være risikoen for manipulering av spillutfallet og risikoen for eventuell svikt ved inn- og utbetalinger knyttet til spillet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete sikkerhetstiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise til at dette har blitt innført.

Til forskjell fra forpliktelsen i § 7 om å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, gjelder forpliktelsen etter § 8 første ledd i utgangspunktet for alle pengespill, og ikke bare for pengespill som har tillatelse etter loven. Dette innebærer at også de minste pengespillene med en årlig omsetning under 200 000 kroner, jf. § 22, er forpliktet til å sikre at spillet foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit. Det vises til at hensynet til at forbrukerne skal kunne stole på at trekningen er rettfærdig og at premier blir utbetalt rettidig, ikke bør begrenses til pengespill med omsetning over en viss størrelse. Det er imidlertid ikke hensikten med bestemmelsen at de minste lotteriene skal være pålagt å foreta avanserte risikovurderinger som står i et uforholdsmessig forhold til spilllets omfang.

Andre ledd oppstiller en forpliktelse for pengespilltilbydere til å gjennomføre nødvendige tiltak, tilpasset typen pengespill, for å forhindre kriminalitet i tilknytning til pengespillvirksomheten. Slik kriminalitet omfatter både økonomisk kriminalitet som er direkte knyttet til pengespillvirksomheten, for eksempel hvitvasking eller kampfiksing, og annen type kriminalitet som kan oppstå i og rundt det fysiske miljøet hvor det tilbys pengespill. Sistnevnte vil for eksempel omfatte narkotikaomsetning som foregår i en bingohall, eller bruk av ulovlig arbeidskraft eller arbeidsmiljøkriminalitet hos en lotterivirksomhet.

For å vise at man har oppfylt kravet om tiltak for å forhindre at pengespill knyttes til kriminell virksomhet, må tilbyderen som et minstekrav ha gjennomført en risikovurdering for de ulike spill-

typene som tilbys. Tilbyderen vil i denne sammenheng måtte vurdere risikoen for at pengespillvirksomheten kan tenkes utnyttet i forbindelse med økonomisk kriminalitet, samt vurdere hvorvidt det bør innføres risikoreduserende tiltak i denne sammenheng. Videre vil tilbyderen måtte vurdere risikoen for at det kan oppstå andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespillvirksomheten. Her vil det fysiske nærmiljøet der hvor spillvirksomheten finner sted være en relevant faktor. Der som en bingohall for eksempel ligger i et område med høy kriminalitetsbelastning, kan det bli nødvendig å leie inn vakthold eller lignende. Der det vurderes nødvendig å innføre tiltak, må spilltilbyderen kunne vise til at slike tiltak er implementert.

Til forskjell fra tiltak som sikrer høy spillsikkerhet på forbrukerfeltet, jf. bestemmelsens første ledd, gjelder forpliktelsen til å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre kriminalitet bare for pengespill som har tillatelse etter loven. Forpliktelsen gjelder altså ikke for pengespill med en årlig omsetning under 200 000 kroner, jf. lovforslaget § 22. Det vises til at disse lotteriene på grunn av sin relativt beskjedne omsetning uansett har lav risiko for å bli forbundet med kriminalitet.

Tredje ledd åpner for at det kan gis forskrift om sikkerhetskrav, gjennomføringen av pengespill og tiltak for å hindre kriminalitet.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 10.2.5.

Til § 9 Krav om å være egnet til å tilby pengespill

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak dagens regelverk ved at den slår sammen bestemmelsene i pengespilloven § 6 sjette ledd, totalisatorloven § 1 a og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 andre ledd og § 2-2 femte ledd. Lovforslaget gjennomfører deler av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 47.

Første ledd fastslår at styremedlemmer, administrerende direktør, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen hos den som har tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som omfattes av hvitvaskingsloven, skal være egnet til å tilby pengespill. Også reelle rettighetshavere for organisasjoner og entreprenører som har tillatelse etter §§ 18, 20 eller 21 må være egnet. Reelle rettighetshavere defineres her tilsvarende som i hvitvaskingsloven § 2 første ledd bokstav e. Bestemmelsen innebærer en endring fra dagens regelverk, ved at også styremedlemmer hos enestiltalbyderne skal være egnet til å tilby pengespill.

Andre ledd første punktum krever at det fremlegges ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Andre ledd andre punktum fastslår at det er Lotteritilsynet som skal vurdere om en person er egnet og fatter vedtak om en person ikke er egnet til å tilby pengespill. Dette medfører ingen endringer fra dagens rettstilstand for de som tilbyr pengespill etter lovens kapittel 4. For enerettstilbyderne vil det medføre en endring fra utgangspunktet i Prop 40 L (2017–2018) om hvitvaskingsloven, der det ble lagt til grunn at de ansvarlige departementene skulle gjøre egnethetsvurderingen. Lotteritilsynet vil gjennomføre egnethetsvurdering i forbindelse med søknader fra tilbydere som ikke tidligere har fått tillatelse eller godkjenning etter loven. Lotteritilsynet vil også gjennomføre egnethetsvurdering ved melding om endringer i posisjoner nevnt i første ledd eller endringer i forhold nevnt i tredje ledd.

Tredje ledd viderefører egnethetsvurderingen i dagens regelverk. Egnethetskravene er utformet slik at det avgjørende er om personen vil kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte.

Fjerde ledd fastslår at tilbydere med tillatelse og medhjelpere med godkjenning skal melde skriftlig til Lotteritilsynet om endringer i posisjonene. Disse aktørene skal også melde til Lotteritilsynet dersom det er endringer i forhold som gjør at en person kan vurderes å ikke kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte, jf. tredje ledd.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene punkt 10.3.

Til § 10 Enerett til å tilby pengespill

Bestemmelsen oppstiller regelen om at Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest (Norsk Rikstoto) har enerett til tilby pengespill med høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Bakgrunnen for at disse tilbyderne har enerett til å tilby slike pengespill, er at disse spillene krever en særlig offentlig kontroll. Fordi enerettstilbyderne er underlagt en sterk statlig kontroll, vil det være enklere for myndighetene å raskt kunne gripe inn dersom pengespillene får uheldige virkninger. Dette bidrar til å oppnå lovens formål på en effektiv måte.

Som en konsekvens, er det en forutsetning at andre tilbyderes pengespilltilbud ikke skal ha høy omsetning, høye premier eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Bestemmelsen begrenser i utgangspunktet ikke enerettstilbyderne Norsk

Tippings og Norsk Rikstotos mulighet til å tilby pengespill som ikke har høy omsetning, høye premier eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Det er likevel ikke ønskelig å skape direkte konkurranse mellom enerettstilbyderne og andre tilbydere på pengespillmarkedet, noe som blant annet må hensyntas i fastsettelsen av hvilke pengespill som enerettstilbyderne kan tilby. Dersom enerettstilbyderne ønsker å etablere nye pengespill, må det vurderes om disse spillene skiller seg fra andre lovlige tilbud og om kanaliseringshensyn tilsier at det er behov for å etablere et slik spilltilbud. Dette er nærmere redegjort for i de alminnelige merkna-dene punkt 13.2.4.

Til § 11 Norsk Tipping AS

Første ledd fastslår at Norsk Tipping er et aksjeselskap og at aksjene eies av staten alene. Bestemmelsen viderefører dermed gjeldende regel i pengespilloven § 3 første ledd. Videre fremgår det at aksjene ikke kan omsettes. At aksjene er uomsettelige følger allerede av Grunnloven § 19 om at regjeringen ikke har kompetanse til å avhende aksjer i et selskap uten Stortingets samtykke. Dette er likevel presisert i pengespilloven for å understreke at det er staten alene som skal ha kontroll med selskapet.

Andre ledd beskriver Norsk Tippings formål. Bestemmelsen presiserer at selskapets formål er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Dette speiler lovens hovedformål, jf. § 1 bokstav a og b.

Tredje ledd fastslår at Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de angitte formålene i § 12. Det vises til at selv om generering av overskudd til gode formål bare er et underordnet mål i pengespillpolitikken, er det likevel vesentlig at Norsk Tipping forvalter de inntektene selskapet har på en god måte. Pengespillovens formål om å sikre ansvarlig spill og å forebygge negative konsekvenser av pengespill setter imidlertid visse rammer for hvilke krav som kan stilles til Norsk Tippings effektive drift. For eksempel vil hensynet til ansvarlig spillvirksomhet i noen tilfeller kunne medføre at selskapet velger en spillportefølje som har høyere kostnader og gir mindre overskudd tilbake til selskapet enn en annen spillportefølje.

Fjerde ledd fastslår at aksjelovens regler skal gjelde for selskapet, med enkelte nærmere bestemte unntak. Dette skiller seg fra dagens regulering i pengespilloven § 3 andre ledd, hvor

det er bestemt at aksjeloven ikke gjelder for Norsk Tipping. En bestemmelse om at aksjelovens regler gjelder for selskapet trenger etter departementets syn ikke få negativ innvirkning på den statlige styringen og kontrollen med selskapet, da dette kan sikres gjennom særbestemmelsene i den nye loven og gjennom bestemmelsene i selskapets vedtekter. Videre følger det av bestemmelsen at nærmere bestemte deler av aksjeloven ikke gjelder for Norsk Tipping AS, se omtalen i de alminnelige merknadene punkt 11.4.2.3.

Femte ledd viderefører gjeldende regel om at forvaltningsloven ikke gjelder for Norsk Tipping. Det vises til at Norsk Tipping er et selskap som driver næringsvirksomhet og som ikke treffer enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Sjette ledd fastslår at departementet kan gi skriftlige instruksjoner til selskapet utenom generalforsamling, om forhold som gjelder oppfyllelsen av pengespillovens hovedformål i § 1 bokstav a og b. Bestemmelsen er en videreføring av departementets gjeldende adgang til å instruere selskapet per brev, en adgang som i dag følger av selskapets vedtekter. Denne instruksjonsadgangen skiller seg fra aksjelovens bestemmelser, hvor eier bare kan instruere et selskap gjennom generalforsamling. Instruksjonsretten vil være begrenset til tiltak som departementet mener er nødvendige å gjennomføre for at selskapet skal forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Ordlyden «skriftlige instruksjoner» omfatter også instruksjoner som gis ved elektronisk kommunikasjon. Departementet vurderer at instruksjonsadgangen er helt sentral for departementets mulighet til å føre effektiv kontroll med Norsk Tipping som enerettstilbyder. Det naturlige utgangspunktet for den statlige eierstyringen vil likevel først og fremst være gjennom generalforsamlingen. Instruksjonsadgangen er således en sikkerhetsventil som vil brukes ved behov, dersom det er hensiktsmessig å gi føringer på kort varsel til selskapet. Se nærmere om instruksjonsadgangen i de alminnelige merknadene punkt 11.4.2.5.

Til § 12 Fordeling av Norsk Tippings overskudd

Første ledd viderefører gjeldende § 10 i pengespilloven som fastsetter regler for hvordan Norsk Tippings overskudd skal fordeles. Bestemmelsen er endret hva gjelder rekkefølgen på hvilke formål og tiltak som skal motta overskudd, slik at dette følger en mer riktig kronologi. Endringene er i hovedsak av strukturell karakter og vil ikke med-

føre materielle endringer i overskuddsfordelingen. Det vises til nærmere omtale av fordelingen i de alminnelige merknadene punkt 11.4.3.

Etter *andre ledd* kan departementet gi forskrift om fordelingen av overskuddet etter første ledd. Dette omfatter blant annet regler om fordeling av midlene til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner, som i dag følger av forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Departementet vil også vurdere om det kan være hensiktsmessig å fastsette forskriftsbestemmelser om den nærmere fordelingen av midler som tilfaller de øvrige formålene.

Til § 13 Norsk Tippings grasrotandel

Bestemmelsen viderefører gjeldende ordning med grasrotandelen, uten materielle endringer. Til forskjell fra gjeldende pengespillov er regelverket skilt ut i en egen bestemmelse, for å skille grasrotandelen fra Norsk Tippings overskuddsmidler som fordeles til de formålene loven bestemmer.

Første ledd fastsetter at den som spiller noen av Norsk Tippings pengespill, kan gi en andel av innsatsbeløpet som grasrotandel. Grasrotandelen er i andre punktum definert som at andelen skal gå direkte til en frivillig organisasjon som spilleren selv velger, og som driver aktivitet på regionalt eller lokalt nivå. Ordningen skal fremme frivillig aktivitet på lokalt eller regionalt nivå, og gjør det mulig for den enkelte spiller hos Norsk Tipping å gi 7 pst. av spillinnsatsen til et selvvalgt lag eller en selvvalgt forening. For spill på Multix, Instaspill og Oddsens er grasrotandelen 14 pst. av spillinnsatsen etter fratrukk for gevinster. For å kunne motta midler gjennom grasrotandelen, må enheten være registrert i Frivillighetsregisteret og være registrert med deltakelse i grasrotandelen. Enheten må være ikke-fortjenestebasert og virksomheten må ha frivillig innsats.

Andre ledd viderefører gjeldende hjemmel til å kunne gi forskrift om grasrotandel.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 13.1.

Til § 14 Enerett til å tilby pengespill på hest

Første ledd gir Kongen mulighet til å gi enerett til å tilby pengespill på hest til en tilbyder som oppfyller vilkårene i § 14. Av ordet «enerett» følger det at det er snakk om kun én tilbyder, og det legges til grunn at denne tilbyderen skal være Norsk Rikstoto. I bestemmelsen brukes begrepet tillatelse i

stedet for begrepet konsesjon som er brukt i dagens totalisatorlov. Dette er del av en harmonisering av begrepsbruken i pengespilloven, og er ikke ment å skulle medføre materielle endringer.

Første ledd angir videre at tillatelsen skal gjelde pengespill på hest. Pengespill på hest skal forstås å gjelde pengespill knyttet til fysiske arrangementer eller konkurranser med hest.

I *første ledd bokstav a og b* slås det fast at tilbydereren som kan få tillatelse må ha som formål å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Disse formålene speiler formålene i pengespilloven, jf. § 1 bokstav a og b.

I *første ledd bokstav c* slås det fast at tilbydereren også skal ha som formål å støtte hestehold, hestesport og hesteavl. Dette er en presisering av tilbydererens formål, sammenlignet med dagens totalisatorlov, som sier at konsesjon kan gis til organisasjoner og selskap som har til formål å støtte blant annet hesteavlen. Dette vurderes imidlertid å være en videreføring av dagens rettstilstand.

Andre ledd setter som vilkår at departementet skal ha rett til å oppnevne flertallet av medlemmene i styret hos den som får enerett til å tilby pengespill på hest. Bestemmelsen skal sikre offentlig kontroll med tilbydereren av hestespill. Dersom tilbydereren er stiftelsen Norsk Rikstoto, må utnevne og eventuelt avsettelse av styremedlemmer likevel følge stiftelseslovens regler, men for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill må stiftelsens vedtekter oppfylle lovens krav.

Tredje ledd regulerer hva tillatelsen kan inneholde. I *første punktum* presiseres at tillatelsen kan inneholde vilkår for å bidra til at lovens formål oppfylles. Et slikt vilkår kan være at departementet med ansvar for pengespillpolitikken skal kunne gi instruksjoner til den som har tillatelsen. I denne forbindelse vises det til at enerettstilbyderne skal være et virkemiddel for staten i oppfyllelsen av de pengespillpolitiske målene, og at det følger et særskilt ansvar med å få en tillatelse som enerettstilbyder.

Tredje ledd andre punktum angir at tillatelsen gis for ti år av gangen. Dette er en endring fra dagens rettstilstand, hvor en tillatelse til å tilby totalisatorspill kan gis for fem år.

Fjerde ledd presiserer at overskuddet fra pengespillene skal gå til de samme formålene som er inkludert i tilbyderens formålsbestemmelse. Dette er en videreføring av dagens formålmottagere for overskuddet fra totalisatorspillene. Bestemmelsen stiller krav om at tilbydereren skal ha effektiv drift. Et slikt krav er også pålagt Norsk Tipping, se § 11 tredje ledd. Bestemmel-

sen gir også en hjemmel til å gi forskrift om fordelingen av overskuddet fra pengespill på hest. Med overskudd menes her resultat før overføringer til formålene. Det legges grunn at denne forskriften skal fastsettes av departementet som har ansvaret for hestesport, hestehold og hesteavl. Dette vil være Landbruks- og matdepartementet i dagens forvaltningsstruktur.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkningene punkt 12.5.

Til § 15 Enerettstilbydernes pengespilltilbud

Første ledd fastslår at enerettstilbyderne ikke kan tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre. Forbudet gjelder for alle enerettstilbydernes salgskanaler, både egne nettsider, apper eller lignende, og kommisjonærer som tilbyr pengespill på vegne av enerettstilbyderne. Bestemmelsen er ikke til hinder for at enerettstilbyderne kan inngå avtaler om internasjonalt samarbeid om pengespill, så lenge dette spilltilbudet er i tråd med lovens vilkår.

Andre ledd gir departementet kompetanse til å gi forskrift om enerettstilbydernes pengespill. Det er nødvendig å gjøre løpende og grundige vurderinger av hvilke typer pengespill enerettstilbyderne skal kunne tilby og rammene for disse, for å sikre at tilbudet bidrar til å oppfylle lovens formål som nevnt i § 1 bokstav a og b. Videre gis departementet hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke pengespill som krever tillatelse fra Lotteritilsynet.

Av *tredje ledd* fremgår det at enerettstilbyderne selv skal fastsette spilleregler for pengespillene sine. Dette skal være detaljerte og utfyllende spilleregler, særlig knyttet til andre forhold enn det som direkte gjelder de pengespillpolitiske målene. Eksempler på bestemmelser som det kan være aktuelt for enerettstilbyderne å fastsette selv, er regler om innlevering, frister, annullering, utforming av kuponger, pris per rekke og beregning av premier. Bestemmelsen medfører en endring av dagens ordning der Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastsetter detaljerte spilleregler for alle pengespillene som enerettstilbyderne tilbyr.

Fjerde ledd angir at Lotteritilsynet kan gi tillatelse til at enerettstilbyderne midlertidig kan prøve ut nye pengespill og andre tiltak som skal ivareta lovens hovedformål. Muligheten til å teste ut nye pengespill vil i hovedsak gjelde nye typer pengespill eller varianter av pengespill som allerede tilbys. Med andre tiltak menes for eksempel en mulighet til å kunne teste ut ulike tapsgrenser på ulike kundegrupper. Slike pilotprosjekter skal

være av midlertidig karakter og begrenset til en konkret prøveperiode. Enerettstilbydernes ansvarlighetsverktøy vil i utgangspunktet gjelde også i utprøvsperioden. Dersom tiltak som skal prøves ut har som mål å bedre ansvarligheten eller kanaliseringseffekten av pengespillporteføljen, vil det i særskilte tilfeller kunne være aktuelt å gjøre unntak fra de ansvarlighetstiltakene som foreligger i dag, for å kunne se effekten av mulige endringer. Det totale pengespilltilbudet skal likevel være ansvarlig. Departementet kan gi forskrift om adgangen til midlertidig utprøving.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punktene 13.3 til 13.5.

Til § 16 Behandling av personopplysninger

Det følger av *første ledd* at enerettstilbyderne kan behandle nødvendige personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9. Bestemmelsen gir enerettstilbyderne rettslig grunnlag til å behandle personopplysninger med grunnlag i at de utfører en oppgave i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Enerettstilbyderne er tildelt en særskilt rolle i å oppfylle de pengespillpolitiske målene. Bestemmelsen gir enerettstilbyderne et klart grunnlag for å kunne følge opp kundenes spilleatferd. Formålet med behandlingen av personopplysningene skal være å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.

Andre ledd fastsetter en hjemmel til å gi forskrift om behandlingen av personopplysningene.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 13.7.

Til § 17 Begrensninger for pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne

Bestemmelsen angir begrensninger for hvilke pengespill som kan tilbys av andre enn Norsk Tipping og den tilbyderen som har enerett til å tilby pengespill på hest (enerettstilbyderne). Slike pengespill skal være et supplement til enerettstilbydernes tilbud, og skal ha lav omsetning, begrenset størrelse på premiene og ikke ha høy risiko for spilleproblemer. Bestemmelsen utgjør et motstykke til lovforslaget § 10, som fastslår at Norsk Tipping og tilbyderen som har enerett til å tilby pengespill på hest, har enerett til å tilby spill med høy risiko for å skape spilleproblemer, høye premier eller høy omsetning. Da følger det motsetningsvis at andre ikke kan tilby denne typen spill.

Hva som utgjør lav omsetning og begrenset premiestørrelse vil kunne endres over tid og begrepene vil dermed ha et dynamisk innhold. Nærmere regler om hvilken omsetning og hvilke gevinster som er tillatt vil fremgå av forskrift, se forskriftshjemmelen i § 23.

Når det gjelder risikoen for spilleproblemer, vil det kunne stilles krav i forskrift om hvilke parametre ulike pengespill kan ha for at disse vurderes til å ikke ha høy risiko. Det kan også angis i forskrift hvilke spilltyper som ikke kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne ut fra en vurdering av risiko.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 14.4.1.

Til § 18 Tillatelse til ikke-fortjenestebaserte organisasjoner til å tilby pengespill

Bestemmelsen omhandler hvilke vilkår som gjelder for at en ikke-fortjenestebasert organisasjon skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill, og viderefører hovedprinsippene som følger av gjeldende forvaltningspraksis. Det legges til grunn at vilkårene skal tolkes i tråd med praksis i andre tilskuddsordninger hvor samme vilkår må være oppfylt.

Første ledd stiller opp fire kumulative vilkår for at en ikke-fortjenestebasert organisasjon skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill:

Første ledd bokstav a oppstiller som vilkår at organisasjonen må være registrert i Frivillighetsregisteret. Kravet om registrering i Frivillighetsregisteret gjelder ikke for menigheter i Den norske kirke, jf. bestemmelsens *andre ledd*. Bakgrunnen for unntaket er at Den norske kirke og dens menigheter ikke har registreringsrett i Frivillighetsregisteret per i dag, hvilket skyldes kirkens tidligere tilknytning til staten. Unntaket er fastsatt for å sikre at menigheter i Den norske kirke skal kunne tilby pengespill til inntekt for ideelle formål.

Første ledd bokstav b oppstiller som vilkår at organisasjonen har frivillig innsats som en viktig del av virksomheten. Hva som er tilstrekkelig frivillig innsats til at dette anses som en viktig del av virksomheten vil kunne variere avhengig av organisasjonens omfang, formål og type aktivitet. Lotteritilsynet kan ved vurderingen blant annet legge vekt på regelmessig aktivitet, hvor frivillige er en sentral del av aktiviteten, forholdet mellom lønnet og ulønnet innsats, antall medlemmer, antall faste givere og antall gaver/givere per år.

Første ledd bokstav c oppstiller som vilkår at organisasjonen ikke er tilgjengelig for bare en luk-

ket krets. Lukkede organisasjoner vil være organisasjoner som ikke er åpne for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig. Dette inkluderer organisasjoner som har et selektivt medlemskap uten naturlig avgrensning, for eksempel ved at eksisterende medlemmer skal forhåndsgodkjenne nye medlemmer, at nye medlemmer må kunne vise til et godt omdømme, eller at enkelte utestenges på grunn av etnisitet, kjønn, utdanning, osv. hvor dette ikke er en naturlig avgrensning i lys av organisasjonens virksomhet. Organisasjoner som derimot har naturlige begrensninger i medlemskap basert på for eksempel alder, kjønn eller kompetanse, slik som barne- og ungdomsorganisasjoner som har en aldersgrense, er ikke å anse som lukkede organisasjoner.

Første ledd bokstav d oppstiller som vilkår at organisasjonen ikke driver virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler. Kravet tar sikte på å sikre at midlene kommer reell frivillig virksomhet til gode, og ikke tilfaller organisasjoner som primært ivaretar medlemmenes privatøkonomiske interesser. Eksempler på slike organisasjoner er yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag, samt hytteforeninger og båtforeninger som har som formål å ivareta medlemmenes egne privatøkonomiske interesser.

Tredje ledd åpner for at det kan gis forskrift med nærmere regler om hva som utgjør en ikke-fortjenestebasert organisasjon, frivillig innsats, lukket krets og privatøkonomiske fordeler etter § 18.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 14.4.2.2.

Til § 19 Bruk av overskudd fra pengespill som tilbys etter § 18

Bestemmelsens *første punktum* fastslår at overskuddet fra pengespill som tilbys etter § 18 skal gå til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet. I tilfeller hvor en organisasjon driver både ikke-fortjenestebasert og fortjenestebasert virksomhet, for eksempel gjennom salg av kurs eller produkter, eller drift av en bingo hall, vil det i de fleste tilfeller være krav om separat regnskapsføring av den fortjenestebaserte og ikke-fortjenestebaserte delen av organisasjonens virksomhet. Overskuddet fra pengespillene skal brukes kun til den ikke-fortjenestebaserte virksomheten. Kravet om at overskuddet i tillegg må brukes i egen virksomhet forhindrer at overskuddet fra pengespillene videreføres fra organisasjonene til formål som ikke samsvarer med organisasjonens virksomhet.

Andre punktum oppstiller regelen om at overskuddet fra pengespill som tilbys etter § 18 ikke kan finansiere det som etter dagens praksis kalles for typisk offentlige oppgaver. Dette er i loven definert som oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer, virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer eller virksomhet som kommer det offentlige til gode. Bakgrunnen for avgrensningen er en vurdering av at det som er offentlige oppgaver, bør betales av det offentlige og ikke finansieres med overskudd fra pengespill. Oppgaver som er lovpålagt kommuner eller andre offentlige organer, vil etter dette oftest være typisk offentlige oppgaver. Virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, vil heller ikke kunne få tillatelse.

Videre følger det av andre punktum at overskudd fra pengespill etter § 18 heller ikke kan finansiere fritidsaktiviteter for voksne. Dette innebærer at idrettslag, kor, korps og sosiale samlingsplasser som retter sin aktivitet mot voksne ikke vil få tillatelse til å tilby pengespill, selv om organisasjonen er ikke-fortjenestebasert og har betydelig frivillig aktivitet. Regelen kodifiserer gjeldende rett, men det legges til grunn at enkelte unntak for aktiviteter med et visst antall opptredener årlig ikke videreføres. Avgrensningen gjelder imidlertid ikke for organisasjoner som har et videre formål enn å være en sosial samlingsplass eller rent fritidstilbud til voksne, for eksempel tilbud som motvirker psykiske problemer, ensomhet eller rusavhengighet. Slike organisasjoner vil likevel kunne få tillatelse til å tilby pengespill etter § 18.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 14.4.2.3.

Til § 20 Tillatelse til å tilby pengespill i lokalradio og lokalfjernsyn

Bestemmelsen regulerer hvem som kan få tillatelse til å tilby pengespill i lokalradio og lokalfjernsyn, og hva overskuddet fra slik virksomhet skal gå til. Bestemmelsen viderefører den gjeldende adgangen for lokalradio- og lokalfjernsynsstasjoner til å tilby pengespill.

Første ledd fastslår at en kringkaster som har konsesjon etter kringkastingsloven til å tilby lokalradio eller lokalfjernsyn, kan få tillatelse fra Lotteritilsynet til å tilby pengespill. Kringkaster er i kringkastingsloven § 1-1 første ledd definert som fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med

utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene.

Andre ledd fastslår at overskuddet fra pengespillene skal gå til den lokalradio- eller lokalfern-synsstasjonen som tillatelsen gjelder. Bestemmelsen viderefører gjeldende krav i bingoforskriften § 23. Bestemmelsen skal sikre at overskuddet brukes lokalt i virksomheten til den stasjonen som tilbyr pengespillet, da en kringkaster kan ha flere tillatelser til å tilby pengespill i forskjellige lokalradio- eller lokalfern-synsstasjoner.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 14.4.3.

Til § 21 Bruk av medhjelpere til å tilby pengespill

Bestemmelsen viderefører gjeldende adgang til å benytte medhjelpere ved gjennomføringen av pen-gespill.

Første punktum fastslår at den som har tilla-telse etter §§ 18 eller 20 kan bruke medhjelpere som Lotteritilsynet har godkjent, til å tilby sine pengespill. Dersom noen har tillatelse til å tilby ulike typer pengespill, kan det brukes ulike medhjelpere til de ulike pengespillene. Bestemmelsen viderefører kravet i dagens regelverk om at en medhjelper som skal tilby pengespill på vegne av en organisasjon må være forhåndsgodkjent av Lotteritilsynet. Dette vil bidra til å sikre at en medhjelper er egnet som pengespilltilbyder. Medhjelpere kan bare benyttes til gjennomføringen av pengespill som har tillatelse etter loven §§ 18 eller 20. Dette innebærer at det ikke kan benyttes medhjelpere i gjennomføringen av pengespill som ikke krever tillatelse jf. § 22 første ledd tredje punktum.

I *andre punktum* defineres medhjelper som en enkeltperson eller et foretak som gjennomfører ett eller flere pengespill for den som har tillatelsen mot en andel av inntektene eller overskuddet, eller mot annen betaling. Lovens system, hvor det i hovedsak er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill i tillegg til enerettstilbyderne, forutsetter at medhjelpere som tilbyr pengespill på vegne av den som har tillatelsen også skal utbetale en betydelig andel av overskuddet fra pengespillvirksomheten til den eller de som har pengespilltillatelsen. Størrelsen på andelen som betales til formålene vil kunne variere med typen pengespill som tilbys, da ulike pengespill har ulike kostnader knyttet til seg. Nærmere bestemmelser om hvilken andel av overskuddet fra konkrete pengespill som kan tilfalle medhjelpere vil kunne reguleres i forskrift, jf. forskriftshjemmelen i § 23.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 14.4.5.

Til § 22 Pengespill som kan tilbys uten tillatelse

Bestemmelsen regulerer hvilke typer pengespill som kan tilbys uten tillatelse.

Første ledd første punktum fastslår at privatper-soner og organisasjoner kan tilby pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår uten tillatelse, når overskuddet går til ikke-fortje-nestebaserte formål. Dette skiller seg fra dagens ordning hvor det blant annet stilles krav om inn-sending av forhåndsmelding og sluttrapport til Lotteritilsynet for enkelte typer pengespill med slik omsetning, og bestemmelsen utgjør dermed en forenkling av gjeldende prosedyrer. Bakgrun-nen for forenklingen er at det er knyttet lav risiko for spilleproblemer eller hvitvasking til slike spill, samt at både Lotteritilsynet og organisasjonene som tilbyr spillene vil kunne bruke mindre ressurser på kontrollen med og gjennomføringen av disse pengespillene.

Unntaket fra krav om tillatelse gjelder ikke for enerettstilbyderne. Dette henger sammen med at det er enerettstilbydernes hovedoppgave å tilby pengespill med et annet omfang enn det som vil være tilfellet her, samt at enerettstilbydernes til-bud skal være underlagt en statlig kontroll.

I tråd med lovens formål er det et krav også for pengespillene med årlig omsetning under 200 000 kroner at overskuddet skal gå til ikke-fortjeneste-baserte formål. I motsetning til kravene som føl-ger av lovforslaget § 19, gjelder det imidlertid ingen andre begrensninger for hva overskuddet kan brukes til. Pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner kan dermed være til inntekt for ethvert ikke-fortjenestebasert formål, her-under det som til nå har blitt vurdert som typisk offentlige oppgaver, som for eksempel skoleturer, aktiviteter i barnehager og på eldreentre, hjelp til vanskeligstilte barn m.m. Pengespillene kan også være til inntekt for formål utenfor det lokale omfanget, inkludert ikke-fortjenestebaserte for-mål i utlandet. Dette er en oppmykning sammen-lignet med regelverket for meldingslotterier i dag.

Kravet om at overskuddet skal gå til ikke-for-tjenestebaserte formål medfører imidlertid en inn-stramning for de aller minste lotteriene (basarer og møtelotterier, jf. dagens lotterilov § 5 andre ledd bokstav a og b), hvor det i dag ikke er noen krav knyttet til formålet. Kravet om at overskud-det skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål er imidlertid ikke ment å legge begrensninger for mindre pengespillbud i begrensede kretser, for

eksempel fotballtipping på jobben, møtelotteri til inntekt for jobbens julebord eller lignende. Videre kan det med hjemmel i § 23 gis forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene, inkludert hvilke typer pengespill, hvilken omsetning og hvilke gevinster som er tillatt. Her vil det blant annet være aktuelt å innta begrensninger for pokerspill i vennelag, for å sikre at disse pengespillene ikke får et profesjonelt preg.

Første ledd andre punktum oppstiller krav om at pengespill som tilbys etter bestemmelsen ikke kan gjennomføres på digitale plattformer, og at slike spill bare kan ha et lokalt eller regionalt omfang. Begrensningen skal sikre at pengespill som kan tilbys uten tillatelse ikke får et for stort omfang samlet sett eller kan medføre en uforutsett risiko for spilleproblemer. Bruk av elektroniske og digitale løsninger for betaling og distribusjon, for eksempel Vipps og Facebook, vil imidlertid være tillatt.

Første ledd tredje punktum fastslår at det ikke er tillatt å bruke medhjelper for å tilby pengespill som ikke krever tillatelse. Hjelp i form av for eksempel innkjøp eller trykking av loddbøker eller annet materiale for å gjennomføre pengespillet anses ikke for å være bruk av medhjelper i denne sammenheng.

Andre ledd åpner for at det kan gis forskrift om unntak fra kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 14.4.4.

Til § 23 Forskrift om pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne

Bestemmelsen åpner for at det kan gis forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene som tilbys etter lovens kapittel 4.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 14.4.6.

Til § 24 Tilsyn

Bestemmelsen viderefører Lotteritilsynets rolle som tilsynsmyndighet på pengespillfeltet, og fastslår at det er Lotteritilsynet som fører tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i loven blir oppfylt. Dette innebærer for det første at Lotteritilsynet skal føre tilsyn med at de som etter pengespilloven kan tilby pengespill rettet mot det norske markedet, overholder vilkårene som gjelder for sine pengespilltilbud. For det andre vil Lotteritilsynets tilsynsrolle inkludere tilsyn med et eventuelt ulovlig tilbud av pengespill rettet mot det

norske markedet, med det formål å fjerne slike tilbud, se de alminnelige merkna-dene punkt 15.2.4.

Til § 25 Digital kommunikasjon

Bestemmelsen åpner for at det kan gis forskrift om digital kommunikasjon med Lotteritilsynet i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering. Bakgrunnen for dette er at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å kreve at behandling av søknader og etterfølgende rapportering foregår via digitale kanaler, for eksempel ved bruk av elektroniske skjema, se de alminnelige merkna-dene punkt 15.1.4.

Til § 26 Tilgang til opplysninger og lokaler

Bestemmelsen regulerer Lotteritilsynets rett til å få tilgang til opplysninger og lokaler.

Første ledd første punktum fastslår at Lotteritilsynet kan pålegge enhver å gi opplysninger og innsyn i dokumenter og den dokumentasjonen som tilsynet finner nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven. Pliktsubjektet «enhver» vil omfatte privatpersoner, juridiske personer som foretak og organisasjoner og offentlige myndigheter, for eksempel andre tilsynsmyndigheter. Pålegg om informasjon vil i de fleste tilfeller rettes mot den som tilbyr eller markedsfører pengespill, eller medvirker til dette. Forslaget innebærer imidlertid at også andre enn de som er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill kan ha plikt å gi opplysninger. Dette gjelder først og fremst personer med en tilknytning til pengespillaktivitet, og ikke allmenheten som sådan.

Opplysningsplikten gjelder for «dokumenter og den dokumentasjonen som tilsynet finner nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven». Formuleringen favner vidt og dekker alle typer informasjon som Lotteritilsynet vurderer at er nødvendig for å gjennomføre tilsynsarbeidet, uavhengig av hvilket medium slik informasjon er lagret på. Opplysningene kan være opplysninger knyttet til enkeltpersoner, virksomheter, organisasjoner eller andre som har tilknytning til tilbud og markedsføring av pengespill. Opplysningene kan også gjelde andre forhold som har betydning i de forholdene som Lotteritilsynet vurderer. Opplysningsplikten er imidlertid underlagt en nødvendighetsbegrensning, knyttet opp mot hva som er nødvendig for at Lotteritilsynet skal kunne utføre de lovpålagte oppgavene. Det vil være Lotteritilsynet som må ta stilling til hva som er nødvendig i den konkrete sak.

Etter *første ledd andre punktum* kan Lotteritilsynet avgjøre om opplysningene skal gis skriftlig eller muntlig, og innen hvilken frist. Det vises for øvrig til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 14.

Første ledd tredje punktum fastslår at opplysningsplikten etter bestemmelsen ikke gjelder for politiet. Politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 5, gir politiet likevel mulighet til å utlevere opplysninger til tilsynsorganer, og Lotteritilsynet kan rette en anmodning til politiet om å få utlevert opplysninger som tilsynet skulle finne nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven.

Andre ledd første punktum fastsetter at Lotteritilsynet i forbindelse med tilsynsarbeidet kan gjennomføre nødvendige undersøkelser av lokaler, innretninger o.l. for å utføre sine oppgaver etter loven. Denne inspeksjonsretten gjelder all pengespillaktivitet, herunder lokaler med bingospill, kiosker med spilleautomater, lokaler for pokerturnering osv. Inspeksjonsretten gjelder likevel ikke i private hjem. Retten til å foreta undersøkelser er en vid hjemmel og vil typisk gjelde kartlegging av spilltilbudet eller økonomiske spørsmål knyttet til pengespillaktiviteten. Hjemmelen omfatter også en rett for tilsynet til å prøve ut spillene som ledd i tilsynsaktiviteten, såkalt testspill. Hjemmelen innebærer videre at Lotteritilsynet kan få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor pengespillaktiviteten foregår, for eksempel kontorer eller lagre, så lenge dette kan anses for å være en nødvendig undersøkelse. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 15 kommer til anvendelse ved stedlig tilsyn.

Videre følger det av *andre ledd andre punktum* at de som har tilknytning til forhold som skal undersøkes, plikter å vederlagsfritt stille til disposisjon nødvendige innretninger, gjenstander og redskaper og yte nødvendig bistand for undersøkelsene. Hvor omfattende plikten er, beror på en avveining av byrden med å bistå og betydningen av den aktuelle informasjonen. Det skal være forholdsmessighet mellom plikten og det som oppnås.

Andre ledd tredje punktum fastsetter at Lotteritilsynet om nødvendig kan anmode om bistand fra politiet for å få adgang til sted hvor det er mistanke om at det tilbys pengespill i strid med bestemmelsene i loven. Formålet med politiets bistand vil i hovedsak være å beskytte Lotteritilsynets ansatte i en tilsynssituasjon. Videre vil politiet kunne bistå med å gi fysisk tilgang til lokalet, i til-

feller hvor tilgang nektes. For at politiet skal bistå i slike tilfeller, må det mistenkes at det foregår pengespilltilbud i lokalene i strid med pengespillovens bestemmelser.

Tredje ledd fastslår at taushetsplikt ikke er til hinder for opplysningsplikten og retten til tilgang til steder og lokaler etter bestemmelsen, med unntak av taushetsplikt som nevnt i straffeprosessloven § 117, § 118 første ledd andre punktum, og §§ 118 a til 120. Det vises til at for å sikre at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver best mulig, er det avgjørende at tilsynets mulighet til å innhente informasjon ikke begrenses mer enn nødvendig. Unntaket fra taushetsplikten er likevel begrenset ved at det står tilbake for såkalt kvalifisert taushetsplikt, det vil si taushetsplikt som går foran vitneplikten etter blant annet straffeprosessens regler. I tillegg står opplysningsplikten tilbake for lovbestemt taushetsplikt som følge av arbeid for familievernkontor, tilbyder av post- eller e-komptjenester eller statens lufthavnselskap, samt opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat. Verges taushetsplikt og informasjon som er pålagt taushetsplikt av en domstol er også inkludert i unntaket.

Departementet har vurdert adgangen til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlige myndigheter for være i overensstemmelse med personvernforordningen, og vurderer at den heller ikke vil være uforholdsmessig i lys av Grunnloven eller menneskerettighetene, jf. redegjørelsen i de alminnelige merknadene punkt 15.3.4.6. Dette må likevel vurderes konkret av avgiverorganet i hver enkelt sak.

Fjerde ledd fastslår at enhver som gjennom pålegg gitt etter bestemmelsen får kjennskap til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, har tilsvarende taushetsplikt for opplysningene som de taushetsplikten ellers gjelder for, og kan ikke bruke opplysningene til andre formål enn det de er innhentet for.

Femte ledd åpner for at det kan gis forskrift om saksbehandling etter bestemmelsen, inkludert regler for Lotteritilsynets innhenting av informasjon fra andre myndigheter. Det vises for øvrig til forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler for opplysningsplikt og stedlig kontroll, som også vil gjelde for pålegg gitt etter denne bestemmelsen.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 15.3.4.

Til § 27 Register over tillatelser og tilbydere, godkjenninger og medhjelpere

Bestemmelsen viderefører og utvider adgangen til og plikten for Lotteritilsynet til å registrere opplysninger om pengespilltillatelser og pengespillaktører i et register.

Første ledd fastsetter at Lotteritilsynet skal registrere tillatelser og godkjenninger med hjemmel i §§ 10, 14, 18, 20 og 21, samt vedtak om tilbakekall av tillatelse eller godkjenning etter § 34, i et pengespillregister. Dette innebærer en utvidelse i forhold til dagens register, da det følger at pengespillregisteret også skal inneholde opplysninger knyttet til enerettstilbydernes tillatelser til å tilby pengespill.

Andre ledd fastslår at opplysningene i registeret er tilgjengelig for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger, og opplysninger om enkeltpersoners navn, adresse, e-postadresse, telefonnummer og fødselsnummer. Ordinære kontaktopplysninger for pengespillvirksomheter vil uansett være tilgjengelig for allmenheten i Enhetsregisteret. Eksempler på taushetsbelagte opplysninger som ikke skal være allment tilgjengelige, er opplysninger om noens personlige forhold, herunder egnethetsvurderinger av styreledere, styremedlemmer, varamedlemmer og reelle rettighetshavere i pengespillselskaper som er omfattet av hvitvaskingsloven med forskrifter.

Tredje ledd fastsetter at registeret også kan inneholde annen informasjon enn det som følger av første ledd, og at departementet kan gi forskrift om registerets innhold. Dette kan for eksempel være informasjon om betalte gebyrer eller hvilke inntekter organisasjoner har fra pengespill. I vurderingen av om det skal eller kan registreres andre opplysninger i registeret, vil departementet vurdere behovet for dette opp mot om det finnes andre registre som allerede inneholder tilsvarende informasjon.

Til § 28 Gebyr og sektoravgift

Bestemmelsen regulerer finansieringen av Lotteritilsynets oppgaver, og viderefører gjeldende ordning med at kostnader ved tilsyn på pengespillfeltet dekkes av de som har tillatelse til å tilby pengespill.

Første ledd første punktum fastslår at Lotteritilsynet kan kreve gebyr og sektoravgift fra tilbydere av pengespill til dekning av kostnadene ved behandlingen av søknader, tillatelser og godkjenninger og tilsyn som gjennomføres for å sikre at krav og rettigheter fastsatt i eller med hjemmel i

loven blir oppfylt. Tilsyn må her forstås i vid forstand. Det vil omfatte tilsyn med etterlevelse av lovverket, men også for eksempel lov-, forskrifts- og analysearbeid. Med gebyr menes betaling for en klart definert tjeneste som det offentlige utfører overfor betaleren, uten at det betales for noe annet eller mer enn den konkrete tjenesten. Det vil være aktuelt for Lotteritilsynet å kreve gebyrer for avgrensede oppgaver som for eksempel søknadsbehandling.

Første ledd andre punktum fastslår at sektoravgift bare fastsettes overfor enerettstilbydere. Med sektoravgift menes avgift som skal finansiere felles tiltak overfor en næring eller sektor og som betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til denne sektoren, for eksempel for å dekke kostnadene ved tilsynsorganenes virksomhet. Sektoravgiften som fastsettes overfor enerettstilbyderne tilsvarer gjeldende ordning som man i statsbudsjettet har kalt «refusjon fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto». Begrepet «sektoravgift» oppdaterer begrepsbruken i tråd med Finansdepartementets bestemmelser, uten at dette er ment å innebære noen realitetsforskjell fra gjeldende ordning. Sektoravgiftene skal gjenspeile det offentliges reelle kostnader med å utføre forvaltningsoppgaver på det aktuelle området.

Andre ledd fastslår at forfalte krav om betaling av gebyr og sektoravgift vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdesloven).

Tredje ledd åpner for at det kan gis forskrift om gebyr og sektoravgift. Forskriften vil blant annet regulere hvilke konkrete pengespilltilbud som skal gebyr- og avgiftsbelegges.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 15.5.

Til § 29 Klage

Første ledd fastsetter at Lotterinemnda er klageinstans for alle Lotteritilsynets enkeltvedtak etter pengespilloven eller enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i loven. Dette utvider Lotterinemndas kompetanse sammenlignet med dagens ordning, hvor klager på enkeltvedtak etter pengespilloven og totalisatorloven har blitt behandlet henholdsvis av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Andre ledd fastslår i hvilke tilfeller Lotterinemndas avgjørelser kan påklages. Lotterinemndas vedtak vil i de fleste tilfeller være endelige og vil ikke kunne påklages. Lotterinemndas enkeltvedtak i henhold til offentliglova og partsinnsyn etter

forvaltningsloven kan likevel påklages til Kulturdepartementet.

Tredje ledd presiserer at dersom Lotterinemnda beslutter at sakskostnader skal tilkjennes etter forvaltningsloven § 36, skal dette dekket av Lotteritilsynet.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 15.6.

Til § 30 Lotterinemnda

Bestemmelsen fastsetter administrative regler om Lotterinemnda, og innebærer i stor grad en videreføring av lotteriloven § 4 a.

Første ledd angir at klageinstansen skal ha en leder og to medlemmer, samtlige med personlige varamedlemmer. Medlemmene oppnevnes av departementet for en periode på fire år, og kan gjenoppnevnes én gang. Nemnda må ha en balansert kjønns sammensetning som oppfyller kravene i likestillings- og diskrimineringsloven § 28.

Etter *andre ledd* videreføres funksjonen som sekretariat for nemnda i Klagenemndsekretariatet.

Tredje ledd angir forutsetningene for Lotterinemndas vedtaksmyndighet. Av første punktum følger det at alle medlemmene må ha uttalt seg for at vedtak kan treffes. Det vil etter dette være opp til nemnda selv å beslutte om møter avvikles med fysisk oppmøte eller fjernteknologi. Bestemmelsen innfører videre en mulighet for nemnda til å beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder eller sekretariatet alene. Dette bør være lite komplekse saker, med enkle juridiske problemstillinger.

Fjerde ledd fastsetter en hjemmel til å gi forskrift om kvalifikasjonskrav for medlemmene, om når et medlem kan løses fra vervet og om organisering og saksbehandling i nemnda.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 15.6.

Til § 31 Uavhengighet

Paragrafen viderefører dagens bestemmelse om at Lotteritilsynet og Lotterinemnda ikke kan instrueres i enkeltsaker. Dette innebærer at lovanvendelse, skjønnutøvelse og saksbehandling i enkeltsaker overlates til Lotteritilsynet og Lotterinemnda. Departementet kan imidlertid gi generelle instruksjoner til disse organene. Departementet vurderer at bestemmelsen bidrar til en klar rollefordeling mellom departement, tilsyn og klageorgan. Mens departementet fastsetter de regulatoriske rammene for pengespillpolitikken i lov og

forskrift, skal Lotteritilsynet drive kontroll- og tilsynsvirksomhet og ha rene forvaltningsoppgaver, mens Lotterinemnda skal være klageorgan for alle vedtak som fattes etter ny pengespillov av Lotteritilsynet som første instans. Verken Lotteritilsynet eller Lotterinemnda skal underlegges politisk styring i enkeltsaker, og bestemmelsen skal sikre disse organenes uavhengighet.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 15.7.

Til § 32 Pålegg om retting av ulovlig forhold og stenging av ulovlig virksomhet

Bestemmelsen viderefører Lotteritilsynets adgang til å pålegge retting av ulovlige forhold eller stenging av ulovlig virksomhet, ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Tilsvarende dagens regelverk, skal pålegget rettes mot den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten. Dette kan være en privatperson eller et foretak. Hvem som er den ansvarlige vil måtte vurderes ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Manglende oppfølging av overtredelse av Lotteritilsynets pålegg om retting eller stans kan i nærmere bestemte tilfeller utløse andre forvaltningsreaksjoner eller sanksjoner som for eksempel tilbakekall av tillatelse eller godkjenning, stans i utbetaling, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.

Det vises for øvrig til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 16.2.

Til § 33 Tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører og utvider Lotteritilsynets kompetanse til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av bestemmelser i loven.

Første ledd fastslår at Lotteritilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter §§ 26, 32 og 35 andre ledd blir oppfylt. Bestemmelsen gir Lotteritilsynet et nytt virkemiddel på totalisatorområdet, hvor det etter gjeldende rett ikke finnes noen hjemmel til å ilegge tvangsmulkt. Lotteritilsynet gis dermed tilgang til å anvende de samme virkemidlene for håndheving, uavhengig av hvilket pengespillområde de fører tilsyn med. Dette bidrar til at tilsynet kan gjennomføres på en mer helhetlig og konsistent måte.

Andre ledd gir Lotteritilsynet mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt i visse tilfeller. Dette er et nytt virkemiddel for Lotteritilsynet. Dette innebærer at Lotteritilsynet får kompetanse

til å fatte vedtak med trussel om tvangsmulkt *før* en overtredelse er oppdaget eller konstatert. Formålet er å gi Lotteritilsynet et virkemiddel som kan brukes for å skape et konkret framtidig press overfor den som allerede har brutt en lovbestemmelse, om å ikke gjennomføre tilsvarende eller lignende type overtredelser i framtiden. Muligheten bør brukes med forsiktighet, og det er kun i tilfeller der Lotteritilsynet finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye overtredelser at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd. Kompetansen er videre avgrenset til de tilfellene der det er særlig grunn til å tro at den framtidige overtredelsen vil være av samme art som den opprinnelige overtredelsen. Mer om bakgrunnen for forslaget og en nærmere beskrivelse av hvilke vilkår som må være oppfylt for å forhåndsfastsette tvangsmulkt finnes i de alminnelige merknadene i punkt 16.3.4.

Etter *tredje ledd* er et endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje *før* klagefristen er ute, eller, dersom ileggelsen er påklaget, *før* klageinstansen har truffet vedtak. Tvangsfullbyrdelse vil imidlertid kunne skje selv om det anlegges et sivilt søksmål der sanksjonsvedtakets gyldighet bestrides.

Til § 34 Tilbakekall av tillatelse eller godkjenning

Første ledd første punktum viderefører Lotteritilsynets gjeldende adgang til å kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake ved gjentatte eller vesentlige brudd på pengespillregelverket, og åpner også opp for at Lotteritilsynet kan sette vilkår for fortsatt drift. Hva som utgjør et vesentlig brudd på pengespillregelverket, vil bero på en konkret vurdering av de faktiske forholdene i hver sak opp mot lovens formål. For en nærmere redegjørelse vises til de alminnelige merknadene punkt 16.4.4.1.

Første ledd andre punktum fastslår at dersom det er aktuelt å trekke tilbake tillatelsen til tilbyderen som har fått tillatelse til å tilby hestespill etter § 14, skal Kongen behandle saken *før* slikt tilbakekall kan iverksettes. Dette henger sammen med at det er Kongen som har gitt slik tillatelse i utgangspunktet.

Etter *første ledd tredje punktum* har et vedtak om tilbakekall av en tillatelse eller godkjenning en tidsbegrenset varighet på maksimalt to år. Dette innebærer at aktøren kan søke om ny tillatelse eller godkjenning etter utløpet av tilbakekallsperioden.

Andre ledd fastslår at tillatelse eller godkjenning også kan kalles tilbake ved gjentatte eller

vesentlige brudd på bestemmelsene som er nevnt i hvitvaskingsloven § 49 første ledd, altså de bestemmelsene som kan føre til ileggelse av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven. Vilkåret om at det må foreligge «gjentatte eller vesentlige» brudd innebærer at det foreligger en relativt høy terskel for at en tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill kan kalles tilbake etter denne bestemmelsen. Tilbakekall er en alvorlig reaksjon som bare skal brukes når fortsatt drift er utilrådelig. Lotteritilsynet må derfor gjøre en helhetlig vurdering av om en pengespilltilbyder, til tross for å ha overtrådt en av bestemmelsene i hvitvaskingsloven, likevel vil kunne være i stand til å tilby ansvarlige og trygge pengespill i tråd med pengespillovens formål, se de alminnelige merknadene punkt 16.4.4.3. Bestemmelsen om tilbakekall med bakgrunn i overtredelse av hvitvaskingsloven vil bare kunne benyttes for de pengespillene som er underlagt hvitvaskingslovens omfang.

Tredje ledd fastslår at en tillatelse eller godkjenning som er gitt til en ikke-fortjenestebasert organisasjon etter § 18, til en kringkaster av lokalradio eller lokalfernysyn etter § 20 eller til en medhjelper etter § 21, kan kalles tilbake dersom en tilbyder eller medhjelper ikke lenger oppfyller vilkårene for å få slik godkjenning eller tillatelse, eller dersom dennes bo er under konkursbehandling. Tilbakekall er her altså ikke knyttet til vesentlige eller gjentatte brudd på pengespillregelverket, men vil gjelde for eksempel dersom en organisasjon endrer sin aktivitet eller sitt formål.

Fjerde ledd gir Lotteritilsynet fullmakt til å beslutte hvordan berørte pengespill skal avvikles dersom en tillatelse eller godkjenning kalles tilbake. Lotteritilsynet må i slik tilfeller, så langt det er mulig, sørge for en avvikling som tar hensyn til de som har deltatt i pengespillene med en innsats, men hvor trekning ikke har funnet sted ennå.

Til § 35 Stans av utbetalinger og tilbakebetaling

Første ledd fastslår at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler fra pengespill til nærmere angitte organisasjoner som ikke oppfyller lovens vilkår, eller som har anvendt midler fra pengespill i strid med lovens bestemmelser. Dette vil først og fremst dreie seg om at en organisasjon ikke oppfyller vilkårene for å få tillatelse til å tilby pengespill eller vilkår for å delta i grasrotandelen, eller har benyttet inntektene fra pengespill i strid med regler i lov eller forskrift. Eksempler på dette kan være at det bevisst er gitt feil opplysninger ved søknadstidspunktet, at det er tale om en rent fiktiv organisasjon eller at midler brukes til privat bruk

eller til annet formål som regelverket ikke tillater. Det er redegjort nærmere for hvilke organisasjoner som kan få sine utbetalinger stanset i de alminnelige merknadene punkt 16.5.4.

Andre ledd fastsetter at dersom vilkårene i første ledd er oppfylt, kan også utbetalinger helt eller delvis kreves tilbakebetalt. Hvorvidt det skal kreves tilbakebetaling i et slikt tilfelle vil være opp til Lotteritilsynets skjønn. Adgangen bør reserveres for de mer alvorlige tilfellene av misbruk, og bør ikke benyttes dersom organisasjonen ikke kan lastes for feilen som har oppstått. Et krav om tilbakebetaling av allerede utbetalte midler bør ikke pålegges langt tilbake i tid, og kan under enhver omstendighet ikke pålegges for lenger enn to år tilbake i tid. Beviskravet vil være alminnelig sannsynlighetsovervekt, men det legges til grunn at misbruk av midler i de fleste tilfeller bør være bekreftet før Lotteritilsynet krever tilbakebetaling av utbetalte midler, se redegjørelsen i de alminnelige merknadene punkt 16.5.4.

Andre ledd fastslår også at endelig vedtak om tilbakebetaling vil være tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute, eller, dersom vedtaket er påklaget, før klageinstansen har truffet vedtak. Tvangsfullbyrdelse vil imidlertid kunne skje selv om det anlegges et sivil søksmål der vedtakets gyldighet bestrides.

Tredje ledd inneholder en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om hvordan stans i utbetalinger kan gjennomføres og også hvordan inndratte pengespillmidler skal brukes når disse ikke utbetales til det opprinnelig tiltenkte formålet.

Til § 36 Overtredelsesgebyr

Første ledd gir Lotteritilsynet hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr for de mer alvorlige overtredelsene av pengespilloven. Overtredelsesgebyr retter seg mot en begått overtredelse, og betalingsplikten faller ikke bort selv om forholdet blir rettet. Dette i motsetning til vedtak om tvangsmulkt etter § 33 som har som mål å tvinge fram en gjennomføring av vedtak fastsatt av Lotteritilsynet.

Overtredelsesgebyr kan kun ilegges ved brudd på loven § 4 (tilby pengespill uten å ha tillatelse til dette), § 5 (formidle betalingstransaksjoner knyttet til pengespill rettet mot Norge uten tillatelse til dette), § 6 andre ledd (markedsføre ulovlige pengespill eller rette markedsføringen mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame), § 7 første og tredje ledd (tilby spill til

personer under 18 år eller ikke sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill), § 8 (ikke sikre at pengespillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit eller ikke gjøre nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet) eller § 26 (ikke oppfylle plikten til å gi Lotteritilsynet nødvendige opplysninger eller tilgang til lokaler). For en nærmere redegjørelse vises det til de alminnelige merknadene punkt 16.6.4.3.

Skyldkravet er uaktsomhet eller forsett. Også foretak kan bli ilagt overtredelsesgebyr, dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Det stilles krav til at lovbruddene er av kvalifisert art, i form av at bruddet enten anses som «vesentlig» eller har «skjedd gjentatte ganger». Grensen for hva som anses som et «vesentlig» brudd vil forvaltningen måtte trekke opp gjennom praksis, men det er naturlig å legge til grunn at et vesentlig brudd må være av et visst omfang og kan avhenge av varigheten på overtredelsen eller overtredelsens konsekvenser og skadens omfang. Et eksempel på et vesentlig brudd kan være store, utenlandske nettspilltilbydere som tilbyr og markedsfører ulovlige pengespill, i tilfeller der tilbudet er særlig rettet mot det norske markedet og ikke er en del av et generelt tilbud til alle interesserte kunder. Et annet eksempel kan være tilfeller der en aktør nekter å utlevere opplysninger som er nødvendige for Lotteritilsynets tilsynsarbeid, og som aktøren plikter å ha eller åpenbart besitter. Brudd på flere bestemmelser kan samlet være et «vesentlig brudd» selv om bruddene ikke ville vært å anse som vesentlig alene. Med «gjentatte brudd» menes at overtrederen tidligere har fått en reaksjon for brudd på samme bestemmelse, i form av avvik i tilsynsrapport, pålegg om stans, overtredelsesgebyr eller straff. Hvis dette ikke er tilfelle, kan eventuelle tidligere lovbrudd inngå i vurderingen av om lovbruddet er vesentlig. For en nærmere redegjørelse vises det til de alminnelige merknadene punkt 16.6.4.4.

Et vedtak om overtredelsesgebyr kan treffes på selvstendig grunnlag, men det kan også treffes samtidig med vedtak om pålegg om retting, stans, tilbakekall av tillatelse eller tvangsmulkt. Overtredelsesgebyr regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dette innebærer at forvaltningen ikke kan ilegge overtredelsesgebyr og samtidig anmelde det samme bruddet fordi dette vil kunne føre til dobbeltstraff for den samme overtredelsen av loven.

Etter *andre ledd* er et endelig vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute, eller, dersom ileggelsen er påklaget, før klageinstansen har truffet vedtak. Tvangsfullbyrdelse vil imidlertid kunne skje selv om det anlegges et sivilt søksmål der sanksjonsvedtakets gyldighet bestrides. Leddet fastslår videre at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skal foreldes tre år etter at en overtredelse er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes når Lotteritilsynet gir forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr.

Tredje ledd pålegger departementet å gi forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om gebyrets maksimale størrelse, jf. forvaltningsloven § 44.

Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 16.6.

Til § 37 Straff

Bestemmelsen viderefører gjeldende mulighet til å reagere med straff ved brudd på bestemmelser i loven, men innskrenker denne adgangen til å kun gjelde for brudd på enkelte nærmere angitte bestemmelser.

Første ledd fastslår at den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer forbudet i lovens § 4 eller § 6 andre ledd, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Overtredelsene som foreslås straffebelagt er forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse, jf. § 4, og forbudet mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse og markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame, jf. § 6 andre ledd. Siden bestemmelsene også forbyr medvirkning, vil også medvirkning kunne straffes. Forbudene i §§ 4 og 6 andre ledd er noen av de mest sentrale elementene i pengespillovgivningen, og bidrar til å beskytte den norske enerettsmodellen. For en nærmere beskrivelse av disse reglene vises til de alminnelige merknadene punkt 7 og 9.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet. Dette innebærer en harmonisering av skyldkravet på tvers av de ulike formene for pengespill, da skyldkravet varierer i de tre gjeldende lovene på feltet.

Videre er det et vilkår for å kunne anvende straff at overtredelsen er vesentlig. I vurderingen av om overtredelsen er vesentlig, skal det legges vekt på overtredelsens omfang, virkninger og gra-

den av skyld. Det vises til punkt 16.7.4.5 for en nærmere redegjørelse for vesentlighetsvilkåret. Det legges til grunn at straff bør forbeholdes de mest klanderverdige tilfellene, og bør kun benyttes i de tilfellene hvor Lotteritilsynet ikke oppnår ønsket effekt gjennom bruk av administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr. Det vises også til punkt 16.7.4.7 for en nærmere redegjørelse for forholdet mellom ileggelse av overtredelsesgebyr og straff.

Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil ett år, hvilket viderefører den strafferammen som finnes i lotteriloven i dag. Forslaget innebærer en utvidet strafferamme for det som tidligere ville ha vært overtredelser av pengespilloven, og en innføring av muligheten for fengselsstraff for handlinger som tidligere ville ha vært overtredelser av totalisatorloven. Forslaget harmoniserer slik strafferammen på tvers av de ulike formene for pengespill.

Andre ledd fastsetter at grove overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Annet punktum inneholder en oppramsing over momenter som det skal legges vekt på ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov. Momentene som skal vektlegges i vurderingen er om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn, er begått ved flere anledninger eller over lengre tid, eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Listen over momenter er ikke ment å være uttømmende, og det må gjøres en helhetsvurdering av om lovbruddet bør anses som grovt.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 16.7.

Til § 38 Ikrafttredelse og overgangsregler

Departementet foreslår i *første ledd* at loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Det følger videre av bestemmelsen at den gamle pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven oppheves når den nye loven trer i kraft.

Andre ledd slår fast at forskrifter gitt i medhold av den gamle pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven fortsetter å gjelde også etter at loven er trådt i kraft, for de tilfeller der det ikke lar seg gjøre at nye forskrifter trer i kraft sammen med loven.

Tredje ledd åpner for at det kan gis forskrift om overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er fastsatt i eller med hjemmel i lovene som loven her opphever.

Til § 39 Endringer i andre lover

Til endringer i lov om adgang for staten til utferdigelse av premieobligasjonslån

I § 1 foreslås det å erstatte «Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier med «Pengespillogen», som følge av at ny pengespillov erstatter gjeldende lotterilov.

Til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

I § 4-7 første ledd gjøres det endringer i henvisningen til den gamle pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 og forskrift gitt i medhold av totalisatorloven, som følge av at ny pengespillov § 6 erstatter disse bestemmelsene.

Til endringer i lov om skatt av formue og inntekt

I § 5-50 andre ledd gjøres det endringer i henvisningen til lotteriloven og totalisatorloven, som følge av at ny pengespillov erstatter disse lovene.

Til endringer i lov om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester

I § 2 første ledd bokstav f foreslås det å erstatte gjeldende formulering «spillvirksomhet med pengeinnsats i hasardspill, herunder lotterier og veddemål, jf. lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator, lov 28. august 1992 nr. 103 om penge-

spill m.v. og lov 24. mars 1995 nr. 11 om lotterier m.v.» med «pengespillvirksomhet som omfattes av pengespilloven», for å oppdatere og forenkle begrepsbruken i tråd med begrepene i den nye pengespilloven.

Til endringer i lov om merverdiavgift

I § 3-14 foreslås det å erstatte begrepet «lotteritjenester» med «pengespilltjenester», for å oppdatere begrepsbruken i tråd med begrepene i den nye pengespilloven.

Til endringer i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

I § 2 bokstav k foreslås det å erstatte begrepet «lotteri» med «pengespill», for å oppdatere begrepsbruken i tråd med begrepene i den nye pengespilloven. I tillegg gjøres endringer i henvisningen til den gamle pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven, som følge av at ny pengespillov erstatter de tre gjeldende lovene på feltet.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om pengespill (pengespilloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om pengespill (pengespilloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om pengespill (pengespilloven)

Kapittel 1. Formål og virkeområde

§ 1 *Formål*

Lovens formål er

- a) å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill
- b) å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte
- c) å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

§ 2 *Hva loven gjelder*

Loven gjelder pengespill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig.

§ 3 *Hvor loven gjelder*

Loven gjelder i Norge, på anlegg og innretninger på norsk kontinentalsokkel og på norske luftfartøy og norske skip.

Loven gjelder på Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Loven gjelder for handlinger som er rettet mot det norske markedet.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra loven for norske skip som går i rute mellom norsk og utenlandsk havn og for utenlandske skip som ligger ved norsk havn.

Kapittel 2. Felles regler for pengespill

§ 4 *Forbud mot å tilby pengespill uten tillatelse*

Uten tillatelse etter denne loven er det forbudt å tilby eller medvirke til å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet.

Forbudet gjelder ikke pengespill som omfattes av § 22.

§ 5 *Forbud mot formidling av betalingstransaksjoner*

Det er forbudt å formidle betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har nødvendig tillatelse etter denne loven.

Departementet kan gi forskrift om forbudet mot å formidle betalingstransaksjoner.

§ 6 *Markedsføring av pengespill*

Pengespill kan bare markedsføres så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å

lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud.

Det er forbudt

- a) å markedsføre eller medvirke til å markedsføre pengespill som ikke er tillatt etter denne loven
- b) å markedsføre pengespill mot mindreårige
- c) å markedsføre pengespill direkte mot dem som har reservert seg mot slik markedsføring hos pengespilltilbyderen.

Departementet kan gi forskrift om markedsføring av pengespill.

§ 7 *Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill*

Pengespill skal ha 18-årsgrense.

Det er forbudt å tilby pengespill på kreditt.

Tilbydere av pengespill som krever tillatelse, skal ha tiltak, tilpasset typen pengespill, for å motvirke spilleproblemer.

Departementet kan gi forskrift om hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill, og om unntak fra aldersgrensen for bestemte pengespill.

§ 8 *Tiltak for å sikre trygge pengespill*

Tilbydere av pengespill skal gjennomføre pengespillene på en redelig måte som er egnet til å vinne allmenhetens tillit.

Tilbydere av pengespill som krever tillatelse, skal gjennomføre nødvendige tiltak, tilpasset typen pengespill, for å forhindre at pengespill utnyttes til økonomisk kriminalitet eller at annen kriminalitet oppstår i eller rundt det fysiske miljøet hvor pengespillvirksomheten finner sted.

Departementet kan gi forskrift om sikkerhetskrav, gjennomføringen av pengespill og tiltak for å hindre kriminalitet.

§ 9 *Krav om å være egnet til å tilby pengespill*

Styremedlemmer, administrerende direktør, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen hos tilbydere av pengespill som omfattes av hvitvaskingsloven, skal være egnet til å tilby pengespill. Dersom pengespill tilbys av organisasjoner eller medhjelpere som har tillatelse eller godkjenning etter §§ 18, 20 eller 21, skal også de reelle rettighetshaverne være egnet til å tilby pengespill.

Personer som skal være egnet til å tilby pengespill, skal legge fram politiattest etter politiregisterloven § 40. Lotteritilsynet vurderer om personer nevnt i første ledd er egnet og fastsetter i enkeltvedtak at noen ikke er egnet.

Personer som er dømt for et straffbart forhold som gir grunn til å anta at de ikke vil kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte, eller som i en stilling eller et verv har vist en atferd som gir grunn til å anta at de ikke vil kunne tilby pengespill på en forsvarlig måte, er ikke egnet til å tilby pengespill.

Tilbydere med tillatelse og medhjelpere med godkjenning skal melde skriftlig til Lotteritilsynet om endringer i posisjoner nevnt i første ledd eller endringer i forhold nevnt i tredje ledd.

Kapittel 3. Enerettstilbydere og deres pengespilltilbud

§ 10 Enerett til å tilby pengespill

Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest etter § 14, har enerett til å tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer.

§ 11 Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS eies av staten. Aksjene kan ikke omsettes.

Selskapets formål er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i samsvar med loven.

Innenfor disse rammene skal selskapet drive effektivt, slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til formålene nevnt i § 12.

Aksjeloven gjelder for Norsk Tipping AS. §§ 3-2, 3-3, 3-6, 3-7 og 6-35 og kapittel 4, 12, 13, 14 og 15 gjelder ikke.

Forvaltningsloven gjelder ikke for Norsk Tipping AS.

Departementet kan gi skriftlige instruksjoner til selskapet utenom generalforsamling om forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens formål nevnt i § 1 bokstav a og b.

§ 12 Fordelingen av Norsk Tippings overskudd

Overskuddet fra Norsk Tippings pengespill fordeles av selskapets generalforsamling i følgende rekkefølge:

1. Overskuddet fra Norsk Tippings bingoterminaler fordeles etter forskrift om fordelingen.
2. Minimum 0,5 pst. av selskapets overskudd settes av til tiltak mot spilleproblemer.
3. Midler settes ved behov av til annen egenkapital.

4. 6,4 pst. av resten av overskuddet fordeles til helse- og rehabiliteringsformål.

5. Det gjenværende beløpet fordeles med 64 pst. til idrettsformål, 18 pst. til kulturformål og 18 pst. til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner.

Departementet kan gi forskrift om fordelingen etter første ledd.

§ 13 Norsk Tippings grasrotandel

Den som spiller noen av Norsk Tippings pengespill, kan gi en andel av innsatsbeløpet som grasrotandel. Med grasrotandel menes at andelen skal gå direkte til en frivillig organisasjon som spilleren selv velger, og som driver aktivitet på regionalt eller lokalt nivå. Organisasjonen skal være registrert i frivillighetsregisteret som deltaker i grasrotandelen.

Departementet kan gi forskrift om grasrotandelen.

§ 14 Enerett til å tilby pengespill på hest

Kongen kan gi enerett til å tilby pengespill på hest til en tilbyder som har som formål

- a) å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud
- b) å forebygge negative konsekvenser av pengespill
- c) å støtte hestehold, hestesport og hesteavl.

Departementet skal ha rett til å oppnevne et flertall av medlemmene i tilbyderens styre.

Kongen kan sette vilkår i tillatelsen for å bidra til at lovens formål oppfylles. Tillatelsen gis for ti år av gangen.

Overskuddet fra pengespill på hest skal gå til organisasjoner som fremmer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Tilbyderen skal drive effektivt, slik at mest mulig av inntektene fra tilbyderens pengespill går til disse formålene. Departementet gir forskrift om fordelingen av overskuddet fra pengespill på hest.

§ 15 Enerettstilbydernes pengespilltilbud

Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest etter § 14, kan ikke tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre.

Departementet gir forskrift om hvilke pengespill enerettstilbyderne kan tilby for å oppfylle lovens formål nevnt i § 1 bokstav a og b, og hvilke pengespill som krever tillatelse fra Lotteritilsynet.

Enerettstilbyderne skal fastsette spilleregler for pengespillene de tilbyr.

Lotteritilsynet kan gi tillatelse til midlertidig utprøving av nye pengespill og andre tiltak som skal bidra til å oppfylle lovens formål nevnt i § 1

bokstav a og b. Departementet kan gi forskrift om adgangen til midlertidig utprøving.

§ 16 *Behandling av personopplysninger*

Enerettstilbyderne kan behandle nødvendige personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, for å følge opp kundenes spilleatferd med det formål å forebygge negative konsekvenser av pengespill, og for å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om hvilke personopplysninger som kan behandles, lagringstid og utlevering av opplysninger til forskningsformål.

Kapittel 4. Pengespilltilbud fra andre enn enerettstilbyderne

§ 17 *Begrensninger for pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne*

Pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal ha lav omsetning, begrenset størrelse på premiene og ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

§ 18 *Tillatelse til ikke-fortjenestebaserte organisasjoner til å tilby pengespill*

Ikke-fortjenestebaserte organisasjoner kan få tillatelse fra Lotteritilsynet til å tilby pengespill dersom de

- a) er registrert i frivillighetsregisteret
- b) har frivillig innsats som en viktig del av virksomheten
- c) ikke er tilgjengelig bare for en lukket krets
- d) ikke driver virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler.

Kravet om registrering i frivillighetsregisteret gjelder ikke for menigheter i Den norske kirke.

Departementet kan gi forskrift om hva som utgjør en ikke-fortjenestebasert organisasjon, frivillig innsats, lukket krets og privatøkonomiske fordeler etter første ledd.

§ 19 *Bruk av overskudd fra pengespill som tilbys etter § 18*

Overskuddet fra pengespillene som tilbys av organisasjoner etter § 18, skal gå til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet. Det kan ikke finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer, virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer eller kommer det offentlige til gode, eller fritidsaktiviteter for voksne.

§ 20 *Tillatelse til å tilby pengespill i lokalradio og lokalfernsevisning*

En kringkaster som har konsesjon etter kringkastingsloven til å tilby lokalradio eller lokalfernsevisning, kan få tillatelse fra Lotteritilsynet til å tilby pengespill.

Overskuddet fra slike pengespill skal gå til den lokalradio- eller lokalfernsevisningsstasjonen tillatelsen gjelder.

§ 21 *Bruk av medhjelpere til å tilby pengespill*

Den som har tillatelse etter §§ 18 eller 20, kan bruke medhjelpere som Lotteritilsynet har godkjent, til å tilby sine pengespill. Med medhjelper menes en enkeltperson eller et foretak som mot en andel av inntektene eller overskuddet eller annen betaling, gjennomfører ett eller flere pengespill for den som har tillatelsen.

§ 22 *Pengespill som kan tilbys uten tillatelse*

Privatpersoner og organisasjoner kan tilby pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår uten tillatelse når overskuddet går til ikke-fortjenestebaserte formål. Slike pengespill kan ikke gjennomføres på digitale plattformer og kan bare ha et lokalt eller regionalt omfang. Bruk av medhjelpere er ikke tillatt for slike pengespill.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål.

§ 23 *Forskrift om pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne*

Departementet kan gi forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespillene som tilbys etter dette kapitlet, hvilke typer pengespill, hvilken omsetning og hvilke premier som er tillatt, hvordan betaling og trekning skal gjennomføres, krav til medhjelpere, lokaler og lokalinnhavere, krav om politiattest, regnskaps- og revisjonsplikt og regnskapsrapportering.

Kapittel 5. Tilsyn, register, gebyrer og sektoravgift

§ 24 *Tilsyn*

Lotteritilsynet fører tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i denne loven blir oppfylt.

§ 25 *Digital kommunikasjon*

Departementet kan gi forskrift om digital kommunikasjon med Lotteritilsynet i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering.

§ 26 Tilgang til opplysninger og lokaler

Lotteritilsynet kan pålegge enhver å gi opplysninger og innsyn i dokumenter og den dokumentasjonen som tilsynet finner nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven. Lotteritilsynet avgjør om opplysningene skal gis skriftlig eller muntlig, og innen hvilken frist. Opplysningsplikten gjelder ikke for politiet.

Lotteritilsynet kan i forbindelse med tilsynet gjennomføre nødvendige undersøkelser av lokaler, innretninger o.l. for å utføre sine oppgaver etter loven. De som har tilknytning til forhold som skal undersøkes, skal vederlagsfritt stille til disposisjon nødvendige innretninger, gjenstander og redskaper og yte nødvendig bistand for undersøkelsene. Om nødvendig kan Lotteritilsynet anmode om bistand fra politiet for å få adgang til steder hvor det er mistanke om at det tilbys pengespill i strid med bestemmelser i denne loven.

Opplysningsplikten og retten til tilgang til steder og lokaler etter paragrafen her gjelder uten hinder av taushetsplikt. Dette gjelder likevel ikke taushetsplikt som nevnt i straffeprosessloven § 117, § 118 første ledd andre punktum, og §§ 118 a til 120.

Enhver som gjennom pålegg gitt etter paragrafen her får kjennskap til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, har tilsvarende taushetsplikt for opplysningene som de taushetsplikten ellers gjelder for, og kan ikke bruke opplysningene til andre formål enn det de er innhentet for.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling etter paragrafen her, også om Lotteritilsynets innhenting av informasjon fra andre myndigheter.

§ 27 Register over tillatelser og tilbydere, godkjenninger og medhjelpere

Lotteritilsynet skal registrere tillatelser og godkjenninger gitt med hjemmel i §§ 10, 14, 18, 20 og 21 i et pengespillregister. Det samme gjelder vedtak om tilbakekall av tillatelse eller godkjenning etter § 34.

Opplysningene i registeret er tilgjengelige for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger og opplysninger om enkeltpersoners navn, adresse, e-postadresse, telefonnummer og fødselsnummer.

Registeret kan også inneholde annen informasjon enn det som følger av første ledd. Departementet kan gi forskrift om registerets innhold.

§ 28 Gebyr og sektoravgift

Lotteritilsynet kan kreve gebyr og sektoravgift fra tilbydere av pengespill til dekning av kostnadene ved behandlingen av søknader, tillatelser og godkjenninger og tilsyn som gjennomføres for å sikre at krav og rettigheter fastsatt i eller med hjemmel i loven blir oppfylt. Sektoravgift fastsettes bare overfor enerettstilbydere.

Forfalte gebyrer og sektoravgifter er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om gebyr og sektoravgift.

§ 29 Klage

Lotterinemnda er klageinstans for Lotteritilsynets enkeltvedtak fastsatt i eller med hjemmel i denne loven.

Departementet er klageinstans for Lotterinemndas avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven og avgjørelser i saker etter offentleglova.

Avgjør Lotterinemnda at det skal tilkjennes sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, dekkes kostnadene av Lotteritilsynet.

§ 30 Lotterinemnda

Lotterinemnda skal ha en leder og to medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Medlemmene oppnevnes av departementet for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes én gang.

Lotterinemnda skal ha et sekretariat som forbereder sakene.

Lotterinemnda kan bare treffe vedtak når alle medlemmene har uttalt seg. Sakene avgjøres med alminnelig flertall. Nemnda kan beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder eller av sekretariatet.

Departementet kan gi forskrift om kvalifikasjonskrav for nemndmedlemmene, når et medlem kan løses fra vervet, og organisering og saksbehandling i nemnda.

§ 31 Uavhengighet

Lotteritilsynet og Lotterinemnda kan ikke instrueres i enkeltsaker.

Kapittel 6. Håndheving og straff

§ 32 Pålegg om retting av ulovlig forhold og stenging av ulovlig virksomhet

Ved brudd på denne loven eller vedtak fastsatt med hjemmel i loven, kan Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette det ulovlige forholdet eller fastsette at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge.

§ 33 *Tvangsmulkt*

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

Har Lotteritilsynet særlig grunn til å tro at den som har brutt loven, eller vedtak fastsatt med hjemmel i loven, vil begå nye brudd av samme art, kan Lotteritilsynet på forhånd fastsette en tvangsmulkt som løper fra tidspunktet for en ny overtredelse. Slik forhåndsfastsatt tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

Et endelig vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 34 *Tilbakekall av tillatelse eller godkjenning*

Ved gjentatte eller vesentlige brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i denne loven, kan Lotteritilsynet sette vilkår for fortsatt drift eller kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake. Er tillatelsen gitt av Kongen etter § 14, skal Kongen bekrefte et tilbakekall før det gjennomføres. En tillatelse eller godkjenning kan kalles tilbake for maksimalt to år.

Første ledd gjelder også dersom offentlige myndigheter dokumenterer gjentatte eller alvorlige brudd på bestemmelser som nevnt i hvitvaskingsloven § 49 første ledd.

Lotteritilsynet kan kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning etter §§ 18, 20 eller 21 dersom en tilbyder eller medhjelper ikke lenger oppfylder vilkårene for en tillatelse eller godkjenning, eller dersom en tilbyders eller medhjelpers bo tas under konkursbehandling.

Kalles en tillatelse eller godkjenning tilbake, skal Lotteritilsynet bestemme hvordan berørte pengespill skal avvikles.

§ 35 *Stans av utbetalinger og tilbakebetaling*

Dersom en organisasjon benytter midler fra pengespill i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i denne loven, eller for øvrig ikke oppfylder lovens vilkår, kan Lotteritilsynet stanse utbetaling av midler fra pengespill til

- a) organisasjoner som mottar en andel av overskuddet fra Norsk Tipping etter § 12 første ledd nr. 1
- b) organisasjoner som mottar grasrotandel etter § 13
- c) organisasjoner med tillatelse etter § 18.

Er vilkårene etter første ledd oppfylt, kan utbetalinger også helt eller delvis kreves tilbakebetalt. Et endelig vedtak om tilbakebetaling er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om stansing av utbetalinger og bruken av inndratte pengespillmidler.

§ 36 *Overtredelsesgebyr*

Lotteritilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr mot den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 4, § 5, § 6 andre ledd, § 7 første eller tredje ledd, § 8 eller § 26, dersom overtredelsen er vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket.

Et endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes tre år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes når Lotteritilsynet gir forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet gir forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om gebyrets maksimale størrelse.

§ 37 *Straff*

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer forbudet i § 4 mot å tilby eller medvirke til å tilby pengespill uten tillatelse eller forbudet i § 6 andre ledd mot å markedsføre eller medvirke til å markedsføre pengespill.

Grove overtredelser straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn, er begått ved flere anledninger eller over lengre tid, eller av andre grunner må anses som særlig skadelig.

Kapittel 7. Ikrafttredelse, overgangsregler og endringer i andre lover

§ 38 *Ikrafttredelse og overgangsregler*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves følgende lover:

1. lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator
2. lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.
3. lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

Forskrifter fastsatt med hjemmel i lovene nevnt i første ledd gjelder også etter at denne loven trer i kraft.

Departementet kan gi forskrift om overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er fastsatt i eller med hjemmel i lovene nevnt i første ledd.

§ 39 Endringer i andre lover

Fra den tiden denne loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. juni 1924 nr. 4 om adgang for staten til utferdigelse av premieobligasjonslån skal § 1 lyde:

Pengespilloven skal ikke være til hinder for at lån som opptas for statskassens regning, emitteres som premieobligasjonslån ved utstedelse og utbydelse til salg av ihendehaverobligasjoner med premier.

2. I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester skal § 4-7 første ledd første punktum lyde:

Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med *pengespilloven* § 6 andre ledd bokstav a.

3. I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt skal § 5-50 andre ledd lyde:

(2) Som inntekt regnes ikke, uansett om utbetaling skjer samlet eller oppdelt over en periode, gevinst fra

- a) *pengespill som omfattes av pengespilloven*

- b) pengespill og lotterier i en annen EØS-stat som godtgjøres å tilsvare de *pengespill* som lovlig kan tilbys i Norge, og som er underlagt offentlig tilsyn og kontroll i *hjemstaten*

- c) offentlig tilgjengelige tiltak arrangert av *massemedier*

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av bokstav b og c.

4. I lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester skal § 2 første ledd bokstav f lyde:

- f) *pengespillvirksomhet som omfattes av pengespilloven*

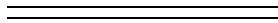
5. I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift skal § 3-14 lyde:

§ 3-14 Pengespilltjenester

Omsetning og formidling av *pengespilltjenester* er unntatt fra loven.

6. I lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering skal § 2 bokstav k lyde:

- k) tilbyder av spilltjeneste: fysisk eller juridisk person som arrangerer spill som krever tilatelse etter *pengespilloven*. Når en entreprenør arrangerer *pengespill* på vegne av en organisasjon eller forening, anses entreprenøren som tilbyder av spilltjenesten.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2021

