



STORTINGET

Innst. 247 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 45 L (2019–2020)

**Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om
Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot
markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse
i Norge)**

Til Stortinget

Sammendrag

Kulturdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven).

Proposisjonen inneholder forslag om en ny bestemmelse § 4-7 i kringkastingsloven, som gjør det mulig å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring for pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Nærmere bestemt foreslås det at Medietilsynet kan pålegge den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester, å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til slik markedsføring som formidles i fjernsynskanaler eller audiovisuelle bestillingstjenester.

Pålegg fra Medietilsynet skal basere seg på en vurdering fra Lotteritilsynet av hvorvidt markedsføringen som formidles, er i strid med markedsføringsforbudet i pengespilloven, lotteriloven og forskrift om totalisatorspill. Utgangspunktet bør være at pålegg gis i tilfeller der det ikke er noen tvil om at det foreligger markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge, og som er rettet mot norske seere. I slike tilfeller er det nærliggende at det gis pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen. Dette bør gjel-

de som en hovedregel, men det må foretas en konkret vurdering der særlige omstendigheter i det enkelte tilfellet kan medføre at det likevel ikke bør gis pålegg. Vurderingen av om det foreligger uforholdsmessighet, skal foretas av Medietilsynet.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å kunne ilegge distributørene tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen.

Formålet med lovforslaget er å begrense markedsføring av pengespill uten norsk tillatelse av hensyn til sårbare spillere og et ønske om å styrke enerettsmodellen som statens sosialpolitiske og kriminalpolitiske virkemiddel på pengespillområdet. Bakgrunnen for forslaget er at det har vist seg vanskelig å håndheve det gjeldende forbudet mot markedsføring etter pengespillovgivningen overfor utenlandske pengespillselskaper og audiovisuelle medietjenester som ligger utenfor norsk jurisdiksjon.

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

I Norge har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto enerett til å tilby spillene med høyest omsetning og spillene som medfører høyest risiko for spilleavhengighet. I tillegg kan samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner få tillatelse til å tilby lotterier i et begrenset omfang.

Beriktiget

Departementet sendte 15. mars 2019 på høring et forslag til endringer i kringkastingsloven, med frist for merknader 17. juni 2019.

De fleste høringsinstansene var positive til forslaget. De humanitære organisasjonene og spilleavhengighetsmiljøene mener endringene vil få stor betydning for personer som har et problematisk forhold til pengespill. Andre høringsinstanser har pekt på at forslaget vil bidra til likhet for loven og like vilkår for norske og internasjonale medieaktører. Også norske finansinstitusjoner, som allerede gjør en innsats for å stanse betalingsstraksjoner til og fra utenlandske pengespill, støtter at det nå foreslås flere tiltak for å effektivisere forbudet mot ulovlige pengespill i Norge.

Blant høringsinstansene som har uttrykt seg negativt om forslaget, er utenlandske pengespillselskap og de kringkasterne som i dag sender utenlandsk pengespillreklame fra TV-kanaler etablert i utlandet. Forslaget har videre mottatt kritikk fra TV- og nettdistributører og fra produsentmiljøet. Denne kritikken går bl.a. ut på at forslaget er vanskelig praktisk gjennomførbart, og at det er problematisk i henhold til ytrings- og informasjonsfriheten og EØS-avtalens regler om fri flyt av tjenester. Videre har det blitt pekt på at forslaget, som kan føre til et bortfall av kringkasternes inntekter fra utenlandske pengespillannonser, vil få negative konsekvenser for produksjonen av norsk innhold. Departementet drøfter synspunkter fra høringsuttalelsene i proposisjonen.

Forslaget ble 10. april 2019 sendt på høring til ESA i henhold til direktiv 98/34/EC. Stillandsplikten gikk ut 11. juli 2019. Det kom ikke inn noen uttalelser under EØS-høringen.

Departementet finner at den foreslåtte bestemmelsen ikke er i strid med ytrings- og informasjonsfriheten etter grunnloven og EMK. Kommersielle ytringer er i sin alminnelighet helt i yttergrensen av ytringsfriheten, samtidig taler tungtveiende grunner for at det bør kunne gis pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring som har store skadevirkninger.

Departementet gjør i proposisjonen nærmere greie for lovforslagets forenlighet med EØS-retten. Utformingen av regelverket i Norge for lotterier og pengespill er i utgangspunktet en nasjonal oppgave, men EØS-avtalens regler legger overordnede føringer for hvordan regelverket utformes.

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

Den norske enerettsmodellen legger opp til et høyt beskyttelsesnivå. En slik regulering utgjør en restriksjon på etableringsretten og den frie bevegeligheten av tje-

nester som følger av EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Det er imidlertid slått fast av EFTA-domstolen at den norske enerettsmodellen, med de restriksjonene den innebærer, ligger innenfor den skjønnsmarginen som statene er tilkjent, og kan rettferdiggjøres på grunnlag av tvingende allmenne hensyn, jf. E-3/06 (Ladbrokes). Det samme ble slått fast av Oslo tingrett i sak 16-068609TVI-OTIR/07 (ikke rettskraftig).

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

Departementet legger til grunn at forslaget ikke får vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. Forslaget kan innebære økte kostnader for Medietilsynet, Lotteritilsynet og Medieklagenemnda som følge av behandling av saker etter bestemmelsen. Disse kostnadene vil dekkes innenfor Kulturdepartementets gjeldende budsjettammer. Avhengig av hvordan distributørene velger å følge opp eventuelle pålegg om å stanse reklame, kan dette innebære økonomiske konsekvenser for distributørene. Kringkastings-selskapene som i dag sender pengespillreklame som ikke er tillatt i Norge, vil miste inntektene denne typen reklame genererer dersom reklamen fjernes.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Trond Giske, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Kristin Ørmen Johnsen, Anne-Karin Olli og Tage Pettersen, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Silje Hjemdal, fra Senterpartiet, Åslaug Sem-Jacobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, Jorunn Gleditsch Lossius, viser til at spillpolitikken i Norge både skal legge til rette for et godt tilbud av spill til befolkningen og samtidig hindre sosiale skadevirkninger av spill.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil påpeke at departementet i proposisjonen viser til at enerettsmodellen og forbud mot markedsføring av spill som ikke har norsk tillatelse, er

viktige deler av den norske spillpolitikken. Departementet konstaterer samtidig at bestemmelsene i pengespilllovgivningen ikke er tilstrekkelige for en effektiv håndheving av markedsføringsforbudet overfor utenlandske aktører. TV-kanaler rettet mot norske seere fylles med reklame for spill som ikke har tillatelse i Norge, og store spillbeløp går til disse utenlandske spillseleksjonene.

Flertallet deler departementets bekymring for at dette kan føre til økte spilleproblemer i befolkningen, og er enige i at ytterligere tiltak kreves for å håndheve det allerede etablerte norske regelverket. Flertallet konstaterer at departementet har foretatt en grundig juridisk vurdering av de foreslåtte endringene, og er helt enige med departementet i at dette ikke kommer i konflikt med ytrings- og informasjonsfriheten. Flertallet konstaterer at det inngrepet som foreslås, er nødvendig for å sikre de samfunnsmessige behov som spilllovgivningen skal ivareta, og målet er her langt viktigere enn inngrepet svært begrensede konsekvenser. Det griper heller ikke inn i den redaksjonelle friheten, da Norge har flere restriksjoner og regler rundt reklame i mediene.

Flertallet ser endringene i kringkastingsloven som en oppfølging av vedtak i Innst. 242 S (2017–2018), jf. Dokument 8:110 S (2017–2018).

Flertallet konstaterer at departementet har foretatt en grundig vurdering og konkludert med at tiltaket er i overensstemmelse med EØS-avtalen. Flertallet slutter seg til dette. Flertallet viser til at det allerede er juridisk avklart at norsk spillpolitikk er i tråd med EØS-avtalen. Flertallet anser den foreslåtte regelendringen som en justering for å ivareta norsk spillpolitikks formål og effektivitet. Flertallet konstaterer også at departementet gjennom flere år har forsøkt å bruke konsultasjonsordninger for å komme frem til ønsket resultat, men at dette ikke har ført frem. Da er det foreslåtte tiltaket nødvendig for at norsk spillpolitikk skal være gjennomførbar. Flertallet anser det som godt dokumentert at begrensning på markedsføring er en helt nødvendig del av arbeidet mot de sosiale skadevirkningene av spill.

Flertallet konstaterer at departementet har foreslått at tiltaket skal gjennomføres ved at Medietilsynet under visse betingelser får hjemmel til å pålegge TV- og nettdistributører å hindre tilgangen til markedsføring av pengespill som er forbudt etter norsk lovgivning. Flertallet konstaterer at departementet med dette har valgt en fremgangsmåte som skal sikre en prosedyre som gir rom for en vurdering av forholdsmessigheten av eventuelle pålegg. Samtidig kan dette gi en robust ordning, både overfor ulike distribusjonsformer og for nye teknologiske endringer. Flertallet slutter seg derfor til en slik løsning. Flertallet konstaterer at distributørene i kan stå i en sterk forhandlingsposisjon med innholdsleverandører, og at de da med enkle grep kan sikre at innholdsleverandørene etterlever reglene. Dette kan gi en smidig og

ubyråkratisk gjennomføring av markedsføringsforbudet, og det er ingen grunn til at distributørene ikke skal kunne sørge for gode løsninger med innholdsleverandører slik at de følger norsk lov når de bruker distributørens plattform. Flertallet mener det er fornuftig at skjønnsvurderingen er forbeholdt Medietilsynet etter en forutgående vurdering fra Lotteritilsynet.

Flertallet konstaterer at departementet mener at ileggelse av tvangsmulkt vil være en tilstrekkelig reaksjon for å sørge for etterlevelse av regelverket, og at man ikke åpner for ileggelse av overtredelsesgebyr. Flertallet slutter seg til dette, men vil understreke at det er store pengebeløp knyttet til spillreklame og utenlandske spill. Valget av tvangsmulkt som reaksjonsform krever både at tiltak iverksettes raskt, og at beløpene klart overstiger gevinsten ved brudd.

På dette grunnlag slutter flertallet seg til departementets forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det er bred enighet om at norsk spillpolitikk skal hvile på tre prinsipper. Spill skal være en lovlig fritidsaktivitet, spillavhengighet skal bekjempes og begrenses, og en del av overskuddet fra spill skal gå til samfunnsnyttige formål. Samtidig er det uenighet om hvordan man best kan utforme en spillpolitikk som hviler på de tre prinsippene.

Disse medlemmer mener at dagens enerettsmodell har vist seg å fungere dårlig. Dagens utfordring med spilleavhengighet i Norge er vokst frem med dagens enerettsmodell, samtidig som betydelige beløp som nordmenn spiller for, ikke kommer samfunnsnyttige formål til gode.

Disse medlemmer mener at en lisensmodell for spill vil gi bedre muligheter til å bekjempe spilleavhengighet enn dagens enerettsmodell. Disse medlemmer viser til at NRK i 2017 meldte at Norge har dobbelt så mange spilleavhengige som Danmark, dette til tross for at danskene har gitt lisenser til mange spillseleksjoner. Disse medlemmer vil også vise til at dansker har mulighet til å utestenge seg selv fra alle typer onlinespill samt danske fysiske kasinoer gjennom en felles portal. Slik utestenging er ikke mulig i Norge, ettersom man har valgt å fryse mange av nordmenns mest brukte spillseleksjoner ute istedenfor å inkludere dem i en felles dugnad mot spillavhengighet gjennom en lisensmodell.

Disse medlemmer vil vise til at dagens enerettsmodell gjør at store skatteinntekter som kunne kommet samfunnsnyttige formål til gode, forsvinner ut av landet. Det er en følge av at flere av nordmenns mest benyttede spillseleksjoner ikke gis anledning til å ta del i en norsk modell gjennom en lisensordning. En rapport fra Menon Economics i 2018 anslo at netto nåverdi av å innføre en lisensordning ville være på mellom 1,2 og 2 mrd. kroner. Disse medlemmer vil også vise til erfa-

ringene fra Sverige, hvor statens inntekter økte mer enn anslått da de justerte sin spillpolitikk.

Disse medlemmer mener det er et paradoks at et flertall av partiene er villige til å la store beløp, som kunne kommet samfunnsnyttige formål og bekjempelsen av spilleavhengigheten til gode, forsvinne ut av landet istedenfor å la flere av nordmenns mest benyttede spillskaper få lov til å bli inkludert i en norsk modell gjennom en lisensordning.

Disse medlemmer mener at argumentene om at enerettsmodellen skal hindre aggressiv markedsføring, er villedende. Disse medlemmer vil vise til at Norsk Tipping driver omfattende og kreativ markedsføring som kan oppfattes som minst like pågående og problematisk for de som opplever ubehag av slik markedsføring. Disse medlemmer vil vise til at flere av Norsk Tippings reklamer trolig ikke vil vært tillatt i enkelte land som har tillatt private spillskaper, men innført retningslinjer for hvilken form for reklame som tillates. Flere internasjonale spillskaper og organisasjoner mener at markedsføringen til Norsk Tipping bryter med vilkårene for å kunne opprettholde et spillmonopol i henhold til EØS-retten.

Disse medlemmer registrerer derfor at debatten i praksis ikke handler om hvorvidt det skal drives spillreklame som kan virke pågående overfor utsatte personer, men om hvem skal få stå for slik markedsføring, ettersom Norsk Tipping har utviklet seg fra å være et statlig monopol til å bli en stor og ekspansiv kommersiell aktør som er synlig i alle offentlige og digitale flater i Norge.

Disse medlemmer er prinsipielt imot monopoler og viser til flere tiårs kamp for å bekjempe monopoler på ulike samfunnsområder. Disse medlemmer er også dypt skeptiske til at norsk lovgivning skal forsøke å regulere hva som gjøres innenfor andre lands jurisdiksjoner når det gjelder tillatt TV-reklame, spesielt på et felt hvor det finnes mange variasjoner i hvordan de ulike landene har valgt å organisere seg. Disse medlemmer viser til at AMT- og AVMS-direktivene legger til grunn et senderlandsprinsipp, at senderlandets lovgivning danner grunnlaget for regulering og er en sentral og fundamental del av begge direktiv. Direktivene fastslår at tiltak som er ment å styrke et konkurransemonopol med økonomiske motiver, ikke er tillatt i henhold til EØS-avtalen.

Disse medlemmer vil vise til at lovproposisjonen ikke kan påvise hvilke konkrete effekter et forbud forventes å ha for å redusere omfanget av spilleproblemer.

Et forbud vil trolig føre til en økning av markedsføring for pengespill på andre digitale plattformer som vil

være vanskeligere å regulere, noe som disse medlemmer frykter vil kunne ha mer dramatiske konsekvenser med hensyn til beskyttelsesbehovet for sårbare grupper.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

I

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester skal ny § 4-7 lyde:

§ 4-7 Pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig markedsføring av pengespill mv.

Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 eller forskrift gitt i medhold av totalisatorloven. Det kan gis pålegg overfor den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester der slik markedsføring inngår. Vedtaket skal nærmere angi hvilken markedsføring som omfattes av pålegget, og hvilke fjernsynskanaler eller audiovisuelle bestillingstjenester pålegget gjelder.

Før det gis pålegg etter første ledd, skal Medietilsynet vurdere om hensynene som taler for at pålegg gis, veier tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Pålegg skal ikke gis når Medietilsynet finner at det vil være uforholdsmessig.

Medietilsynet skal før det gis pålegg innhente en rådgivende uttalelse fra Lotteritilsynet, der det vurderes om nærmere angitt markedsføring som formidles i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester er i strid med noen av bestemmelsene nevnt i første ledd første punktum.

Kongen kan gi forskrift om pålegg etter første ledd, blant annet om saksbehandlingen i saker om pålegg.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 23. april 2020

Kristin Ørmen Johnsen

leder

Trond Giske

ordfører