

Til: Skatteministeriet, J.nr. 2025 - 7603

Att.: Jeanette Harder von Eyben

5. januar 2026

Høring over forslag til lov om ændring af lov om spil og selskabsskatteloven

Nye regler for markedsføring og ansvarligt udbud af spil, styrket tilsyn med det uregulerede marked og klare kriterier for beregning af bøder, modernisering af landbaseret udbud af spil og nedsættelse af godtgørelsen ved selskabers overskydende skat.

KreaKom (Kreativitet & Kommunikation) takker for muligheden for at afgive høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om spil og selskabsskatteloven. KreaKom er brancheforening for reklame-, kommunikations-, PR- og mediebyureauer, der professionelt udvikler, producerer, planlægger og formidler markedsføring på vegne af erhvervsdrivende, herunder også spiludbydere.

KreaKom anerkender den politiske aftales overordnede formål om at styrke ansvarligheden i spilmarkedet og beskyttelsen af forbrugere, herunder børn og unge.

KreaKoms bemærkninger har til hensigt at bidrage konstruktivt til, at lovforslaget og de tilhørende bemærkninger udformes på en måde, der sikrer klarhed, forudsigelighed og proportionalitet for alle aktører, der skal efterleve reglerne i praksis og uden at ændre ved den politiske aftales grundlæggende intentioner. Høringssvaret afgrænser sig, i kraft af KreaKoms medlemskreds og deres rolle i værdikæden, primært til de foreslåede ændringer i § 36, de tilhørende bemærkninger og sanktionsbestemmelser samt lovforslagets afdækning af konsekvenser for erhvervslivet.

Høringssvarets indhold:

- Generelle bemærkninger
 - *Bemærkningernes klarhed*
 - *Konsekvenser for erhvervslivet*
 - *Sponsorater*
 - *Nuancering af målgruppen for regulering af pengespil*
- Konkrete bemærkninger
 - *Uklar afgrænsning mellem lov om spil og markedsføringsloven*
 - *§ 36, stk. 1, nr. 3: særligt appellere til børn og unge under 18 år*
 - *§ 36, stk. 1 nr. 6: spil som en prioritet/livsstil eller noget er en naturlig del af et fællesskab*
 - *§ 36, stk. 1, nr. 7: brug af autoriteter*

 - *§ 36, stk. 2, nr. 1: offentlige transportmidler og i forbindelse med offentlig transport*
 - *§ 36, stk. 2, nr. 2: 200 meter fra skoler og ungdomsuddannelser*
 - *§ 36, stk. 2, nr. 3: 10 min. før, under og efter transmissionen af live-sports-begivenheder*

 - *§ 36, stk. 4: Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om markedsføring af spil*
- Afsluttende bemærkninger

Generelle bemærkninger

Bemærkningernes klarhed

KreaKom lægger til grund, at lovbemærkningerne tillægges væsentlig betydning som fortolkningsbidrag ved administration, håndhævelse og sanktionering af reglerne. For bureauer og øvrige aktører i værdikæden udgør bemærkningerne i praksis et centralt grundlag for at vurdere, hvordan reglerne skal forstås og efterleves i konkrete produktioner og kampagner, navnlig hvor der er tale om ny regulering, og hvor der endnu ikke foreligger praksis eller vejledning fra tilsynsmyndighederne.

Det er derfor afgørende, at bemærkningerne er sprogligt konsistente, præcise og loyale over for lovtekstens ordlyd samt klart afspejler rammerne i den politiske aftale. Anvendelse af bredere, afvigende eller supplerende begreber i bemærkningerne – eller indførelse af nye vurderingskriterier, som ikke har tydeligt grundlag i lovteksten – indebærer en betydelig risiko for retlig usikkerhed for de aktører, der skal omsætte reglerne til praksis.

KreaKoms bemærkninger har på denne baggrund til formål at bidrage til, at reguleringen udformes på en måde, der reelt kan efterleves i praksis af alle involverede aktører, herunder bureauer, produktionsselskaber, mediebureauer, medier, platforme og outdoorreklameudbydere, uden at efterlevelse forudsætter uforholdsmæssigt vidtgående risikovurderinger eller giver anledning til systematisk defensiv overimplementering, som rækker ud over lovgivningens formål.

3

Styrket håndhævelse

KreaKom anerkender, at lovforslaget indebærer en styrket håndhævelse af reglerne for markedsføring af spil. Det er en nødvendig forudsætning for, at reguleringen får reel gennemslagskraft, og bidrager samtidig til lige konkurrencevilkår ved at modvirke, at ansvarlige aktører stilles ringere end dem, der systematisk omgår reglerne. En styrket håndhævelse forudsætter imidlertid, at de sanktionsbelagte kriterier – og deres fortolkningsbidrag i bemærkningerne – er tilstrækkeligt klare, forudsigelige og proportionale.

Aktørernes ansvar

KreaKom anerkender desuden, at bureauer og andre aktører i værdikæden indgår som professionelle medvirkende og derfor har et selvstændigt ansvar for at bidrage til lovlig og ansvarlig kommunikation. Et medvirkenansvar er velkendt i anden lovgivning, herunder markedsføringsloven, og er en del af bureauers professionelle virke.

Netop derfor er det væsentligt, at de regler og fortolkningsbidrag, som værdikædens aktører forventes at efterleve, er operationelle og tilstrækkeligt afgrænsede. Hvis vurderingen af lovlig markedsføring i vidt omfang baseres på åbne og dynamiske kriterier, som kan ændre sig over tid (fx vurderinger af autoritetsstatus, gennemslagskraft og appel), kan aktørerne ikke med rimelighed forudse deres retsstilling og indrette sig på et solidt compliancegrundlag.

Konsekvenser for erhvervslivet

KreaKom finder, at lovforslagets redegørelse for konsekvenser for erhvervslivet (bemærkningerne, punkt 4) er for snæver og ikke i tilstrækkelig grad afspejler de samlede erhvervsmæssige konsekvenser på tværs af værdikæden. Konsekvenserne for spiludbydere og tv som medie er kun sporadisk belyst, og konsekvenser for øvrige erhvervsaktører – herunder reklame- og kommunikationsbureauer, mediebureauer, medier, platforme og outdoorreklameudbydere – er ikke i tilstrækkelig grad belyst.

Bemærkningerne anfører, at forbuddet mod reklamer for pengespil i forbindelse med transmissioner af live-sportsbegivenheder alene i begrænset omfang forventes at reducere den samlede mængde markedsføring, idet spiludbydere forudsættes at flytte en stor andel af markedsføringen til andre tidspunkter. Denne forudsætning adresserer imidlertid kun ændringen i § 36, stk. 2, nr. 3 og tager ikke højde for lovforslagets øvrige, samlede restriktioner og deres afledte omkostninger.

4

I praksis indebærer lovforslaget en væsentlig udvidelse af de krav, som en bred kreds af erhvervsdrivende skal leve op til, herunder kravene i den foreslåede § 36. Bestemmelsen medfører ikke alene begrænsninger i markedsføringsindhold og -kanaler, men også betydelige afledte byrder i form af øgede omkostninger til juridiske vurderinger, interne godkendelsesprocedurer, dokumentation og løbende compliance. Disse byrder påhviler ikke alene spiludbydere, men i stort omfang også bureauer og medier, der medvirker til udformning, planlægning og formidling af markedsføring.

Når bemærkningerne samtidig indeholder skønsmæssige kriterier uden klare afgrænsninger, må erhvervsaktørerne indrette sig med en høj grad af forsigtighed. Det indebærer en risiko for overimplementering og tilbageholdenhed med ellers lovlig markedsføring, hvilket kan have væsentlige økonomiske og konkurrencemæssige konsekvenser. Som konkret eksempel kan nævnes forbuddet mod brug af autoriteter i § 36, stk. 1, nr. 7, som vil medføre væsentlige erhvervsmæssige konsekvenser i praksis i form af kortere og forventeligt dyrere kontrakter samt en løbende monitoreringsforpligtigelse. Se nærmere under punktet "*Aftalegrundlag - autoriteter*" på side 18.

Dertil kommer, at konsekvenserne rammer et marked – herunder især det danske mediemarked – som i forvejen er udfordret af, at mere end 70% af annonceringen går til udenlandske platforme. En tendens, som det forventes, at nærværende regulering vil forstærke.

Ifølge IRM (Instituttet for Reklame- og Mediestatistik, der måler omsætningen pr. mediegruppe i Danmark på vegne af Danske Medier og KreaKom) har omsætningen fra tv-reklamer udviklet sig negativt over de seneste år. Siden 2023 er der i tillæg til reklameindkøbet på lineært tv blevet opgjort reklameindkøb for tv-streaming. Dette afhjælper faldet en smule, men ikke nok til at afbøde det totale fald, som udgør 11% fra 2021 til forventningen for 2025. Dermed kan det ikke forventes, at tabt indtjening fra spiludbyderne vil blive samlet fuldt op af andre aktører.

Reklameomsætningen på TV i Danmark 2021-2025f			
	Lineært TV	Streaming	Total
2021	2.400	N/A	2.400
2022	2.285	N/A	2.285
2023	1.974	333	2.307
2024	1.842	404	2.246
2025f	1.612	523	2.135
Kilde: IRM			

KreaKom finder på den baggrund, at lovforslagets konsekvensvurdering ikke i tilstrækkelig grad afspejler de samlede erhvervsmæssige konsekvenser af lovforslaget, som – uden at medregne spiludbyderne – estimeres at beløbe sig til 75–100 mio. kr. årligt.

KreaKom opfordrer derfor kraftigt til, at disse konsekvenser anerkendes og beskrives mere fyldestgørende.

KreaKom finder endvidere, at der som en naturlig forlængelse af nærværende lovforslag – og med henblik på at afbøde de økonomiske konsekvenser for såvel medier som andre direkte og indirekte berørte aktører – bør tages initiativ til en politisk drøftelse af, hvorvidt der er mulighed for at justere eller lempe eksisterende regulering af markedsføring på andre områder.

Dette gør sig navnlig gældende, hvor særlovgivning i dag indebærer konkrete begrænsninger for markedsføring på f.eks. tv, herunder for politiske reklamer, fagforeninger, m.m. Denne forskydning afspejler ikke i tilstrækkelig grad udviklingen i medieplatforme eller ændringerne i danskernes medieforbrug.

Målrettede lempelser på områder, hvor reguleringen fremstår mindre tidssvarende, vil kunne bidrage til øget fleksibilitet i annoncemarkedet og understøtte mediernes mulighed for at tilpasse

sig de ændrede vilkår, uden at dette svækker finansieringen af publicistisk indhold. Herved kan det sikres, at reguleringen samlet set forbliver proportional, sammenhængende og tidssvarende.

Sponsorater

KreaKom finder det væsentligt, at reguleringen af markedsføring af spil ikke utilsigtet begrænser sponsorater og deres legitime aktivering.

Det er i den forbindelse afgørende, at almindelig klubkommunikation og sponsorrelateret synlighed – herunder eksponering af sponsorer på trøjer, stadioninventar og i klubregi samt brug af spillere og trænere i deres rolle som repræsentanter for klubben – fortsat kan finde sted inden for klare og forudsigelige rammer.

Efter KreaKoms opfattelse bør reguleringen derfor sondre tydeligt mellem på den ene side markedsføring af konkrete spil og på den anden side generel sponsoridentifikation og -tilstedeværelse. En manglende eller uklar sondring risikerer at få vidtrækkende konsekvenser uden nødvendigvis at bidrage effektivt til forebyggelse af problematisk spiladfærd.

Nuancering af målgruppen for regulering af pengespil

KreaKom noterer, at lovforslaget i høj grad tager afsæt i et samlet tal på næsten 500.000 voksne danskere, som i 2021 blev vurderet til at have pengespilsproblemer. Tallet dækker imidlertid over meget forskellige grupper – fra personer med begrænset risikoadfærd til personer med egentlig ludomani.

Det er afgørende, at lovgivningen hviler på en klar forståelse af, hvem der har hvilke problemer, og hvad der driver dem – og ikke mindst, hvem lovgivningen skal gøre en forskel for. Når meget forskellige grader og former for spiladfærd behandles som ét samlet problem, udviskes de væsentlige forskelle og reguleringen tager således ikke højde for, hvilke konkrete mekanismer der bidrager til afhængighed, og hvilke indgreb der faktisk har dokumenteret effekt. Resultatet er en regulering, hvor indgrebsniveauet i praksis fastsættes ud fra et bredt og uspecificeret problemkompleks, hvilket øger risikoen for, at der vælges de mest vidtgående – snarere end de mest målrettede og effektive – begrænsninger.

En person med et meget lavt niveau af pengespilsproblemer har helt andre udfordringer og reaktionsmønstre end en person med alvorlig afhængighed. Hvis disse forskelle ikke anerkendes i reguleringen, risikerer man at sprede indsatsen så bredt, at den mister effekt dér, hvor behovet er

størst. F.eks. ved vi, at reklamer i særlig grad kan påvirke personer med moderate og alvorlige problemer, mens effekten på øvrige grupper er mindre entydig.

Med et så indgribende lovforslag som det foreliggende, der ikke i tilstrækkelig grad tager højde for ovenstående forhold, er det afgørende, at der sikres præcise lovtekster, klare og velskrevne bemærkninger samt en generel opmærksomhed på, at der skabes praktisk anvendelige retskilder i overensstemmelse med aftaleteksten og den overordnede ambition. Herved kan unødige og utilsigtede konsekvenser for erhvervslivet undgås.

Konkrete bemærkninger

Nedenfor følger KreaKoms bemærkninger til de konkrete, foreslåede ændringer. Bemærkningerne er struktureret efter de enkelte bestemmelser og fokuserer på præciseringer, der kan styrke retlig klarhed, forudsigelighed og håndhævelsesmæssig effektivitet uden at ændre den politiske aftale og dermed lovforslagets formål eller beskyttelsesniveau.

Uklar afgrænsning mellem lov om spil og markedsføringsloven

Lovforslaget anerkender, at markedsføring af spil fortsat også er reguleret af markedsføringsloven, herunder markedsføringslovens bestemmelser om markedsføring rettet mod børn og unge.

Forslagets bestemmelser beskrives i bemærkningerne som et supplement til markedsføringslovens begrænsninger for markedsføring af spil.

KreaKom konstaterer imidlertid, at bemærkningerne – uden udtrykkeligt at fastslå en formel lex specialis-forrang – indikerer, at denne supplerende regulering i praksis medfører, at det ofte ikke vil være nødvendigt at inddrage markedsføringsloven. Formuleringerne anerkender således formelt et overlap mellem de to regelsæt, men signalerer samtidig en praksis, hvor lov om spil reelt overtager håndhævelsen. Denne tilgang rejser spørgsmål om den retlige afgrænsning og det praktiske samspil mellem lov om spil og markedsføringsloven.

KreaKom anerkender, at overlap mellem generel og specialiseret lovgivning er almindeligt forekommende og i mange tilfælde fungerer uproblematisk. Det forudsætter dog klarhed i afgrænsning og anvendelse. KreaKoms bemærkninger vedrører derfor ikke, at erhvervsdrivende skal overholde flere regelsæt, men at det foreslåede regelsæt indeholder forskellige vurderingskriterier, forskellig håndhævelse og et uklart beskrevet samspil mellem lov om spil og markedsføringsloven. Denne kombination skaber en retlig usikkerhed, som vanskeliggør forudsigelig compliance og dermed rejser retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Eksempel: Uegnede produkter

Dette har blandt andet betydning i relation til § 36, stk. 1, nr. 3, som regulerer markedsføring af spil i forhold til børn og unge, set i sammenhæng med markedsføringslovens § 11, stk. 2, der forbyder handelspraksis rettet mod børn og unge for produkter, som er uegnede for denne målgruppe, herunder produkter, der ikke lovligt kan sælges til personer under 18 år. I praksis vil det samme markedsføringstiltag således efter omstændighederne kunne være omfattet af begge regelsæt. Bestemmelserne bygger imidlertid på forskellige materielle vurderingskriterier og vurderingslogikker, herunder kriteriet om, hvorvidt markedsføringen "særligt appellerer til" børn og unge, over for vurderingen af, om handelspraksissen er "rettet mod" børn og unge.

Konsekvensen er ovenstående eksempel og lignende situationer medfører, at der ikke foreligger en klar og gennemskuelig afgrænsning mellem regelsættene. Det bliver derfor vanskeligt på forhånd at vurdere, hvilket regelsæt der vil blive lagt til grund i den konkrete sag, og hvilke vurderingskriterier, håndhævelsesformer og retsfølger, der dermed kan forventes.

KreaKom finder denne uklarhed særligt problematisk i lyset af, at der er tale om sanktionsbelagte bestemmelser, og at markedsføringsloven og lov om spil bygger på forskellige håndhævelsesmodeller. Hvor markedsføringsloven traditionelt håndhæves gennem et administrativt tilsyn med mulighed for dialog, påbud og gradueret indgriben, lægger bemærkningerne til lovforslaget op til en praksis, hvor sager om markedsføring af spil hurtigere behandles strafferetligt efter lov om spil.

Den manglende præcisering af samspillet mellem de to regelsæt har derfor væsentlige retssikkerhedsmæssige konsekvenser for de erhvervsdrivende. Efter KreaKoms opfattelse bør bemærkningerne i højere grad forholde sig eksplicit til dette overlap og tydeliggøre, hvordan og hvornår de to regelsæt skal anvendes i forhold til hinanden. En sådan præcisering vil styrke proportionalitet og retssikkerhed uden at svække hensynet til beskyttelsen af blandt andet børn og unge.

§ 36, stk. 1, nr. 3: Markedsføring af spil må hverken i kommunikationsudformning eller i medievalg målrettes eller særligt appellere til børn og unge under 18 år

KreaKom anerkender, at hensynet til børn og unge udgør et legitimt formål i reguleringen af markedsføring af spil. KreaKom finder imidlertid, at den foreslåede udvidelse af bestemmelsen – navnlig indførelsen af kriteriet om, at markedsføring ikke må "særligt appellere" til børn og unge – giver anledning til væsentlige fortolkningsmæssige og retssikkerhedsmæssige spørgsmål, som bør adresseres tydeligere i bemærkningerne.

Præcisering af lovteksten

Bemærkningerne forudsætter en sondring, hvorefter vurderingen af "særlig appel" knytter sig til kommunikationsudformningen (virkemidler, stil, tone, visuelle elementer, figurer og skuespillere), mens vurderingen af "målretning" knytter sig til medievalg og placering (platforme, aldersfiltre og målgruppestyring). Denne sondring fremgår imidlertid ikke klart af bestemmelsens ordlyd, hvilket skaber uklarhed om forholdet mellem kriterierne og efterlader tvivl om, hvorvidt "særlig appel" også indebærer et selvstændigt og yderligere vurderingskrav i relation til medievalg, selv om målretning allerede er reguleret særskilt i bestemmelsen. Hvis en platform vælges, fordi den primært anvendes af børn, foreligger der målretning – ikke "særlig appel".

KreaKom finder, at denne sammenblanding indebærer en risiko for uensartet håndhævelse og dermed retlig uforudsigelighed i en sanktionsbelagt bestemmelse. Samtidig forudsætter KreaKom, at denne uklarhed næppe er tilsigtet, men snarere udspringer af en sproglig sammenblanding af to forskellige vurderingsniveauer. For at sikre klarhed og ensartet anvendelse foreslår KreaKom derfor, at bestemmelsen præciseres, så det udtrykkeligt fremgår, at vurderingen af "særlig appel" vedrører kommunikationsudformningen, mens vurderingen af "målretning" vedrører medievalget.

Forslag til justeret ordlyd:

"Markedsføring af spil må hverken i kommunikationsudformning særligt appellere til eller i medievalg målrettes mod børn og unge under 18 år."

9

KreaKom vurderer, at en sådan præcisering vil styrke bestemmelsens klarhed og retlige forudsigelighed uden at ændre beskyttelsesniveauet eller begrænse myndighedernes håndhævelsesmuligheder. Præciseringen vil samtidig være i overensstemmelse med aftaleteksten i Spilpakke 1.

Konsekvent brug af begreber

Ordlyden i § 36, stk. 1, nr. 3, bygger på et skønsmæssigt kriterium "særligt appellerer til", hvilket i sig selv indebærer en fortolkningsusikkerhed. Netop derfor er det afgørende, at bemærkningerne anvender begreber, der er loyale over for lovtekstens ordlyd, og ikke indfører supplerende eller udvidende vurderingstemaer.

Som et konkret eksempel fremgår det af bemærkningerne side 64, andet afsnit, at markedsføring, der er "egnet til at påvirke børn", kan være omfattet. Denne formulering indfører et nyt vurderingskriterium, som ikke er ensartet med lovtekstens ordlyd. Begreberne "særligt appellerer til" og "egnet til at påvirke" kan umiddelbart forekomme beslægtede, men de adskiller sig i både rækkevidde og retlig betydning. Hvor kriteriet "særligt appellerer til" forudsætter en vurdering af

markedsføringens udformning og dens konkrete appel til børn og unge, indebærer formuleringen "egnet til at påvirke" et langt bredere og mere hypotetisk vurderingsgrundlag. Sidstnævnte udvider dermed bestemmelsens anvendelsesområde og skaber usikkerhed for erhvervsdrivende, der skal efterleve reglerne.

Det samme gør sig gældende i første afsnit på side 65, hvor skuespillerens medvirken vurderes ud fra, hvorvidt markedsføring fremstår som egnet til at påvirke børn og unge.

KreaKom finder anvendelsen af begreber, der afviger fra lovtekstens præmis uhensigtsmæssig og forudsætter, at der er tale om en sproglig fejlslutning. KreaKom opfordrer derfor kraftigt til, at bemærkningerne konsekvent anvender lovtekstens kriterium om, hvorvidt markedsføring "særligt appellerer til" børn og unge under 18 år.

Appellerer til børn og unge under 18 år

Udformningen af bemærkningerne indebærer en risiko for overimplementering, hvor erhvervsdrivende afholder sig fra lovlige og almindelige kreative virkemidler af hensyn til den betydelige sanktionsrisiko. Dette kan medføre en indsnævring af det kreative råderum, uden at det nødvendigvis styrker beskyttelsen af børn og unge i praksis. Det er således ikke hensigtsmæssigt for licenserede aktører, der ønsker at markedsføre deres lovlige produkter til en legal målgruppe.

10

For at sikre at bemærkningerne fungerer som anvendelige fortolkningsbidrag, foreslår KreaKom at der foretages sproglige præciseringer i flere afsnit. Dette gælder blandt andet, hvor bemærkningerne på den ene side angiver, at "*Indhold, der anvender stiliserede, tegnede eller computeranimerede figurer, som typisk forbindes med børneunderholdning, vil som udgangspunkt være omfattet*", og på den anden side – blot to afsnit senere (s. 64) – anfører, at "*Selve brugen af animerede universer, grafiske elementer eller stiliserede udtryk ikke i sig selv vil være en overtrædelse af den foreslåede bestemmelse*". Denne indbyrdes uoverensstemmelse skaber usikkerhed om bestemmelsens rækkevidde.

En klar fastholdelse af den sidstnævnte præmis er nødvendig for at sikre, at almindelige og udbredte kreative virkemidler ikke automatisk kvalificeres som børnerettede, men alene omfattes af forbuddet, når de i deres konkrete udformning og sammenhæng faktisk fremstår som særligt appellerende til børn og unge. Det modsatte vil indebære en disproportional indskrænkning af kreative udfoldelsesmuligheder og en reguleringsramme i spillelovgivningen, som ikke er i overensstemmelse med hverken den politiske aftale eller fortolkninger i øvrig relateret lovgivning.

KreaKom bemærker desuden, at bemærkningerne ikke nærmere afklarer forskellen mellem markedsføring, der appellerer til børn og unge, og markedsføring, der særligt appellerer til børn og

unge. Begrebet "særligt" tillægges således kun begrænset selvstændigt indhold i bemærkningerne, idet vurderingen baseres på generelle kriterier og forudsætninger. Dette indebærer en risiko for, at forbuddet i praksis udstrækkes til enhver markedsføring, der kan appellere til børn og unge, hvilket ikke er i overensstemmelse med hverken lovtekstens ordlyd eller den politiske aftales afgrænsning.

KreaKom finder derfor, at det bør tydeliggøres i bemærkningerne, at der er tale om et kvalificeret og væsentligt kriterium, hvorefter markedsføring alene er omfattet, når den særligt appellerer til børn og unge. En sådan præcisering vil understøtte det, som bemærkningerne allerede anfører, nemlig at selve brugen af animerede universer, grafiske elementer eller stiliserede udtryk ikke i sig selv udgør en overtrædelse, og samtidig sikre en klarere, mere forudsigelig og proportional anvendelse af bestemmelsen.

KreaKom finder det væsentligt at sikre klarhed om, at anvendelsen af generelle højtidsfigurer og -symboler, såsom julemanden, nisser, påskeharen eller tilsvarende figurer knyttet til almene højtider, ikke i sig selv kan anses for at være særligt appellerende til børn og unge. Sådanne figurer anvendes bredt i voksenrettet kommunikation og tillægges ikke i anden lovgivning automatisk karakter af børnerettet indhold, men indgår naturligvis som en del af en samlet kontekstuel vurdering.

KreaKom bemærker, at bemærkningerne ikke eksplicit forholder sig til anvendelsen af højtidsfigurer, men generelt er meget bred i beskrivelserne, hvilket giver anledning til usikkerhed om, hvordan disse vil blive vurderet i praksis. Der er en risiko for, at generelle og kulturelt forankrede symboler kategoriseres som særligt appellerende til børn og unge uanset den øvrige udformning og kontekst af markedsføringen. En sådan tilgang vil være problematisk og indebære en uforholdsmæssig indskrænkning af almindelige markedsføringsvirkemidler. KreaKom finder derfor, at det bør præciseres, at højtidsfigurer alene kan tillægges betydning som ét blandt flere momenter i en samlet vurdering.

KreaKom anerkender hensynet bag forbuddet mod anvendelse af skuespillere og karakterer fra eksisterende børneuniverser, som den politiske aftale ønsker at indføre. KreaKom finder imidlertid, at bemærkningerne til § 36, stk. 1, nr. 3, fortsat rejser væsentlige spørgsmål om klarhed og forudsigelighed i den praktiske anvendelse af bestemmelsen samt udvider aftaleteksten i Spilpakke 1 væsentligt.

Det fremgår af bemærkningerne, at skuespillere og karakterer, der er kendt fra børneorienterede film, serier eller programmer, som udgangspunkt ikke må medvirke i spilreklamer, men at der i visse tilfælde skal foretages en konkret og samlet vurdering. Denne vurdering baseres på en række forhold, herunder den pågældendes offentlige profil, tidligere roller, genkendelighed samt den stil, tone og kontekst, hvori vedkommende optræder i den konkrete reklame.

KreaKom finder, at disse vurderingskriterier samlet set er meget bredt og dynamisk formuleret, hvilket vanskeliggør en forudgående og sikker vurdering af, om en given medvirken vil kunne anses for at medføre, at markedsføringen særligt appellerer til børn og unge. For de erhvervsdrivende indebærer dette en betydelig usikkerhed, idet en skuespillers offentlige profil og appel kan ændre sig over tid, herunder i løbet af en kontraktperiode.

Denne usikkerhed har konkrete erhvervsmæssige konsekvenser, idet risikoen for efterfølgende at blive anset for omfattet af forbuddet kan nødvendiggøre kortere kontrakter, øgede forbehold eller ændringer af igangværende kampagner.

KreaKom bemærker også, at bemærkningerne henviser til, at forbuddet mod anvendelse af autoriteter i § 36, stk. 1, nr. 6, ligeledes skal iagttages. Samspillet mellem de to bestemmelser er imidlertid ikke nærmere afgrænset. Det fremgår ikke klart, hvornår en skuespiller eller karakter vurderes efter kriteriet om særlig appel til børn og unge, og hvornår den samme person i stedet – eller samtidig – anses for at være en autoritet. Dette kan medføre overlappende vurderinger og yderligere udvide bestemmelsens anvendelsesområde.

Definition af sociale medier

KreaKom bemærker, at bemærkningerne indeholder en deskriptiv definition af begrebet ”sociale medier”, herunder en opstilling af konkrete platforme og indholdsformer. KreaKom finder, i lighed med bemærkningerne vedrørende definitionen af influencere senere i høringssvaret, at det er uhensigtsmæssigt at fastlægge sådanne begrebsdefinitioner i bemærkningerne til en særlov. En sådan tilgang indebærer desuden en risiko for, at reguleringen bliver teknologisk og markedsbaseret tidsbunden og ikke tilstrækkeligt robust over for den løbende udvikling i platforme, distributionsformer og brugeradfærd.

KreaKom finder, at det i stedet vil være mere hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i eksisterende og mere teknologineutrale rammer i EU-retten, herunder særligt forordninger som Digital Services Act (DSA), der allerede indeholder funktionsbaserede og fremadrettede kriterier for digitale platforme, herunder sociale medier. En henvisning til sådanne EU-retlige begreber vil bidrage til større konsistens i reguleringen, mindske risikoen for divergerende nationale definitioner og sikre, at reglerne kan anvendes på nye platforme og formater, som endnu ikke eksisterer eller er udbredte på tidspunktet for lovens vedtagelse, samt gøre det nemmere for de erhvervsdrivende at forstå og efterleve loven.

Efter KreaKoms opfattelse bør fokus derfor ikke være på at definere sociale medier som bestemte platformstyper eller gennem eksemplificerende opstillinger, men derimod på at regulere de konkrete

funktioner og forhold, der er relevante for bestemmelsens formål, herunder muligheden for målretning, aldersfiltrering og distribution af markedsføring. En sådan funktionsbaseret tilgang vil styrke reguleringens retlige holdbarhed, teknologiske neutralitet og praktiske anvendelighed, uden at svække hensynet til beskyttelsen af børn og unge.

§ 36, stk. 1, nr. 6: Markedsføring af spil må ikke fremstille spil som en prioritet eller en livsstil eller noget er en naturlig del af et fællesskab

KreaKom anerkender formålet med § 36, stk. 1, nr. 6, som har til hensigt at modvirke markedsføring, der fremstiller spil som en prioritet, en livsstil eller som noget, der udgør et afgørende element i et fællesskab. Bestemmelsen varetager et legitimt hensyn til forebyggelse af problematisk spiladfærd og understøtter ansvarlig markedsføring.

I bemærkningerne anføres det i forbindelse med forbuddet i nr. 6, om at fremstille spil som en livsstil, at spil ikke må markedsføres som en mulighed for at tjene penge. KreaKom finder denne formulering upræcis, idet det ikke fremgår klart, hvad der nærmere forstås ved at "tjene penge". Der bør efter KreaKoms opfattelse sondres mellem markedsføring, der fremstiller spil som en stabil eller meningsfuld indtægtskilde, og markedsføring, der nøgternt oplyser om konkrete gevinster eller præmier, som er en integreret del af spillets grundvilkår. Uden en sådan præcisering opstår der usikkerhed om, hvorvidt almindelige oplysninger om gevinster eller præmiestrukturer kan anses for omfattet af forbuddet.

13

Som sidste led i bestemmelsen forbydes markedsføring, der fremstiller spil, som noget der er en naturlig del af et fællesskab. KreaKom finder imidlertid, at anvendelsen af bestemmelsen og dermed bemærkningerne mangler en afgørende sondring. Der bør sondres klart mellem markedsføring, der fremstiller spil som identitetsskabende, prioriteret eller afgørende for sociale relationer, og markedsføring, der alene afspejler almindeligt socialt samvær, hvor spil kan indgå som en lejlighedsvis aktivitet uden at være fællesskabets omdrejningspunkt. En manglende sondring indebærer en risiko for, at almindelig og ansvarlig voksenrettet markedsføring omfattes af forbuddet, selvom den ikke fremmer overforbrug eller afhængighed.

Det bør efter KreaKoms opfattelse fortsat være muligt at markedsføre spil i kontekster, hvor voksne personer indgår i almindeligt socialt samvær, f.eks. i forbindelse med fælles oplevelser som sportsbegivenheder, uden at spil fremstilles som et element, der er afgørende for fællesskabets eksistens. En sådan fremstilling adskiller sig væsentligt fra markedsføring, hvor spil fremstilles som selve fællesskabets markør, og hvor spil har en identitetsskabende funktion. Det er denne sidstnævnte type markedsføring, som bestemmelsen med rette har til formål at begrænse.

KreaKom finder det derfor afgørende, at der i bemærkningerne foretages en klar og konsekvent sondring mellem markedsføring, der fremstiller spil som et dominerende livsindhold eller som afgørende for sociale relationer og markedsføring, der alene viser spil som en lejlighedsvis aktivitet i en social sammenhæng. Uden en sådan sondring er der risiko for, at almindelige og ansvarlige fremstillinger af spil i sociale rammer – herunder kampagner, der fokuserer på fælles deltagelse eller samvær – rammes af forbuddet, selvom de hverken tilskynder til overforbrug eller problematisk spiladfærd.

Herudover indeholder bemærkningerne en selvstændig præcisering om, at spil skal fremstilles med fokus på oplevelsen og underholdningen frem for muligheden for gevinst. For visse spil, herunder særligt lodtrækningsspil og lignende, er muligheden for gevinst et grundlæggende og uadskilleligt element af spillets karakter, mens selve oplevelses- eller underholdningsaspektet er begrænset. I sådanne tilfælde vil markedsføring uundgåeligt relatere sig til muligheden for gevinst, f.eks. gennem forestillinger om, hvad en gevinst kan muliggøre, uden at dette dermed indebærer, at spil fremstilles som en livsstil eller økonomisk investering. I det der allerede i § 36, stk. 1 nr. 1 og 2 er taget højde for, at gevinstchancen skal fremstilles konkret og balanceret, og at spil skal fremstå som et underholdningstilbud, er bemærkningen i tillæg til § 36, stk. 1, nr. 6 unødvendig og skaber tvivl om, hvorvidt det er tale om et skærpet kriterie for denne del af bestemmelsen. Denne skærpelse er efter KreaKoms opfattelse utilstrækkeligt nuanceret i forhold til forskelle mellem spilformer og skaber usikkerhed om, i hvilket omfang almindelige og forventelige oplysninger om gevinster og præmiestrukturer kan anses for lovlige. Der bør derfor sondres klart mellem markedsføring, der fremstiller spil som en livsstil eller indtægtskilde, og markedsføring, der loyalt afspejler spillets grundvilkår inden for rammen af, at spil fortsat fremstilles som en fritids- og underholdningsaktivitet.

§ 36, stk. 1, nr. 7: Markedsføring af spil må ikke ske ved brug af autoriteter

Status som autoritet

Den politiske aftale tager afsæt i et klart identificeret hensyn, nemlig at anvendelsen af visse kendte eller fremtrædende personer i markedsføring af pengespil kan have en legitimerende effekt og dermed øge spillets appel. På den baggrund forudsætter aftalen et forbud mod brug af autoriteter i markedsføring af pengespil, herunder navnlig personer med en særlig offentlig gennemslagskraft, såsom professionelle eller tidligere professionelle sportsudøvere og andre offentligt kendte. I aftaleteksten henvises konkret til ”når et idol blåstempler det at spille for penge”. Her forudsættes altså en idolstatus og en blåstempling af pengespil.

KreaKom bemærker, at den foreslåede regulering imidlertid rækker videre end dette udgangspunkt. Lovforslaget og de tilhørende bemærkninger anlægger en bred forståelse af autoritetsbegrebet og baserer vurderingen på en række generelle og åbne kriterier, herunder følger- og seertal, visninger, graden af interaktion samt karakteren af eventuelle aktiviteter. Denne tilgang indebærer et betydeligt fortolkningsrum og medfører, at afgrænsningen af, hvem der omfattes af forbuddet i vidt omfang, beror på et konkret og skønsmæssigt vurderingsgrundlag, hvilket vanskeliggør forudsigeligheden for de erhvervsdrivende og går videre end den politiske aftaletekst.

KreaKom konstaterer, at bemærkningerne til forbuddet mod anvendelse af autoriteter opstiller en række momenter, som kan indgå i vurderingen af, om en person kan anses for autoritet. Disse omfatter bl.a. antallet af følgere eller seere, antal visninger, graden af interaktion med publikum, indholdets gennemslagskraft, karakteren af de pågældende aktiviteter samt eventuelle kommercielle samarbejder og vederlæggelse for omtale eller eksponering.

KreaKom finder, at flere af disse kriterier ikke blot er skønsmæssigt formuleret og dermed vanskelige at anvende som retligt vurderingsgrundlag. Men ligeledes savner KreaKom en klar og objektiv begrundelse for, hvorfor de i sig selv er relevante for vurderingen af, om en person kan anses for autoritet.

Særligt kriteriet vedrørende graden af interaktion med publikum fremstår uklart. Begrebet interaktion er ikke nærmere defineret og dækker over forhold, der i vidt omfang afhænger af platformenes tekniske indretning, algoritmiske prioriteringer og brugeradfærd, snarere end af den pågældendes faktiske autoritet eller indflydelse. Det fremgår ikke, hvordan interaktion skal måles, afgrænses eller vægtes i forhold til øvrige kriterier. Da interaktionsniveauer kan variere betydeligt på tværs af platforme og over tid – og ændre sig hurtigt uden tilsvarende ændringer i en persons gennemslagskraft – bidrager kriteriet ikke til en klarere afgrænsning af autoritetsbegrebet, men medfører derimod øget usikkerhed om bestemmelsens anvendelsesområde.

Tilsvarende giver uddybningen om, *hvor meget indholdet påvirker modtagerne*, ikke et anvendeligt retligt vurderingsgrundlag. Det fremgår ikke, hvordan påvirkning skal forstås, dokumenteres eller efterprøves, ligesom der ikke opstilles objektive holdepunkter for, hvornår påvirkning er tilstrækkelig til at tillægges betydning. Som vurderingsmoment fremstår kriteriet derfor hypotetisk og ikke egnet til at understøtte en retlig klar anvendelse af bestemmelsen.

Samtidig bemærker KreaKom, at kriteriet om aktiviteternes karakter ikke er nærmere præciseret. Det må ud fra bemærkningerne forstås, at eksponering af produkter eller kommercielt indhold på en persons profil kan tillægges betydning ved autoritetsvurderingen. KreaKom finder det uklart,

hvorfor graden af produkt- eller reklameeksponering i sig selv skulle være afgørende for, om en person anses for autoritet, idet dette kriterium ikke umiddelbart relaterer sig til hverken gennemslagskraft, genkendelighed eller reel påvirkningsmulighed.

Eksponeringsgrad

KreaKom finder det problematisk, at bemærkningerne anvender begrebet “seere” på linje med “følgere” og at der sondres mellem “seere” og “visninger”. I modsætning til følgerantal er antallet af seere ikke et fast og forudsigeligt tal, som kan konstateres forud for et samarbejde, men et dynamisk og situationsbestemt forhold, der varierer betydeligt afhængigt af tidspunkt, platform og indhold. Når seere og følgere behandles som sammenlignelige indikatorer for autoritetsstatus, skabes der uklarhed om vurderingsgrundlaget, idet erhvervsdrivende ikke har mulighed for på forhånd at vurdere eller kontrollere seertal på samme måde som følgerantal.

KreaKom bemærker i tillæg til dette, at de tærskler, der i bemærkningerne angives som indikatorer for autoritetsstatus, er sat meget lavt. En angivelse af f.eks. 10.000 følgere som relevant moment indebærer efter KreaKoms opfattelse en meget lav indgangstærskel. På nutidens digitale platforme er et følgerantal af denne størrelsesorden relativt almindeligt og forekommer også hos personer uden nævneværdig offentlig gennemslagskraft eller genkendelighed. En så lav tærskel øger risikoen for, at personer uden reel autoritetsstatus omfattes af forbuddet, og gør det samtidig væsentligt vanskeligere for erhvervsdrivende at anvende medvirkende, som både er professionelle og i stand til at indgå i kommercielle reklameproduktioner.

16

En grænse på 100.000 visninger på tværs af platforme, uden nærmere angivelse af tidsperiode eller kontekst, er meget lav og rejser spørgsmål om, hvorvidt platformenes faktiske virkelighed er tilstrækkeligt inddraget i lovforslaget. Der er ligeledes stor forskel på, om du deler mange stykker indhold på kort tid, der samlet har 100.000 visninger, eller om alt dit indhold konsekvent får 100.000+ visninger. På mange platforme kan enkeltstående indslag opnå et sådant visningstal som følge af algoritmisk udbredelse eller midlertidige virale effekter, uden at dette indebærer stabil genkendelighed eller reel påvirkningskraft. Det er således ikke ualmindeligt, at helt almindelige privatpersoner i enkelte tilfælde opnår meget høje visningstal, uden at dette kan sidestilles med autoritetsstatus. Når sådanne forhold i sig selv kan udløse forbuddet, indebærer det en betydelig udvidelse af autoritetsbegrebet og en risiko for, at tilfældige og kortvarige udsving får afgørende betydning for vurderingen.

KreaKom finder derfor, at følgerantal og visninger højst bør indgå som ét blandt flere momenter i en samlet vurdering og ikke som enkeltstående udløsende kriterier. Et følgerantal på f.eks. 10.000 kan i mange tilfælde være udtryk for en snæver og specialiseret interesse, f.eks. inden for hækling,

planter eller andre nicheprægede emner, uden at den pågældende person dermed har en bred offentlig gennemslagskraft eller kan anses for autoritet i den brede befolkning. Dette blot for at understrege, at følgerantal i sig selv ikke er et pålideligt udtryk for autoritetsstatus.

Alternativt bør der overvejes en væsentlig forhøjelse af de angivne tærskler, f.eks. til et niveau omkring 1 mio. visninger, ligesom det bør præciseres, at vurderingen knytter sig til en nærmere afgrænset og relativt kort tidsperiode. En sådan tilgang vil i højere grad sikre klare, objektive og forudsigelige rammer for autoritetsvurderingen og dermed mindske den retlige usikkerhed og risikoen for overimplementering, uden at dette svækker reguleringens formål.

Bemærkningerne bør desuden understrege, at medvirken i markedsføring for spil ikke i sig selv er udløsende for autoritetsbegrebet – f.eks. fordi kampagnen i sig selv får høje visnings- eller seertal, eller fordi en ellers ukendt person anvendes i flere reklamer for en spiludbyder.

Definitioner af influencere m.m.

KreaKom finder det ligeledes problematisk, at bemærkningerne til lovforslaget indeholder egentlige definitioner af begreber som influencere, gamefluencere og streamere. Definitionerne har ikke selvstændig retlig betydning for bestemmelsens anvendelse, men fungerer alene som forklarende beskrivelser i relation til vurderingen af, hvem der kan anses for at være autoritet. Efter KreaKoms opfattelse er det uhensigtsmæssigt at indarbejde sådanne generelle definitioner i bemærkningerne til en særlov.

17

Definitionerne indebærer for det første en risiko for, at de – tilsigtet eller utilsigtet – tillægges normativ betydning ud over den konkrete regulering af spilmarkedsføring. Definitioner i lovbemærkninger kan i praksis få præjudicerende effekt og senere blive anvendt som reference i anden lovgivning, bekendtgørelser eller administrativ praksis. Dette er særligt problematisk på et område, hvor der både nationalt og på europæisk plan pågår overvejelser om særskilt regulering af influencere og digitale indholdsproducenter.

Dernæst finder KreaKom, at definitionerne i deres nuværende form er brede og deskriptive og dermed vanskelige at afgrænse. Beskrivelserne afspejler generelle kultur- og platformstræk snarere end retligt relevante kriterier og bidrager ikke til at præcisere anvendelsen af forbuddet. Tværtimod kan de skabe uklarhed om, hvorvidt bestemte persongrupper som sådanne er tiltænkt en særskilt regulering, selvom det efter bemærkningerne fortsat er afgørende, om de konkrete kriterier for autoritetsstatus er opfyldt.

KreaKom finder det derfor hensigtsmæssigt og lovteknisk mere neutralt, at bemærkningerne undlader egentlige definitioner af influencere, gamefluencere og streamere. KreaKom har ikke i sig

selv indvendinger mod, at sådanne begreber nævnes i bemærkningerne på linje med andre persongrupper, f.eks. skuespillere. Det afgørende er imidlertid, at reguleringen tager udgangspunkt i de konkrete karakteristika og forhold, der kan medføre, at en person anses for autoritet, fremfor i generelle og bredt formulerede definitioner af bestemte persongrupper.

En sådan tilgang vil mindske risikoen for utilsigtet præcedens, sikre større fleksibilitet (også i fremtiden) i reguleringen og understøtte en mere formålsnær anvendelse af bestemmelsen.

Autoriteters statusændring

I lovforslaget åbnes der i tidligere dele af bemærkningerne for, at skuespillere, der tidligere har medvirket i børne-tv, efter en vis periode eller i anden sammenhæng kan anses for "frigivet" i forhold til vurderingen af markedsføring rettet mod børn og unge. En tilsvarende mulighed for frigivelse eller revurdering synes imidlertid ikke at gælde for personer, der opnår status som autoritet.

Dette indebærer, at autoritetsbegrebet i praksis får en permanent karakter, uanset kontekst, tidshorisont eller den pågældendes efterfølgende virke. KreaKom finder, at denne forskel i tilgang bør overvejes nærmere, idet den manglende mulighed for revurdering kan medføre uforholdsmæssige og langvarige konsekvenser, som rækker ud over formålet med reguleringen.

I praksis vil det oftest være umuligt for erhvervsdrivende at vurdere, hvornår en person ophører med at være autoritet i bestemmelsens forstand.

KreaKom finder på den baggrund, at det er problematisk, hvis autoritetsstatus i realiteten bliver uopsigelig samtidig med, at bemærkningerne giver indtryk af, at vurderingen kan være kontekstafhængig. En sådan uklarhed forstærker risikoen for overimplementering og medfører, at erhvervsdrivende afholder sig fra ellers lovlige samarbejder af hensyn til sanktionsrisiko.

KreaKom opfordrer derfor til, at bemærkningerne præciserer, om og hvordan der kan ske en reel revurdering af autoritetsstatus over tid, herunder hvilke forhold der kan tillægges afgørende vægt. En klarere afgrænsning vil bidrage til større forudsigelighed og proportionalitet i anvendelsen af forbuddet uden at svække hensynet bag reguleringen.

Aftalegrundlag - autoriteter

Begrænsningen i § 36, stk. 1, nr. 7, om forbud mod brug af autoriteter indebærer i praksis, at spiludbydere og medvirkende erhverv må indrette sig med kortere og mere omkostningstunge kontrakter. Baggrunden er, at det på aftaletidspunktet ikke med sikkerhed kan forudses, om en

medvirkende person i kontraktperioden opnår en status, der kan kvalificeres som autoritet i bestemmelsens forstand.

Dette indebærer en risiko for, at en igangværende og i øvrigt lovlig kampagne efterfølgende må afbrydes eller trækkes tilbage, hvis den medvirkende undervejs opnår autoritetsstatus. For at imødegå denne usikkerhed vil aktørerne være nødsaget til at anvende kortere kontraktperioder eller indbygge opsigelses- og udskiftningsmekanismer, hvilket øger omkostningerne betydeligt. Samtidig vil værdien af optioner til forlængelse af rettigheder, som er en væsentlig del af økosystemet, blive markant ændret.

Alternativt vil det være nødvendigt at indgå aftaler, hvor den medvirkende pålægges omfattende begrænsninger i forhold til øvrige aktiviteter, optrædener eller samarbejder i kontraktperioden. Sådanne eksklusivitets- eller adfærdsbegrænsninger er imidlertid forbundet med væsentlige meromkostninger og vil i mange tilfælde være uforholdsmæssigt byrdefulde og kommercielt vanskelige at gennemføre.

Professionel reklameproduktion anvender både medvirkende med og uden forudgående erfaring, herunder professionelle skuespillere såvel som personer, der ikke har optræden som primært erhverv. Fælles for anvendelsen er, at medvirkende udvælges og anvendes som led i en professionel, planlagt og ansvarlig produktion, hvor formidling af budskabet er afgørende.

19

Det er i praksis hverken muligt eller hensigtsmæssigt blot at anvende tilfældige personer ("manden fra gaden"), idet professionel markedsføring forudsætter faglig kvalitet, kommunikativ præcision og en ansvarlig tilrettelæggelse af både indhold og proces. Effektiv formidling kræver forberedelse, instruktion og forståelse for kontekst og ansvar, uanset om de medvirkende er erfarne eller ej.

De (semi)professionelle medvirkende, der indgår i reklameproduktioner, har typisk en sammensat erhvervsmæssig profil og deltager sideløbende i en bredere vifte af aktiviteter, herunder skuespil, formidling, undervisning og andet kunstnerisk eller kreativt virke. Det er netop denne erfaring og formidlingskompetence, der gør dem egnede til at indgå i reklameproduktioner på en måde, der sikrer kvalitet og ansvarlighed.

Selv om det i visse tilfælde er muligt at aftale begrænsninger i forhold til medvirkendes optræden i direkte konkurrerende reklamer, er det i praksis hverken muligt eller proportionalt at indføre brede klausuler, der generelt begrænser medvirkendes øvrige virke, fremtidige aktiviteter eller indhold, som de selv er afsendere af. Sådanne begrænsninger vil være vanskelige at håndhæve og vil i mange tilfælde være uforenelige med de grundlæggende forudsætninger for professionel medvirken i reklameproduktioner.

Yderligere konsekvenser

I praksis indebærer forbuddet mod brug af autoriteter, som det er beskrevet i bemærkningerne, at særligt professionelle skuespillere reelt vil være udelukket fra at medvirke i markedsføring af spil. Dette vil medføre, at en betydelig del af den nuværende efterspørgsel efter professionel medvirken bortfalder, og at den økonomiske aktivitet, som i dag er forbundet med brug af skuespillere i reklameproduktioner, reduceres eller helt ophører på dette område.

Som en direkte følge heraf må det forventes, at produktionen i stigende omfang vil bevæge sig mod alternative løsninger, herunder øget anvendelse af kunstig intelligens og syntetiske virkemidler i markedsføringen. Denne udvikling er ikke nødvendigvis et bevidst valg, men et resultat af begrænsede praktiske handlemuligheder. KreaKom finder det relevant, at disse konsekvenser anerkendes som en afledt effekt af reguleringen, idet de har betydning for både beskæftigelse, kompetenceudvikling og den kreative værdikæde.

§ 36, stk. 2, nr. 1: Markedsføring af spil må ikke finde sted i offentlige transportmidler og i øvrigt i forbindelse med offentlig transport

"I forbindelse med offentlig transport"

KreaKom finder, at den foreslåede bestemmelse og de tilhørende bemærkninger går væsentligt videre end aftaleteksten ved at udstrække forbuddet til også at gælde markedsføring "i forbindelse med offentlig transport". KreaKom kan som udgangspunkt anerkende et forbud mod markedsføring i selve offentlige transportmidler samt på stations- og holdepladsområder, hvor passagerer – herunder børn og unge – har begrænsede muligheder for at fravælge eksponering.

Men bemærkningerne til lovforslaget præciserer ikke i tilstrækkelig grad, hvordan grænsen for "i forbindelse med offentlig transport" konkret skal fastlægges og udvider derudover begrebet væsentligt ved at henvise til 200-meter grænsen fra § 36, stk. 2, nr. 2. Dette skaber betydelig usikkerhed for bureauer, medier, outdoorreklameudbydere og andre, der arbejder med faste reklameplaceringer og langsigtede aftaler (særligt i det offentlige rum), og som har behov for klare og forudsigelige rammer for planlægning og compliance.

KreaKom mener på den baggrund, at bemærkningerne i højere grad skal præcisere, hvilke konkrete geografiske arealer der anses for omfattet af begrebet "i forbindelse med offentlig transport". Da henvisningen til de yderligere 200-meters ikke har afsat i det formål aftaleteksten etablerer, bør denne del af bemærkningerne udgå, således at det står tilbage, at når der er tale om "i forbindelse med" så henvises der alene til stationer, stoppesteder og tilsvarende klart afgrænsede transportnære områder – og ikke til et bredere, omkringliggende byrum.

§ 36, stk. 2, nr. 2: Markedsføring af spil må ikke finde sted i et offentligt område af 200 meter fra skoler og ungdomsuddannelser

KreaKom anerkender hensynet til beskyttelsen af børn og unge, som ligger til grund for § 36, stk. 2, nr. 2, og finder det rimeligt, at der fastsættes begrænsninger for markedsføring af spil i umiddelbar nærhed af skoler og ungdomsuddannelser, hvor børn og unge naturligt opholder sig som led i deres daglige færden.

Det er dog afgørende, at indskrænkninger i de erhvervsdrivendes markedsføringsmuligheder hviler på evidens og saglige, proportionalitetsmæssige kriterier.

KreaKom finder, at den foreslåede udmøntning af forbuddet – som den fremgår af bemærkningerne – rejser væsentlige spørgsmål om proportionalitet, praktisk anvendelighed og retlig forudsigelighed, særligt for bureauer, medier, outdoorselskaber og andre lignende aktører, der arbejder med faste reklameplaceringer og langsigtede aftaler i det offentlige rum.

Den foreslåede afstand på 200 meter udgør et meget vidtgående indgreb i mulighederne for markedsføring i det offentlige rum. Afstandskravet fastsættes uden, at der i bemærkningerne eller den politiske aftale redegøres for, hvorfor netop denne afstand er nødvendig for at opnå den ønskede beskyttelse af børn og unge, eller hvorfor mindre indgribende løsninger ikke er valgt. Når et så omfattende geografisk forbud indføres uden en nærmere proportionalitetsvurdering, skaber det usikkerhed om, hvorvidt reguleringens rækkevidde står i rimeligt forhold til formålet.

Forbuddet foreslår hertil en de facto udvidelse af 200-meter-zonen, idet bemærkningerne fastslår, at hele sammenhængende offentlige områder – f.eks. indkøbscentre, parker og aktivitetsområder – omfattes i sin helhed, hvis blot dele af området ligger inden for 200-meter-zonen. I praksis indebærer det dermed, at forbudszonen ikke alene består i en fast geografisk afgrænsning på 200 meter fra skoler og ungdomsuddannelser, men også forudsætter en efterfølgende vurdering af, hvilke sammenhængende offentlige områder der helt eller delvist berøres af zonen. Reguleringen forudsætter dermed, at aktørerne ikke blot identificerer de relevante institutioner og foretager en afstandsmåling i fugleflugtslinje, men derudover foretager komplekse og fortolkningsprægede vurderinger af det offentlige rums udstrækning, sammenhæng og afgrænsning.

Denne praktiske kompleksitet har ikke blot administrative, men også politiske og proportionalitetsmæssige implikationer. Den udvidede fortolkning går væsentligt videre end den politiske aftaletekst, som alene henviser til en radius på 200 meter fra skoler og ungdomsinstitutioner. Udvidelsen pålægger erhvervslivet betydelige yderligere byrder, uden at det fremgår, at der er et tilsvarende politisk ønske eller et dokumenteret behov for en så vidtgående

afgrænsning. Allerede afstandskravet på 200 meter udgør et markant indgreb i mulighederne for markedsføring; når dette suppleres med en helhedsafgrænsning af sammenhængende offentlige områder, forstærkes indgrebet yderligere på en måde, som efter KreaKoms opfattelse ikke er proportional.

KreaKom bemærker endvidere, at bemærkningerne opstiller en række interne sondringer, hvorefter visse områder inden for forbudszonen ikke anses som offentligt rum, herunder indendørs og udendørs idrætsanlæg, stadioner og sportshaller. Det kan således være tilladt at markedsføre spil på indersiden af et stadion, men ikke på ydersiden, selv om begge arealer ligger inden for samme geografiske zone.

Selv om disse sondringer bidrager til at nuancere forbuddet, medfører de samtidig en kompleks og detaljeret regulering, hvor tilladeligheden af markedsføring afhænger af fine afgrænsninger mellem facade og inderside, offentlig adgang og lukket område samt fast og ikke-fast placering. For bureauer og lignende aktører, der arbejder med visuelle kampagner i det offentlige rum, indebærer dette et betydeligt fortolknings- og planlægningsmæssigt ansvar.

Dette understreger behovet for, at reguleringen baseres på klare, objektive og entydige kriterier, som kan konstateres uden yderligere fortolkning. KreaKom finder, at en fast afstandsgrænse udgør det mest håndterbare og forudsigelige grundlag for afgrænsningen af forbuddet. De yderligere lag af sondringer, som følger af inddragelsen af sammenhængende offentlige områder ud over 200-meter-zonen, øger derimod kompleksiteten betydeligt, uden at dette har en klar sammenhæng med beskyttelseshensynet eller en tydelig forankring i den politiske aftaletekst.

Samlet set vurderer KreaKom, at forbuddet – som det er udmøntet i bemærkningerne – får et meget bredt, komplekst og i praksis uforholdsmæssigt anvendelsesområde, som vanskeliggør en ensartet og forudsigelig anvendelse. Der er derfor behov for klarere og mere operationelle kriterier for afgrænsningen af forbudszonen end dem, der følger af bemærkningerne i deres nuværende form.

KreaKom opfordrer på den baggrund til, at bemærkningerne justeres, således at forbuddet konsekvent afgrænses ved en fast afstand på 200 meter (såfremt denne afstand i sig selv kan sagligt begrundes) målt fra institutionernes ydre matrikelgrænse uden yderligere udvidelse til hele sammenhængende offentlige områder. En sådan præcisering vil styrke både retlig forudsigelighed og praktisk anvendelighed, uden at svække det beskyttelseshensyn over for børn og unge, som bestemmelsen har til formål at varetage.

§ 36, stk. 2, nr. 3: Markedsføring af spil må ikke finde sted 10 min. før, under og efter transmissionen af live-sports-begivenheder og live-odds, hvor sportsbegivenheden afvikles

KreaKom anerkender, at § 36, stk. 2, nr. 3, hviler på et politisk ønske om at begrænse eksponeringen for spilreklamer i direkte tilknytning til live-sportsbegivenheder, og noterer sig, at bestemmelsen har bred politisk opbakning. Samtidig må det konstateres, at forbuddet er indgribende og indebærer en væsentlig begrænsning af lovlige markedsføringsmuligheder i et afgrænset og allerede reguleret sendefelt. KreaKom bemærker, at der i bemærkningerne ikke redegøres nærmere for den konkrete evidens for, at et fløjt-til-fløjt-forbud – herunder perioden før og efter transmissionen – har en selvstændig og dokumenteret effekt i forhold til at reducere problematisk spiladfærd eller beskytte sårbare personer, herunder børn og unge. Det er efter KreaKoms opfattelse afgørende, at så vidtgående indgreb i markedsføringen baseres på et dokumenteret og proportionalt grundlag, særligt når der i det øvrige lovforslag også reguleres betydeligt på både omfang og indhold af spilreklamer.

Spilreklamer på tv har, udover fokus på sociale medier, været bærende for den politiske debat og med stor fokus på mængden af reklamespots og særligt unge mænds eksponering. Ny data viser dog et mere nuanceret billede: Antallet af spots er vokset, men eksponeringerne er steget langt mindre – og for mænd 21–30 år næsten halveret.

23

Opgørelsen bygger på data fra Kantar Gallup og Nielsen (bemærk at der har været skift af dataleverandør i perioden), som er sammenholdt for at belyse udviklingen i antallet af spilreklamer og eksponeringer på tv i perioden 2020 til 2024.

	2020	2024	Udvikling 2020 --> 2024
<i>Antal spots</i>	571.381	834.040	46,0%
<i>Eksponeringer Mænd 21-30</i>	166.881.796	85.777.471	-48,6%
<i>Eksponeringer I alt</i>	4.981.671.023	6.140.093.814	23,3%
<i>Andel af eksponering, som møder mænd 21-30</i>	3,35%	1,40%	-58,3%

Kilde: Kantar Gallup (2020) og Nielsen (2024), egne beregninger.

Det kan heraf udledes at antallet af eksponeringer er steget langt mindre end antallet af spots, fordi antallet af seere på tv er faldet. Særligt unge mænd ser mindre tv og deres eksponering via tv er derfor faldet betydeligt, hvilket tyder på en ændring i deres medieforbrug.

Et forbud mod spilreklamer på tv vil sandsynligvis have en begrænset effekt på det, der er formålet med lovgivningen; at nedbringe spilafhængighed og beskytte sårbare, herunder børn og unge.

§ 36, stk. 4: Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om markedsføring af spil

KreaKom bemærker indledningsvis, at bemyndigelsen i § 36, stk. 4, hvorefter skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om salgsfremmende foranstaltninger, herunder bonusser og lodtrækninger, i sig selv er et almindeligt og velkendt lovteknisk greb. Det er således ikke bemyndigelsen som sådan, der giver anledning til bemærkninger, men derimod de konkrete hensigter og rammer for udmøntningen, som allerede fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen.

Af den politiske aftale fremgår det, at initiativet vedrørende salgsfremmende foranstaltninger tager sigte på et konkret og afgrænset problem, nemlig at de eksisterende beløbsgrænser for bonusser kan omgås gennem VIP-programmer og lodtrækninger, hvor særligt værdifulde præmier – eksempelvis rejser eller oplevelser – tilbydes en snæver kreds af meget aktive spillere. Aftaleteksten har således et klart fokus på at forhindre konstruktioner, der reelt fungerer som VIP-incitamenter, og som kan medføre uforholdsmæssige belønninger til denne kundegruppe.

KreaKom finder, at bemærkningerne til § 36, stk. 4 og dermed grundlaget for Skatteministerens senere fastsættelse af yderligere regler, går videre end aftalegrundlaget, idet der allerede her lægges op til generelle og bredt anvendelige begrænsninger, herunder en generel præmiegrænse på 1.000 kr., uden relatering til VIP-relaterede incitamenter. Denne tilgang indebærer en udvidelse af reguleringens anvendelsesområde og etablerer samtidig et grundlag for efterfølgende udstedelse af bekendtgørelser, som kan få væsentlig betydning for markedsføringsmulighederne generelt.

24

KreaKom bemærker særligt, at bemærkningerne ikke i tilstrækkelig grad sonder mellem salgsfremmende foranstaltninger, der er knyttet til spillerens aktivitetsniveau eller økonomiske engagement, og åbne, bredt rettede markedsføringskonkurrencer og lodtrækninger, hvor deltagelse ikke forudsætter indbetaling, indsats eller anden spilaktivitet. Sidstnævnte anvendes i praksis som almindelige og fair markedsføringsmidler med det formål at skabe opmærksomhed og underholdning og adresserer ikke den problemstilling, som den politiske aftale tager sigte på. Det er derfor u hensigtsmæssigt, hvis bemærkningernes udmøntning medfører, at sådanne markedsføringsformer reelt afskæres eller væsentligt begrænses, uanset at de ikke har karakter af VIP-programmer eller incitamenter rettet mod høj spilleaktivitet. En generel præmiegrænse uden klare undtagelser indebærer dermed en risiko for, at spiludbydere og bureauer fratages adgang til proportionale og lovlige markedsføringsgreb, som anvendes bredt i andre brancher.

Efter KreaKoms opfattelse bør det derfor tydeliggøres, at reguleringen af salgsfremmende foranstaltninger holder sig inden for aftalens afgrænsede formål og ikke udvides til generelle markedsføringskonkurrencer uden sammenhæng med VIP-incitamenter. I den forbindelse bør det

overvejes at præcisere i bemærkningerne, at gratis konkurrencer og lodtrækninger, hvor deltagelse ikke forudsætter indbetaling, indsats eller spilaktivitet, ikke omfattes af en generel præmiegrænse.

Afsluttende bemærkninger

KreaKom opfordrer til, at lovforslaget og de tilhørende bemærkninger udformes i tæt overensstemmelse med den politiske aftale i Spilpakke 1. Efter KreaKoms opfattelse er det hverken rimeligt eller politisk hensigtsmæssigt, at implementeringen gennem lovtekst eller bemærkninger reelt udvider aftalens materielle rækkevidde eller etablerer grundlag for en mere vidtgående regulering end forudsat af aftalepartierne.

KreaKoms bemærkninger skal ses i lyset af, at branchen gennem en lang årrække har arbejdet aktivt med ansvarlig markedsføring og løbende har forholdt sig til skærpede krav og regulering. Med høringssvaret har KreaKom haft til hensigt at bidrage konstruktivt og loyalt til lovgivningsprocessen ved at pege på konkrete steder, hvor præciseringer og justeringer kan styrke retlig klarhed, proportionalitet og forudsigelighed – uden at ændre ved den politiske aftales grundlæggende intentioner.

En klar og præcis regulering er afgørende for, at reglerne kan efterleves i praksis af alle involverede aktører i værdikæden – herunder bureauer, produktionsselskaber, mediebyureauer og andre lignende aktører – uden at dette medfører unødige retssikkerhedsmæssige risici eller en defensiv tilbageholdenhed, der rækker videre end formålet tilsiger.

KreaKom står fortsat gerne til rådighed for dialog om de rejste spørgsmål og bidrager gerne yderligere til det videre arbejde med udmøntningen af reglerne, herunder også i forbindelse med eventuel vejledning eller bekendtgørelsesarbejde.

Med venlig hilsen
Malene Birkebæk

Adm. Direktør
Kreativitet & Kommunikation
mb@kreakom.dk | +45 27 27 06 13