

Kultur- og likestillingsdepartementet

Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

## Forbrukerrådets svar på høring av ny pengespillforskrift

Forbrukerrådet viser til departementets forslag til ny pengespillforskrift av 9. mai 2022 som er ment å erstatte gjeldende forskrifter vedtatt med hjemmel i lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Høringsfristen var opprinnelig satt til 5. august 2022, men Forbrukerrådet fikk etter dialog med departementet i begynnelsen av juli utsatt fristen.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar, som kan oppsummeres med følgende punkter:

- ✓ Betalingsformidlingsforbudets er helt sentralt for å hindre ulovlig spillvirksomhet og sikre forbrukere mot de negative konsekvensene av spillvirksomhet
- ✓ Forbrukerrådet etterlyser at betalingsformidlernes mulige ansvar ved brudd på det lovfestede betalingsformidlingsforbudet blir konkretisert i pengespillforskriften.
- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å felles markedsføringsregler for lovlige spillaktører og forbud mot markedsføring av ulovlige pengespill. Samtidig opplever vi forslaget overlater for mye av vurderingene om reklametrykk til selskapene selv.
- ✓ Forbrukerrådet ber departementet om å vurdere mer eksplisitte bestemmelser knyttet til markedsføring og forbrukerveiledning på sosiale medier og i debattfora. Det er særlig «forbrukerveiledning» som er ment å rekruttere nye spillere og omgå regelverket som det vil være viktig å regulere.
- ✓ Forbrukerrådet støtter departementets forslag om at pengespill som klar hovedregel skal gi informasjon om vannersannsynlighet. Samtidig mener Forbrukerrådet at formuleringen i §15 tredje ledd åpner for at store deler av markedsføringen ikke trenger å presentere vannersannsynlighet.
- ✓ Forbrukerrådet støtter bestemmelsen foreslått i § 26 som fastsetter en total tapsgrense på tvers av alle enerettstilbydernes registrerte spill. For å beskytte sårbare forbrukere bør det også vurderes krav til oppfølging av spillere som gjentatte måneder taper maksimalt beløp.

I det kommende vil Forbrukerrådet kommenterer i større detalj temaene i høringen. Etter Forbrukerrådets syn vil bestemmelsene knyttet til betalingsformidlingsforbudet være helt essensielle for om intensjonen med nye Pengespillov oppnås eller ikke. Derfor vil hovedvekten av våre innspill

ligge på betalingsformidlingenes ansvar og sanksjonering ved brudd på etterlevelse lovbestemmelsen. Forskriften må innta, tydelig og eksplisitt, betalingsformidlernes ansvar for å stanse betalinger til ulovlige spillaktører og konsekvensene ved å ikke etterleve dette ansvaret.

## 1. Forbrukerrådets erfaringsgrunnlag

Forbrukerrådet har befatning med pengespillforskriften ved at vi er partsrepresentant i Finansklagenemnda Bank, som vurderer og avgjør saker mellom forbrukerkunder og betalingsformidlere. Vi mottar også henvendelser/søknader fra enkeltpersoner om advokatbistand via vår Advokatbistandsordning. De fleste av disse har først vært i kontakt med Lotteritilsynet.

Gjennom et samarbeidprosjekt med UiO i prosjektet Samfunnssikkerhet og digitale identiteter, erfarer vi også at mange tilfeller av id-tyveri er motivert av spillavhengighet.

Forbrukerrådet ser flere eksempler på brudd av betalingsformidlingsforbudet som, sammen med spillproblemer hos den enkelte, innebærer store (ofte ruinerende) økonomiske og sosiale konsekvenser for den enkelte. For den profesjonelle part, som bryter et forskriftsfestet (nå lovfestet) forbud, er det imidlertid sjelden noen konsekvens.

## 2. Forskriftfest mulig ansvar for betalingsformidler - Høringsnotatets kapittel 10

Betalingsformidler (banken) er en helt sentral aktør i reguleringen av pengespill, fordi det er overføringer av penger til og fra aktørene gjør spillvirksomheten mulig. Forbudet mot å formidle betalinger til/fra ulovlige aktører er derfor et svært viktig verktøy, både for å sikre norske forbrukere og for å begrense aktiviteten fra ulovlige spillaktører.

Det er helt sentralt at forbudet overholdes av betalingsformidlerne (for at det ikke legges til rette for ulovlig spillvirksomhet). Derfor er også nødvendig å presisere i forskriften at betalingsformidlere har et selvstendig ansvar for å overholde forbudet i pengespilloven og at brudd på forbudet kan føre til konsekvenser.

Forbudet overholdes ofte der Lotteritilsynet fatter vedtak mot enkeltaktører, slik at bøter (de offentligrettslige konsekvensene) unngås. Men betalingsformidlingsforbudet har like fullt en særlig og selvstendig betydning overfor den enkelte forbrukeren der Lotteritilsynet *ikke* fatter vedtak. Vi ser også at Lotteritilsynet understreker at banker og andre finansforetak **selv** besitter mye informasjon som kan avdekke ulovlig spilltransaksjoner, og videre «*Vi understreker at dere skal stanse transaksjoner til og fra selskaper som ikke har tillatelse i Norge, uansett om vi har gjort vedtak eller ikke.*»<sup>1</sup>.

Forbrukerrådet foreslår et tillegg til forskriften for å tydeliggjøre betalingsformidlers ansvar. Et forslag til ordlyd kan være:

---

<sup>1</sup> [Banker og finansinstitusjoner skal stoppe pengeoverføringer til og fra utenlandske spill-selskaper - Lottstift](#)

*«Ved brudd på betalingsformidlingsforbudet kan formidler holdes ansvarlig for hele eller deler av formidlingen.»*

### ***Ansvarsfordelingen mellom betalingsformidleren og forbrukeren***

Forbrukerrådet anerkjenner like fullt at ansvars plasseringen på dette saksområdet ofte vil innebære en fordeling mellom spiller og banken. Hovedansvaret ligger normalt hos spiller.

I tilfeller der betalingsformidler har brutt formidlingsforbudet og kan kritiseres for dette, må det foretas en vurdering av formidlers og spillers handlemåte for å eventuelt fordele ansvaret. I vurderingen vil det være naturlig å se hen til både formidlers og kundens forhold; hva formidler har hatt av kunnskap rundt kunden og hans transaksjonsmønster, hvor mange ganger forbudet er brutt og over hvor lang tid, om kunden selv har informert om spillavhengighet, graden og form av spillavhengighet med videre. Vurderingen vil i så måte minne om ansvars vurderingen som foretas ved lemping av erstatningsansvar etter skadeerstatningsloven § 5-2.

Ved uenighet om ansvarsfordelingen, vil saken kunne sendes til Finansklagenemnda bank, og få en avklaring.

### ***Ansvar for banken kan konstateres etter gjeldende rett allerede***

Etter dagens regelverk kan det allerede konstateres ansvar for betalingsformidler ved brudd på formidlingsforbudet- etter en helhetsvurdering av situasjonen. Det må hensyntas hvilken informasjon banken har. Det kan være sjekkpunkter på transaksjoner og transaksjonsmønster til land, brukerstedskoder og kunder som foretakene vet spiller på utenlandske spill. Bankene kan også ha kommentarfelter på transaksjoner og andre opplysninger- for eksempel via hvitvaskingsreglementet som gir viktig informasjon, og informasjonen kan stamme direkte fra kunden<sup>2</sup>.

Vi viser til Finansklagenemndas uttalelse 2022-469<sup>3</sup> som et konkret eksempel på at banken ble holdt delvis ansvarlig for formidlinger til ulovlig spillvirksomhet.

Forbrukerrådet kan vanskelig se at å statuere ansvar ved brudd på formidlingsforbudet innebærer en endring av rettstilstanden eller "ressurskrevende plikter" for selskapene utover det de allerede må gjøre for å ha en normalt ansvarlig drift.

Etter vårt syn er det ingen tungtveiende hensyn for at konsekvensen for at brudd på betalingsformidlingsforbudet ikke skal presiseres i forskriften.

### ***Ønske og behov for holdningsendring***

Betalingsformidlerne lener seg i stor grad lener på Lotteritilsynets kunnskap og aktiviteter, fremfor å gjøre tiltak på eget initiativ. Blant annet opplever vi at betalingsformidlere ikke bruker den viktige informasjonen de sitter på om kundene og deres aktivitet i egne systemer for å stanse de ulovlige transaksjonene.

---

<sup>2</sup> [Banker og finansinstitusjoner skal stoppe pengeoverføringer til og fra utenlandske spillerselskaper - Lottstift](#)

<sup>3</sup> <https://publisering.finkn.no/statement/2022-469>

Å tydeliggjøre konsekvensene av brudd på plikten til å stanse de ulovlige transaksjonene, vil motivere betalingsformidlere til å øke egen kunnskap om ulovlig spillvirksomhet og kunne bidra til tekniske løsninger knyttet til å hindre ulovlige transaksjoner. Dette vil i sin tur redusere de negative økonomiske og sosiale konsekvensene av ulovlig spillvirksomhet for samfunnet – hvilket er i tråd med intensjonen med forbudet i pengespilloven.

### ***Et særskilt rettsområde***

Behovet for å statuere betalingsformidlers ansvar og brudd på dette ansvaret i forskrift, henger sammen med at saksområdet er preget av fordommer, skam og sårbare forbrukere med begrenset kapasitet til å gjøre rettskrav gjeldende.

En presisering av mulig ansvar for banken, vil kunne bidra til økt bevissthet om ulovlig spillaktivitet også for forbrukerne ved at spill på ulovlige spillaktører vanskeliggjøres.

## **2. Forbrukervern og kriminalitetsforebygging - Høringsnotatets kapittel 3**

I punkt 3.2.1 skriver departementet at kriminalitet i forbindelse med pengespill ikke utgjør et stort problem, med henvisning til risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Forbrukerrådet påpeker at det finnes annen kriminalitet kan oppstå i lys av spillaktivitet. Mange svindelsaker mellom privatpersoner (svindel i nære relasjoner) er skjer som følge av underliggende spillproblemer. For eksempel kan bank-id misbrukes til å ta opp lån i andres navn. I slike situasjoner er det viktig å sikre forbrukervernet. Svindelofferet blir, ikke sjelden, søkt holdt ansvarlig av banken for låneopptak som har skjedd etter en svindel. Slike situasjoner skaper følgelig problemer med inndrivelse for selskapene og tapene for enkeltpersonene er ofte ruinerende. I tillegg er de sosiale konsekvensene enorme.

## **3. Forebygging av spillproblemer - Høringsnotatets kapittel 4**

Forbrukerrådet deler departementets vurdering om at grunnleggende ansvarlighetstiltak bør fremgå av lov eller forskrift fremfor interne retningslinjer hos aktørene. Det er også viktig å fastsette konsekvensen ved brudd på de minimumstiltakene som foreslås og som retter seg mot spillerne, for å sikre at ansvarlighetstiltakene etterleves. Dette vil styrke forbrukervernet.

#### 4. Markedsføring - Høringsnotatets kapittel 5

Forbrukerrådet støtter forlaget til bestemmelse om at det bare unntaksvis skal være mulig for et pengespill å avstå fra å gi informasjon vinnere sannsynlighet. Samtidig mener Forbrukerrådet at forslaget til §15 tredje ledd åpner for at store deler av markedsføringen ikke trenger å presentere vinnere sannsynlighet. Det er uheldig, også fordi intensjonen med forslaget er fri annonsørene fra meningsløse advarsler i korte radioreklamer.

Vi foreslår derfor at formuleringen i tredje ledd endres til

*«Korrekt informasjon om vinnere sannsynlighet for et pengespill skal som klar hovedregel oppgis og fremstilles på en tydelig måte, slik at markedsføringen ikke gir inntrykk av at vinnere sjansene er større enn de i realiteten er. Ved markedsføring av samlet premiepott skal det framgå tydelig hvor mye den enkelte spiller maksimalt kan vinne i spillet.»*

I forslaget til ny forskrift overlates ansvaret for reklametrykk til spillsekskapene. Dette er etter Forbrukerrådets syn en risikabel endring av regelverket. Interesseorganisasjoner med langt større operativ erfaring i spillmarkedet enn Forbrukerrådet, som f.eks. Spillavhengighet Norge, påpeker at all markedsføring kan bidra til både rekruttering av spilleavhengige og forårsaker tilbakefall for mange som kjemper for en spillefri hverdag. Når slike organisasjoner går inn for forbud mot pengespillreklame, så bør det veie tungt i departementets vurdering.

For Forbrukerrådet er det uklart hvilke pengespill reglene for markedsføring skal gjelde for. Forbrukerrådet deler Lotteritilsynets vurdering om at markedsføringsreglene også bør gjelde for pengespill som tilbys uten tillatelse etter pspl. §22.

I departementets behandling av markedsføringsreglene er det lite oppmerksomhet på markedsføring på sosiale plattformer og markedsføring utført av influensere. Vi har i andre markeder sett at influensere og aktører på sosiale media utfordrer markedsføringsregelverket og skaper forbrukerproblemer.

Markedsføring av finansielle tjenester kan stå som eksempel. Reglene for markedsføring av investeringsprodukter er detaljerte og oppstiller bl.a. krav til at tilbyder må kjenne og kartlegge behovet for den enkelte forbruker, før det kan gis anbefalinger til forbruker. Tilbyder kan ikke anbefale produkter som ikke er til kundens beste. Disse kravene har blitt systematisk satt til side av såkalte influensere, uten at det til nå har hatt konsekvenser for hverken influensere eller annonsør. Dette gjelder også tilfeller der finfluensere har innrømmet villedende og utilstrekkelig veiledende markedsføring<sup>4</sup>. Svak regulering av markedsføring i sosiale medier og sektorbestemte reglene som ikke eksklutter influensere er en viktig årsak til at influensere har kunnet bryte regelverket uten konsekvenser.<sup>5</sup> Departementet bør derfor vurdere i forskriftens kapittel 4 å eksplisitt uttrykke at bestemmelsene for markedsføring omfatter influensere og markedsføring på sosiale medier. Med influensere mener vi kjente personer som fremmer bestemte varer og tjenester for sine følger på

---

<sup>4</sup> [Finfluensere innrømmer bløff om eiendommer og kiempesformue: – Nå har folk tapt halvparten av pengene sine på grunn av meg | DN](#)

<sup>5</sup> [Regler for merking av reklame i sosiale medier - Forbrukertilsynet](#)

sosiale medier og videodelingsplattformer mot betaling fra annonsør eller nettverk som administrerer influensere.

Departementet bør også vurdere hvordan regelverket kan bidra til å avskjære useriøse aktørers «forbrukerveiledning» som har til hensikt å fremme spill fra ulovlige spillaktører. I dag er det lett for nye spillere eller spillere i faresonen for spillavhengighet å finne informasjon om hvordan man skal betale til ulovlige spillselskap i utlandet. Nettsteder som NorskCasinoSkole.com<sup>6</sup> og Oddsen.nu<sup>7</sup> er bare to av flere nettsteder som veileder urutinerte spillerne i hvilke betalingsformidlere som opptrer i brudd med betalingsformidlingsforbudet.

Informasjon som har tilkommet Forbrukerrådet, antyder at markedsføringstrykket fra de ulovlige pengespillene har minket i 2022. I tråd med det underliggende prinsippet i bestemmelsene for markedsføring, forventer Forbrukerrådet at lovlige pengespill også reduserer sin markedsføring i år.

## 5. Oppsummering

Den største mangelen med forslaget til nytt regelverk for pengespill er fraværet av ansvarliggjøring av betalingsformidlere og fravær av bestemmer knyttet til konsekvenser for betalingsformidlere ved brudd på betalingsformidlingsforbudet. Dette er uheldig fordi selskapene ikke blir sitt ansvar bevisst og gjør det vanskelig å få til en fornuftig ansvarsfordeling.

Tydeliggjøring av betalingsformidlers ansvar i regelverket vil motivere virksomhetene til å øke egen kunnskap på saksområdet, slik at flere ulovlige transaksjoner stanses.

Et mulig økonomisk ansvar ved brudd på formidlingsforbudet vil gi et ytterligere insitamant til betalingsformidlere til å overholde formidlingsforbudet.

Ved å ansvarliggjøre betalingsformidler, kan man på sikt sikre at forbruker ikke benytter ulovlige spillaktører og det blir mindre attraktivt for ulovlige spillaktører å rette seg mot norske forbrukere.

Forbrukerrådet ber departementet tydeliggjøre at reglene for markedsføring av pengespill også gjelder for pengespill som tilbys uten tillatelse etter pspl. §22.

Forbrukerrådet ber departementet om å utforme en bestemmelse som tydelig uttrykker at reglene for markedsføring av pengespill også gjelder på sosiale medier og markedsføring utført av influensere.

Forbrukerrådet ber departementet om å utforme bestemmelser som forebygger forbrukerveiledning som har til hensikt å fremme spill hos ulovlige spillaktører og hvordan omgå betalingsformidlingsforbudet.

Forbrukerrådet ved

Fagdirektør Jorge B. Jensen

Seniorrådgiver Ingrid Sande Kvålen

---

<sup>6</sup> <http://www.norskcasinokole.com/norsk-casino/overfare-penger-til-utenlandske-spillselskaper/>

<sup>7</sup> <https://oddsen.nu/forum/viewtopic.php?p=631210>

