



Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i Norge

Utarbeidet av Oslo Economics for ExtraStiftelsen og Norges idrettsforbund

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i Norge/nummer 2019-20

© Oslo Economics, 31. juli 2019

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Seniorpartner

aen@osloeconomics.no, Tlf. 913 18 802

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn og mandat for prosjektet	6
2. Beskrivelse av pengespillemarkedet, enerettsmodell og lisensmodell	8
2.1 Pengespillmarkedet i Norge i dag	8
2.2 Overføringer til frivillige virksomheter	9
2.3 Problemspilling	9
2.4 Lisensmodell vs. enerettsmodell	10
3. Resultater i tidligere analyser	11
3.1 Tidligere arbeid på feltet	11
3.2 Forutsetninger det knytter seg usikkerhet til	11
4. Vår vurdering av risiko knyttet til innføring av lisensmodell for pengespill	14
4.1 Usikkerhet: Nullalternativet	14
4.2 Usikkerhet: Omsetning utenlandske aktører	15
4.3 Usikkerhet: Omsetning Norsk Tipping og andre norske aktører	15
4.4 Usikkerhet: Kanaliseringsgrad	19
4.5 Usikkerhet: Vridning mellom spilltyper og utvikling gevinstandel	20
4.6 Usikkerhet: Samlet spillevolum	21
4.7 Usikkerhet: Markedsføringskostnader	22
4.8 Oppsummert: Usikkerhet ved innføring av lisensmodell	22
5. Alternativ beregning av statens inntekt ved lisensmodell	23
5.1 Forutsetninger	23
5.2 Resultater	23
5.3 Følsomhetsanalyser	24
5.4 Oppsummert	25
6. Referanser	26

Sammendrag og konklusjoner

Det er en pågående debatt om organiseringen og reguleringen av pengespillbransjen. Et mulig alternativ til den norske enerettsmodellen er en lisensmodell hvor spillere gis anledning til å markedsføre og selge spill i Norge, men at det samtidig stilles krav til hvordan spillene markedsføres og til innholdet i spillene. Spilloperatørene vil måtte betale skatt til Norge etter en nærmere bestemt skatteordning.

Det overordnede målet i den norske pengespillpolitikken er å sikre at pengespill tilbys i trygge og ansvarlige former (Regjeringen, 2019). I tillegg skal reguleringen legge til rette for at lotterier og pengespill kan være en inntektskilde for samfunnsnyttige formål, herunder humanitært arbeid, idrett, helse, forskning og kultur. I dag er markedet regulert slik at de største pengespillene tilbys innenfor en enerettsmodell. Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespill, mens Norsk Rikstoto har enerett til å tilby totalisatorspill. I tillegg har foreninger og lag tillatelse til å avholde private lotterier. I 2017 hadde det regulerte, lovlige markedet en samlet nettoomsætning (omsætning fratrukket gevinstutbetaling) på 10,3 milliarder kroner. Norsk Tipping overfører hele sitt overskudd til samfunnsnyttige formål, og i 2018 beløp dette seg til 5,5 milliarder kroner. I følge Lotteri- og stiftelsestilsynet var det samlede samfunnsbidraget fra de regulerte aktørene 6,2 milliarder kroner i 2017.

I tillegg til de lovlige aktørene, er det en rekke utenlandske aktører som tilbyr pengespill til norske forbrukere, gjennom mobiltelefon og internett. Vi omtaler disse vekselvis som utenlandske, uregulerte og ulovlige aktører. Dette er fordi aktørene opererer fra utlandet, at de ikke er regulert av norsk lovgivning og heller ikke er lovlige i Norge. Det er usikkert hvor mye disse aktørene omsetter for i det norske markedet men Lotteri- og stiftelsestilsynet estimerer omsetningen til omlag 2 milliarder kroner i 2017.

Aktørene tilbyr mange ulike spill. Tallspill, det vil si spill som for eksempel Lotto, har den største markedsandelen i Norge målt i nettoomsætning. Det er imidlertid en vekst i ulike typer kasinospill. Kasinospill utgjør en betydelig andel av omsetningen hos de uregulerte utenlandske aktørene. Statistikk og forskning viser at tallspill i liten grad assosieres med spillavhengighet, mens kasinospill i større grad risikerer å utløse problematisk spilleadfærd.

Rambøll har i en analyse funnet at det ikke er stor forskjell på en videreføring av dagens enerettsmodell og en innføring av en lisensmodell når det gjelder statens inntekter. Menon har i en analyse funnet at lisensmodell vil gi betydelig økte statlige inntekter. Begge analysene baserer seg på en rekke forutsetninger som det knytter seg betydelig usikkerhet til.

ExtraStiftelsen og Norges idrettsforbund har gitt Oslo Economics oppdrag om å utrede virkninger av en lisensmodell for pengespill i Norge. Oppdraget ble gitt i april 2019, og arbeidet har pågått i perioden april til juli 2019. Mandatet Oslo Economics har fått fokuserer på virkningen for de frivillige og ideelle virksomhetenes inntekt, men det bes også om å vurdere virkninger for problemspilling. Analysen er avgrenset til disse forhold, så det er ikke gjennomført en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Vi har identifisert syv forutsetninger i Menons og Rambølls analyser som vi mener er svært usikre, og en endring i disse forutsetningene ville kunne medført en endret konklusjon i rapportene:

- **Nullalternativet:** Nullalternativet beskriver situasjonen ved en videreføring av enerettsmodellen. Menon mener at de uregulerte aktørene vil styrke sin markedsposisjon ved en slik videreføring. Vi mener det er sannsynlig at det blir stadig vanskeligere for de uregulerte å operere i det norske markedet, som følge av nye og mer effektive tiltak mot pengeoverføringer og markedsføring.
- **Omsetning utenlandske aktører:** Menon legger til grunn et høyt estimat for de utenlandske aktørenes omsetning, og derfor relativt høye skatteinntekter i en lisensmodell. Vi mener Lotteritilsynets lavere estimat kan være vel så riktig.
- **Omsetning Norsk Tipping og andre norske aktører:** Menon legger til grunn at de norske aktørenes nettoomsætning vil være den samme i en lisensmodell som i en enerettsmodell. Vi mener det er sannsynlig at en lisensmodell gir økt konkurranse, og dermed lavere omsetning for de norske aktørene, og redusert samfunnsbidrag fra disse.
- **Kanaliseringsgrad:** Menon mener så mye som 90 prosent av online-omsetningen vil inngå i en lisensmodell, med tilhørende skattekostnad. Vi mener det vil være svært krevende å få en så høy kanaliseringsgrad, med mindre ansvarlighetsregimet tilknyttet lisensmodellen er langt mindre omfattende enn det regimet Norsk Tipping opererer under i dag.
- **Vridning mellom spilltyper og utvikling gevinstandel:** Menon legger til grunn at det ikke skal være noen overgang fra tallspill til kasinospill ved en innføring av lisensmodell, og at det heller ikke skal oppstå et

vesentlig press for økte gevinster. Vi mener økt konkurranse vil gi økt risiko for at tallspillene taper markedsandeler, med negative konsekvenser for samfunnsbidrag og problemspilling.

- Samlet spillevolum: Menon mener at total nettoomsättning i pengespillmarkedet ikke vil påvirkes av en innføring av lisensmodell. Vi mener økt konkurranse og økt tilgang til markedsføring vil kunne gi økt samlet volum av spilling, og dermed økt risiko for problemspilling.
- Markedsføringskostnad Norsk Tipping og andre norske aktører: Menon legger til grunn en økt markedsføringskostnad hos de norske aktørene. Vi mener det er betydelig risiko for at innføringen av en lisensmodell vil kreve en enda større vekst i markedsføringskostnader enn det Menon legger til grunn, og dermed redusert samfunnsbidrag.

Når vi studerer disse forutsetningene nærmere, finner vi at særlig Menons konklusjoner virker lite sannsynlige. Det er vanskelig å tro på at nesten samtlige av de utenlandske aktørene skal ønske å inngå i en lisensmodell, der de må betale 20 prosent skatt, dersom disse aktørene ikke forventer å ta markedsandeler fra de norske aktørene, og/eller forventer en økt omsetning i totalmarkedet som en følge av lisensmodellen. Menon beskriver en lisensmodell som ikke medfører noen vesentlige endringer, bortsett fra at de utenlandske aktørene betaler skatt til Norge. Det er liten grunn til å tro at børsnoterte kommersielle virksomheter skulle ønske å bli pålagt en skattekostnad uten at kostnaden følges av økte inntekter.

Særlig mener vi det knytter seg betydelig usikkerhet til det nullalternativet Menon beskriver. Ved en videreføring av dagens enerettsmodell antar Menon at de norske aktørene gradvis vil tape markedsandeler til de utenlandske. Slik vi ser det, er det mer sannsynlig at det motsatte er tilfellet. Myndighetens innsats for å vanskeliggjøre pengeoverføringer mellom de uregulerte aktørene og nordmenn synes å bli stadig mer virkningsfull, og regjeringen vurderer nå virkemidler som kan stenge aktørenes mulighet til TV-reklame gjennom utenlandsbaserte TV-kanaler. I tillegg vurderes det å innføre varsling om ulovlig adferd når norske spillere besøker utenlandske spill-nettsteder. Summen av disse virkemidlene kan gjøre det krevende for de utenlandske aktørene å få omsetning i det norske spillmarkedet, og slik sett vil en lisensmodell kunne være et mer lønnsomt alternativ for disse, selv med en relativt høy skatteprosent.

Dersom nullalternativet i virkeligheten er en situasjon der den norske enerettsmodellen blir stadig mer vellykket, vil dette nullalternativet medføre stadig økende bidrag til frivillige virksomheter og redusert risiko for problemspilling. Det er vanskelig å se hvordan man da kan argumentere godt for å forlate enerettsmodellen til fordel for en lisensmodell.

Våre alternative beregninger illustrerer at det er betydelig usikkerhet knyttet til størrelsen på samfunnsbidraget i en lisensmodell. Vi har lagt til grunn forutsetninger som vi mener er like sannsynlige eller mer sannsynlige enn de forutsetningene som Menon og Rambøll legger til grunn, og finner en betydelig risiko for at en lisensmodell vil medføre et inntektsbortfall for staten (og dermed potensielt de frivillige og ideelle virksomhetene) på mer enn en milliard kroner.

Den norske enerettsmodellen på pengespillfeltet er en lovlig ordning som er innført for å begrense skadevirkningene fra pengespill. Det er ingenting som tilsier at Norge skal være nødt til å forlate denne modellen. Dersom enerettsmodellen likevel skal erstattes av en lisensmodell, må det først godtgjøres at risikoen ved en slik endring er lav. Slik vi ser det, er dette på ingen måte oppfylt i dag. Tvert imot synes det som om en lisensmodell vil medføre betydelig risiko for økt omfang av problemspilling og reduserte bidrag til frivillige og ideelle virksomheters arbeid. Det er vanskelig å se hvorfor det norske samfunnet skulle ønske å akseptere en slik risiko, når dagens enerettsmodell fungerer godt.

1. Bakgrunn og mandat for prosjektet

Det er en pågående debatt om organiseringen av den norske løsningen for og reguleringen av spillbransjen. Et mulig alternativ til den norske enerettsmodellen er en løsning hvor spillselskaper gis anledning til å markedsføre og selge spill i Norge, men at det samtidig stilles krav til hvordan spillene markedsføres og til innholdet i spillene. Spilloperatørene vil måtte betale skatt til Norge etter en nærmere bestemt skatteordning.

De utenlandske spillselskapene hevder at en slik lisensmodell vil gi økte inntekter til det norske samfunnet. Videre fremheves det at en slik ordning vil gjøre det lettere å beskytte spillerne fordi en større del av markedet blir underlagt streng regulering.

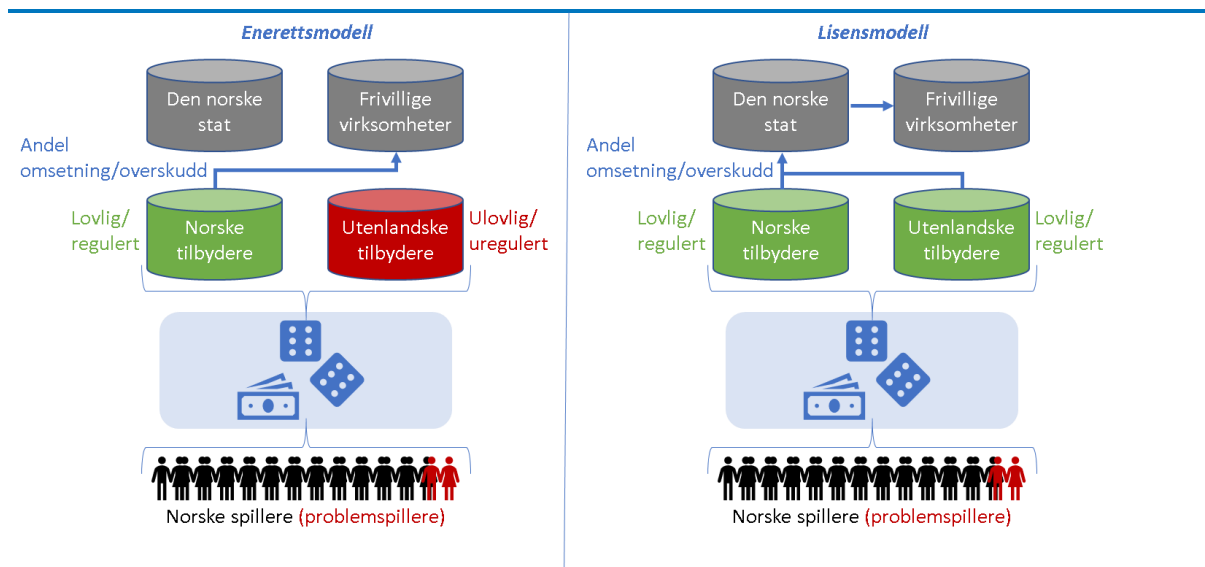
Spillselskapene baserer sine uttalelser blant annet på en rapport utarbeidet av Menon Economics i 2018 for Kindred Group, Gaming Innovation Group, ComeOn og Betsson Group. Rapporten forutsetter blant annet at Norsk Tipping og de andre norske spillaktørene ikke vil miste markedsandeler, at nettoomsetningen til de utenlandske spillselskapene ikke vil øke nevneverdig og at den uregulerte delen av det norske markedet utgjør rundt 3,4 milliarder kroner i dag.

Menon konkluderer med at staten vil få økte inntekter fra pengespill dersom det innføres en lisensmodell, sammenlignet med en situasjon der dagens enerettsmodell videreføres.

Også en rapport fra Rambøll utarbeidet for Kulturdepartementet i 2015 trekkes ofte frem i diskusjonen. Denne rapporten viser at det er stor usikkerhet knyttet til grunnlagsdataene, og at ulike data gir ulike resultater. Rambøll finner at en lisensmodell kan gi noe økte inntekter til staten sammenlignet med enerettsmodellen.

Dersom en lisensmodell likevel skulle medføre at staten taper inntekter, vil det gå på bekostning av de frivillige og de ideelle virksomhetene som i dag mottar midler fra omsetningen eller overskuddet til de norske, regulerte pengespillaktørene. I 2017 beløp dette seg til 6,2 milliarder kroner. Dersom en lisensmodell medfører økt volum av pengespill i Norge, eller en vridning i retning av kasinospill, vil det kunne bety at flere nordmenn får problemer med spillavhengighet. Det knytter seg derfor risiko for uønskede effekter ved en endring av dagens enerettsmodell.

Figur 1-1 Illustrasjon av alternative modeller for regulering av pengespill



Note: I enerettsmodellen fastsettes fordelingen av midlene politisk, men midlene går direkte fra tilbydere til de frivillige virksomhetene

ExtraStiftelsen og Norges Idrettsforbund har gitt Oslo Economics oppdrag om å utrede virkninger av en lisensmodell for pengespill i Norge. Oppdraget ble gitt i april 2019, og arbeidet har pågått i perioden april til juli 2019.

Mandatet Oslo Economics har fått fokuserer på virkningen for de frivillige virksomhetenes tilskudd, men det bes også om å vurdere virkninger for

problemspilling. Analysen er avgrenset til disse forhold, så det er ikke gjennomført en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Hovedspørsmålene som søkes besvart i denne rapporten er dermed:

- Hva blir virkningen for bidraget til de frivillige virksomhetene av å gå fra dagens enerettsmodell til en lisensmodell i det norske spillemarkedet?

- Hva blir virkningen på omfanget av problemspilling, dersom vi går fra en enerettsmodell til en lisensmodell i det norske pengespillmarkedet?

Spørsmålene besvares ved å ta utgangspunkt i tidligere analyser på området, for så å diskutere forutsetningene i disse analysene og vise hvordan virkningene kan bli, gitt ulike forutsetninger.

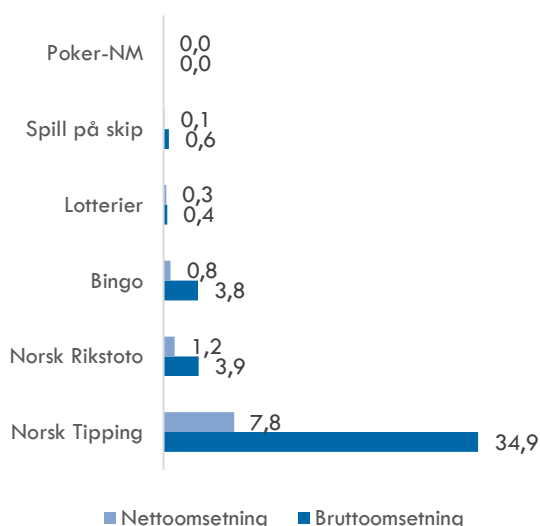
Som en del av arbeidet er det avholdt møter med ExtraStiftelsen og Norges idrettsforbund, og representanter for Norsk Tipping og Lotteri- og stiftelsestilsynet er intervjuet. Det har også vært tatt kontakt med danske og svenske spillmyndigheter samt Danske Spil i forsøk på å fremskaffe data.

2. Beskrivelse av pengespillemarkedet, enerettsmodell og lisensmodell

2.1 Pengespillmarkedet i Norge i dag

Dagens pengespillmarked i Norge er regulert slik at enkelte aktører har tillatelse til å tilby pengespill. Modellen omtales gjerne som enerettsmodellen. Det er en håndfull lovlige aktører i det norske markedet, med Norsk Tipping som den største. Figur 2-1 illustrerer Lotteri- og stiftelsestilsynets (heretter omtalt som Lotteritilsynet eller Tilsynet) statistikk over de ulike aktørenes omsetningstall.

Figur 2-1 Omsetning regulerte aktører i pengespillmarkedet i Norge 2017 (milliarder NOK)

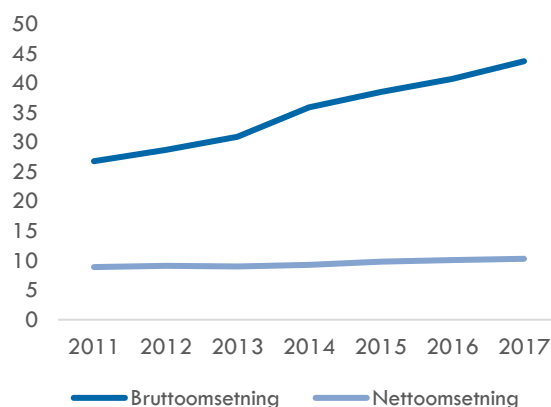


Kilde: Lotteritilsynet

Bruttoomsetning er den samlede innsatsen på spill. Total bruttoomsetning i 2017 var 43,7 milliarder kroner. Nettoomsetning er den samlede innsatsen fratrukket samlet premieutbetaling. Total nettoomsetning i 2017 var 10,3 milliarder kroner.

Utviklingen over tid viser at det norske regulerte pengespillmarkedet er i vekst, som vist i Figur 2-2.

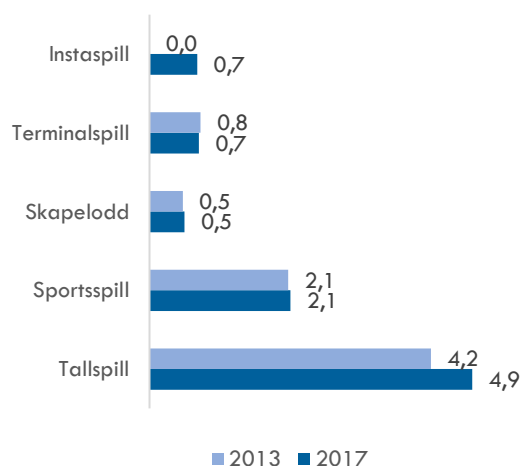
Figur 2-2 Omsetningsutvikling i det regulerte pengespillmarkedet i Norge 2011-2017 (milliarder NOK)



Kilde: Lotteritilsynet

Figur 2-3 viser nettoomsetning per spillkategori i det regulerte markedet i 2013 og 2017. Målt i nettoomsetning er tallspillene dominerende i det regulerte markedet. Blant tallspillene finner vi spill som Lotto og Vikinglotto. Sportspillene følger deretter. Det er tallspillene og instaspillene (kasinospill) som har opplevd omsetningsvekst fra 2013 til 2017.

Figur 2-3 Nettoomsetning per spilltype i det regulerte pengespillmarkedet i Norge 2013 og 2017 (milliarder NOK)



Kilde: Lotteritilsynet, Norsk Tipping. Data gjelder spill som tilbys av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

I tillegg til de regulerte aktørene, finnes det en rekke utenlandske aktører som tilbyr spill på nettsider som er tilgjengelige i Norge, selv om dette er ulovlig. Dette omtales gjerne som det uregulerte markedet. Disse aktørene tilbyr i hovedsak kasinospill og sportspill,

men det kan også forekomme varianter som ligger nært opp til de andre spillformene som tilbys i det regulerte markedet.

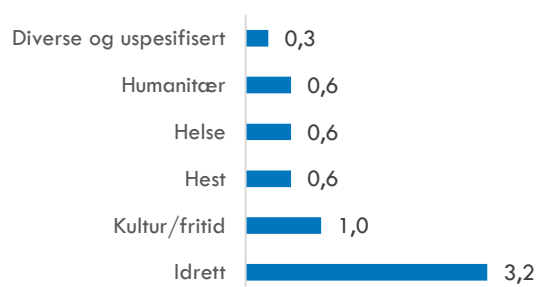
Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor omsetning de uregulerte aktørene har i det norske markedet. I 2017 anslår Lotteritilsynet at nettomsetningen er om lag 2 milliarder kroner, mens H2 Gambling Capital estimerer om lag 3,3 milliarder kroner.

Dersom Lotteritilsynets tall legges til grunn, har de uregulerte aktørene en markedsandel på om lag 16 prosent. Dersom H2 Gambling Capitals tall legges til grunn, er de uregulertes markedsandel om lag 24 prosent.

2.2 Overføringer til frivillige virksomheter

Deler av de regulerte norske pengespillaktørenes omsetning går til gode formål. Beregningsnøklerne for denne pengeoverføringen er ulike, der noen betaler en andel av nettoomsetning, andre av bruttoomsetning, mens Norsk Tipping overfører hele sitt overskudd til gode formål. Dette utgjør betydelige beløp, og er en viktig inntektskilde for mange frivillige og ideelle virksomheter. I 2017 ble det fordelt 6 243 millioner kroner til disse organisasjonene. I 2018 er antagelig tallet enda høyere, dersom de andre norske spilltilbydere har opplevd samme utvikling som Norsk Tipping fra 2017 til 2018. Figur 2-4 illustrerer hvordan overskuddet fordelte seg i 2017.

Figur 2-4 Fordeling av overskudd fra regulerte spillaktører 2017 (milliarder NOK)



Kilde: Lotteritilsynet

2.3 Problemspilling

For de fleste er pengespill forbundet med positive opplevelser, som spenning og underholdning. Det at man samtidig kan støtte gode formål, som idrett, kultur eller humanitære organisasjoner, kan bidra til å

¹ Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet, hentet fra: <https://lottstift.no/nb/pengespill/spilleproblemer/>

forsterke de kognitive belønningene man får av spill, og således forsterke spillelysten.

For enkelte er imidlertid pengespill en aktivitet man kan miste kontroll over. Den kliniske diagnosen *pengespillidelse*, spilleavhengighet på folkemunne, tilhører kategorien «substansrelaterte og avhengighetslidelser» i faglitteraturen (Pallesen, et al., 2016). For dem som har problemer kan det gå med betydelige beløp til pengespill. Dette kan ramme privatøkonomien hardt, og man kan pådra seg gjeld eller ty til kriminelle handlinger for å finansiere spilleaktiviteten. Spilleavhengigheten kan gå ut over profesjonelle, så vel som sosiale og familære relasjoner. I mediene fremkommer det stadig historier om ødelagte liv og familier som har gått i oppløsning på grunn av problemer med pengespill.

Det er flere faktorer som gjør at en type spill kan være mer problematiske for sårbare spillere. Ifølge Lotteri- og stiftelsestilsynets nettsider med informasjon om spilleproblemer er den viktigste enkeltfaktoren hvor hurtig spillet er, herunder hvor lang tid det går fra innsats, via utfall av spillet, til spilleren kan satse på nytt. Andre faktorer som kan bidra til økt risiko er lengden på spilletiden uten pause og mulighetene for å spille på kreditt.¹

Befolkningsundersøkelsen som ble gjennomført av Universitetet i Bergen i 2013 (Pallesen, et al., 2014) og igjen i 2015 (Pallesen, et al., 2016) viser at antall problemspillere og risikospillere har vært stabil over denne perioden. Sammenliknet med tidligere befolkningsundersøkelser i 2005 og i 2010, ser det imidlertid ut til at omfanget av pengespillproblemer har gått noe ned (Pallesen, et al., 2016, p. 9), som vist i Figur 2-5.

Figur 2-5 Omfang av moderate risikospillere og problemspillere i befolkningen

	2013	2015
Ikke problem / ikke spiller	89,2 %	89 %
Lavrisikospiller	7,8 %	7,7 %
Moderat risikospiller	2,4 %	2,3 %
Problemspiller	0,6 %	0,9 %

Kilde: Pallesen, et al., 2014; Pallesen, et al., 2016

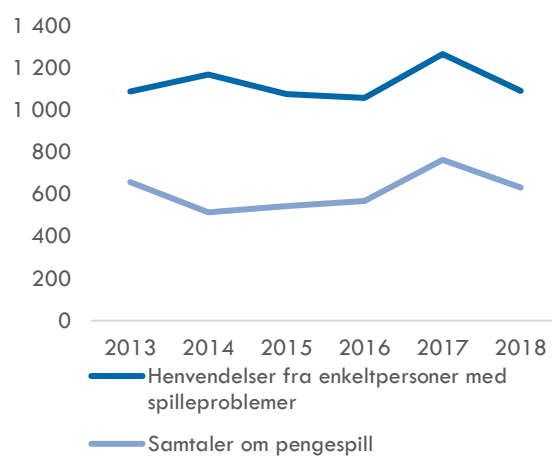
Summen av moderate risikospillere og problemspillere utgjorde 3,2 prosent i 2015, og tilsvarte 122 000 personer i befolkningen. Risikoen for å være moderat risikospiller/problemspiller var høyere blant menn, hos de med lavere utdanning, blant

arbeidsledige/uføre/på attføring/på arbeidsavklaringspenger, blant de med fødested utenfor Norge og blant de som hadde deltatt i dataspill siste 6 måneder (Pallesen, et al., 2016).

Et annet målepunkt som ofte brukes for å vurdere omfang av spilleproblemer, er statistikk over hvor mange som kontakter den nasjonale Hjelpelinjen for spilleavhengige. Hjelpelinjen for spilleavhengige har vært i drift siden 2003, og målsettingen er (i) å hjelpe mennesker i krise, (ii) å vise vei til annen hjelp, blant annet behandling og (iii) å samle informasjon om spilleavhengighet. Hjelpelinjen er organisert som et samarbeid mellom Lotteri- og stiftelsestilsynet og Sykehuset Innlandet HF Sanderud.

Hjelpelinjen er en telefon/epost-tjeneste for mennesker som opplever problemer knyttet til egen spilladferd og som ønsker veiledning og hjelp. Hjelpelinjen er betjent av helsepersonell med spesialopplæring i spilleproblemer. Hjelpelinjen registrerer informasjon om hver samtale, hvilket ofte brukes som indikator for omfanget av spilleproblemer i Norge. Figur 2-6 viser antall henvendelser fra enkeltpersoner til Hjelpelinjen i perioden 2011 til 2017.

Figur 2-6: Antall seriøse henvendelser (samtaler og meldinger) til Hjelpelinjen, 2013-2018



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Det totale antallet henvendelser inkluderer både samtaler om dataspill og pengespill. Som vist i Figur 2-6 ligger det totale antallet henvendelser relativt stabilt over tid. I 2018 var det 632 samtaler som omhandlet pengespill, av totalt 1 090 henvendelser.

2.4 Lisensmodell vs. enerettsmodell

Det har over tid pågått en diskusjon om Norge bør gå over fra dagens enerettsmodell til en lisensmodell for pengespill. En lisensmodell er en innordning der alle aktører som forholder seg til fastsatte regler kan få

tilgang til hele eller deler av pengespillmarkedet, mot at de betaler en skatt. En slik modell er innført i land som Danmark og Sverige.

Lisensmodeller kan komme i mange former, med ulike krav knyttet til ansvarlighet, ulike skattesatser, og ulikt omfang når det gjelder hvilke spilltyper og kanaler som er omfattet.

I en enerettsmodell tilfaller overskuddet i sin helhet frivillige virksomheter, mens overskuddet etter skatt i en lisensmodell tilfaller spillsekskapene. En annen forskjell er at inntektene til Staten i en lisensmodell kommer i form av skatt, som Staten så disponerer gjennom årlige statsbudsjett, mens de frivillige virksomhetene mottar inntektene fra pengespill direkte i enerettsmodellen.

Norske myndigheter står fritt til å velge mellom en enerettsmodell og en lisensmodell. Som vist i Oslo Economics-rapporten *Evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis* finnes det en betydelig rettspraksis som viser at den norske enerettsmodellen er i tråd med Norges forpliktelser som EØS-medlem. Eneretten på spillfeltet kan godt sammenlignes med Vinmonopolets enerett på alkoholfeltet: Begge ordningene har som formål å redusere samfunnskostnader knyttet til avhengighet, og begge ordningene har fungert over lang tid i Norge.

Finland er et eksempel på et annet europeisk land som har holdt fast på enerettsmodellen. Johanna Järvinen-Tassopoulos (State of play 2017) skriver følgende om synet på regulering av pengespill i Finland: *In Finland, there has been a political consensus on preserving the monopoly system, and population surveys indicate that the citizens also lend their strong support to a monopoly system based on preventing gambling-related harms.* I samme rapport fremkommer en kanaliseringsgrad på 91 prosent i Finland i 2016, hvilket tilsier at Finland langt på vei har lyktes i å stenge de uregulerte aktørene ute fra markedet.

EU-rapporten *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers* viser at en rekke EU-land har en streng regulering av pengespillmarkedet, så Norge står ikke i en særstilling med sin enerettsmodell.

3. Resultater i tidligere analyser

Det har blitt gjennomført flere analyser og rapporter på det spillpolitiske feltet de siste årene. Analysene bygger på ulike forutsetninger og kommer til ulike resultater, konklusjoner og anbefalinger for den fremtidige organiseringen av det norske pengespillmarkedet. Dette kapittelet oppsummerer tidligere arbeid på feltet, og identifiserer syv usikkerhetsmomenter knyttet til forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

3.1 Tidligere arbeid på feltet

Det er særlig to tidligere rapporter som trekkes frem i diskusjonen om innføring av lisensmodell for pengespill i Norge. Den ene er en rapport utarbeidet av Rambøll for Kulturdepartementet i 2015, den andre er en rapport utarbeidet av Menon Economics for utenlandske spillselskaper² i 2018.

Rambølls rapport vurderer fire ulike lisensmodeller opp mot videreføringen av enerettsmodellen. Rambøll finner at ingen av de fire lisensmodellene vil gi høyere inntekter til gode formål enn en videreføring av enerettsmodellen.

Senere i 2015 utarbeidet Rambøll en tilleggsrapport, der et nytt og høyere estimat for den uregulerte omsetningen ble lagt til grunn. Analysen viste at statens inntekter i en lisensmodell for deler av spillportføljen, ville kunne gi marginalt høyere inntekter enn videreføring av enerettsmodellen. Rambøll skriver: *Den oppdaterte beregningen viser dermed at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge ikke vil medføre tap, men heller ikke store gevinster i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten. Forskjellene utgjør ca. 0,5 % - 1,9 % av de samlede direkte inntektene fra det norske pengespillmarkedet i år 5.*

Menon Economics har i 2018 utarbeidet en rapport på oppdrag fra fire utenlandske spillselskaper (Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill, Menon-publikasjon nr. 68/2018). Denne rapporten benyttes ofte av forkjemperne for innføring av lisensmodell for pengespill i Norge.

Menons rapport konkluderer med at innføring av en lisensmodell i Norge vil være samfunnsøkonomisk

lønnsomt, uansett om skattesatsen er 15, 20 eller 25 prosent. Dette betyr at differansen mellom samlet nytte og samlet kostnad for samfunnet hevdes å være større ved en lisensmodell enn ved en videreføring av dagens enerettsmodell.

Menons analyse er dessverre lite transparent. Det er krevende å forstå det eksplisitte tallgrunnlaget som beregningene er basert på, og det er i liten grad gjort rede for hvilke størrelser som inngår i ulike oppsett og hvordan ulike begreper er definert.

3.2 Forutsetninger det knytter seg usikkerhet til

Vi har identifisert syv forutsetninger i Menons og Rambølls analyser som vi mener er spesielt usikre. En endring i en eller flere av disse forutsetningene ville etter vår vurdering medført andre resultater i rapportene. I listen under refererer vi til Menons forutsetninger, men Rambølls rapport inneholder mange av de samme forutsetningene:

- **Nullalternativet:** Menon mener at de uregulerte aktørene vil styrke sin markedsposisjon ved en videreføring av dagens enerettsmodell. Vi mener det er sannsynlig at det blir stadig vanskeligere for de uregulerte å operere i det norske markedet, som følge av nye og mer effektive tiltak mot pengeoverføringer og markedsføring.
- **Omsetning utenlandske aktører:** Menon legger til grunn et høyt estimat for de utenlandske aktørenes omsetning, og derfor relativt høye skatteinntekter i en lisensmodell. Vi mener Lotteritilsynets lavere estimat kan være vel så riktig.
- **Omsetning Norsk Tipping og andre norske aktører:** Menon legger til grunn at de norske aktørenes nettoomsetning vil være den samme i en lisensmodell som i en enerettsmodell. Vi mener det er sannsynlig at en lisensmodell gir økt konkurranse, og dermed lavere omsetning for de norske aktørene, og redusert samfunnsbidrag fra disse.
- **Kanaliseringsgrad:** Menon mener så mye som 90 prosent av online-omsetningen vil inngå i en lisensmodell, med tilhørende skattekostnad. Vi mener det vil være svært krevende å få en så høy kanaliseringsgrad, med mindre ansvarlighetsregimet tilknyttet lisensmodellen er langt mindre omfattende enn det regimet Norsk Tipping opererer under i dag.

² Kindred Group, Gaming Innovation Group, ComeOn, Betsson Group

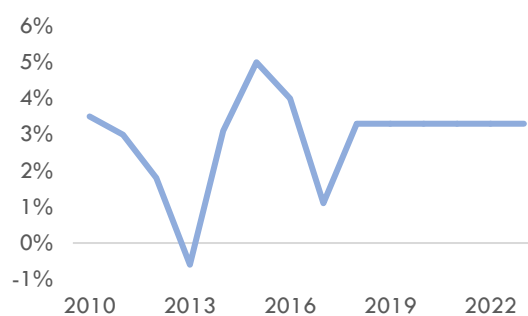
- Vridning mellom spilltyper og utvikling gevinstandel: Menon legger til grunn at det ikke skal være noen overgang fra tallspill til kasinospill ved en innføring av lisensmodell, og at det heller ikke skal oppstå et vesentlig press for økte gevinster. Vi mener økt konkurranse vil gi økt risiko for at tallspillene taper markedsandeler, med negative konsekvenser for samfunnsbidrag og problemspilling.
- Samlet spille volum: Menon mener at total nettoomsætning i pengespillmarkedet ikke vil påvirkes av en innføring av lisensmodell. Vi mener økt konkurranse og økt tilgang til markedsføring vil kunne gi økt samlet volum av spilling, og dermed økt risiko for problemspilling.
- Markedsføringskostnad Norsk Tipping og andre norske aktører: Menon legger til grunn en økt markedsføringskostnad hos de norske aktørene. Vi mener det er betydelig risiko for at innføringen av en lisensmodell vil kreve en enda større vekst i markedsføringskostnader enn det Menon legger til grunn, og dermed redusert samfunnsbidrag og økt risiko for problemspilling.

Vi vil diskutere disse syv forutsetningene hver for seg, og vise at det knytter seg betydelig usikkerhet til Menons og Rambølls analyser, og at denne usikkerheten i Menons analyse systematisk trekker i retning av reduserte bidrag til frivilligheten og økt omfang av problemspilling. I dette kapitlet viser vi hvordan Menon og Rambøll har behandlet hvert av disse temaene, og i neste kapittel drøfter vi hvilke andre forutsetninger som kunne vært lagt til grunn, og hvilke utslag det gjør når det gjelder finansiering av frivillige og ideelle virksomheter og problemspilling.

3.2.1 Nullalternativet

Menon har lagt til grunn et nullalternativ, som skal være en videreføring av dagens situasjon med enerettsmodell, der de regulerte aktørene gradvis taper markedsandeler i analyseperioden. Samlet ser det ut som om Menon legger til grunn en årlig vekst i nettoomsætning på 3,3 prosent for de regulerte aktørene i perioden 2017 til 2023. Figur 3-1 viser historisk årlig vekst og Menons anslag for fremtidig vekst.

Figur 3-1 Historisk årlig vekst i regulert marked og Menons anslag for fremtidig vekst.



Kilde: Menon, Lotteritilsynet

Som det fremgår, legger Menon til grunn en fremtidig årlig samlet vekst for de regulerte tilbyderne som er på nivå med den historiske veksten.

Menon opererer med begrepene «offline» og «online» omsetning. Dette synes å være ment å representere omsetning som skjer på fysiske utsalgssteder og terminaler, mens online betyr omsetning på nett og mobil. Hverken Lotteritilsynet eller Norsk Tipping opererer i særlig grad med disse begrepene i sine statistikker.

Menon synes å legge til grunn en overgang fra offline til online i nullalternativet. Den samlede årlige omsetningsveksten på 3,3 prosent for de regulerte aktørene, synes å kunne dekomponeres i en årlig vekst online på 8,1 prosent for online, og 1,3 prosent for offline. Det er krevende å vurdere hvordan dette stemmer overens med historiske tall, siden det ikke rapporteres tall med denne inndelingen.

Den uregulerte online-omsetningen vurderes av Menon til å skulle ha en årlig vekst på 6,8 prosent i perioden 2017-2023. Dersom de historiske omsetningstallene er korrekte, er dette en lavere vekst enn det har vært i de siste årene frem til 2017.

Rambøll legger til grunn en svært forsiktig vekst for tallspill i sitt nullalternativ, med 0,5 prosent årlig vekst. I perioden 2013-2018 har den virkelige veksten for tallspillene vært 4,7 prosent årlig. Rambølls nullalternativ viser at bidraget til frivillig virksomhet etter fem år skal ha vokst fra 5,3 milliarder kroner til 5,8 milliarder kroner. I virkeligheten var bidraget i 2017 som vist 6,2 milliarder kroner, to år etter utarbeidelsen av Rambølls rapport. Rambøll legger opp til at de uregulerte aktørene tar markedsandeler i femårsperioden, men denne veksten er svært begrenset.

3.2.2 Omsetning utenlandske aktører

Menon benytter tall fra H2 Gambling Capital for å estimere omsetning i dagens uregulerte marked, og

for å fremskrive omsetningen i online-markedet i analyseperioden.

H2s tall skiller seg betydelig fra tallene som Lotteritilsynet utarbeider, men Menon argumenterer for at H2s tall gir et riktigere bilde av virkeligheten.

Rambøll benytter primært tall fra Lotteritilsynet i sine analyser.

3.2.3 Omsetning Norsk Tipping og andre norske aktører

Menon legger til grunn at innføring av en lisensmodell ikke vil endre omsetningen til de norske aktørene (i hovedsak Norsk Tipping og Rikstoto). De norske aktørene vil dermed ha samme omsetningsutvikling uavhengig av om det er en enerettsmodell eller en lisensmodell.

Menon har modellert en økt markedsføringskostnad på 50 % hos de norske aktørene for å svare på økt konkurranse, men mener altså at denne økte markedsføringen vil være tilstrekkelig for å beholde samme omsetning som i en videreføring av enerettsmodellen.

Rambøll legger til grunn at Norsk Tipping vil tape omsetning som følge av økt konkurranse, med en redusert nettoomsetning på 15 prosent innenfor online sportsspill og kasinospill, og 10 prosent innenfor offline sportsspill. For andre typer spill venter Rambøll ingen endring i Norsk Tippings omsetning i scenariet der bare kasinospill og sportsspill åpnes for lisensmodell. I scenariet der også tallspill inngår i lisensmodellen, legger Rambøll til grunn at Norsk Tipping mister 30 prosent av sin omsetning.

3.2.4 Kanaliseringsgrad

Kanaliseringsgraden måler omsetningen i det regulerte markedet som andel av den totale omsetningen i markedet, dvs. uregulert og regulert omsetning. I en lisensmodell inkluderer det regulerte markedet utenlandske aktører med lisens og dagens enerettsaktører. Menon legger til grunn en økende kanaliseringsgrad gjennom analyseperioden, med opptil 90 prosent kanalisering på onlinespill, gitt en 20 prosent skattesats. Menon omtaler ikke hvilket ansvarlighetsregime de legger til grunn når denne kanaliseringsgraden er estimert.

Rambøll synes å legge til grunn en kanaliseringsgrad på 75 prosent etter fem år i et scenario med begrensede ansvarlighetskrav og 20 prosent skatt, og 67,5 prosent med strengere ansvarlighetskrav og 15 prosent skatt.

3.2.5 Vridning mellom spilltyper og utvikling gevinstandel

Det kan virke som Menon legger til grunn at innføring av lisensmodell ikke endrer på sammensetningen av spill i porteføljen til dagens enerettsaktører, ei heller fordelingen av omsetning mellom ulike spill. For eksempel fremstår det som at omsetningen offline i Menons analyse ikke påvirkes av lisensmodell, og siden det forutsettes at bidraget fra Norsk Tipping og Rikstoto holdes uendret (med unntak av reduksjonen som følger økte markedsføringskostnader), impliserer det at det ikke regnes med endringer i sammensetningen av spilleaktivitet i porteføljen til enerettsaktørene. Det synes også som at Menon legger til grunn at gevinstandelen i spillene til Norsk Tipping og Rikstoto ikke endres, uten at det omtales eksplisitt.

Det fremstår heller ikke som at Rambøll vurderer eller tar hensyn til mulige vridninger mellom spilltyper hos de norske aktørene.

3.2.6 Samlet spillevolum

Menon legger til grunn at nettoomsetningen av spill totalt i Norge ikke endrer seg ved en innføring av lisensmodell. Omsetningen for både offline og online ser ut til å være lik i nullalternativet og i alternativet med lisensmodell.

Også Rambøll synes i sin rapport å legge til grunn uendret nettoomsetning som følge av innføring av lisensmodell, men Rambøll er spesifikke på at bruttoomsetning må ventes å gå opp. Det betyr at omfanget av spilling vil øke, men fordi Rambøll legger til grunn økte gevinstandeler som følge av økt konkurranse, endres ikke nettoomsetningen.

3.2.7 Markedsføringskostnad for Norsk Tipping og andre norske aktører

Menon har lagt til grunn at det vil være nødvendig for de norske aktørene å øke sin markedsføringskostnad ved innføringen av en lisensmodell. Menon har modellert en økt markedsføringskostnad på 50 prosent sammenlignet med 2017-nivået.

Også Rambøll legger til grunn økt markedsføringskostnad på 50 prosent i scenariet med begrensede ansvarlighetskrav.

4. Vår vurdering av risiko knyttet til innføring av lisensmodell for pengespill

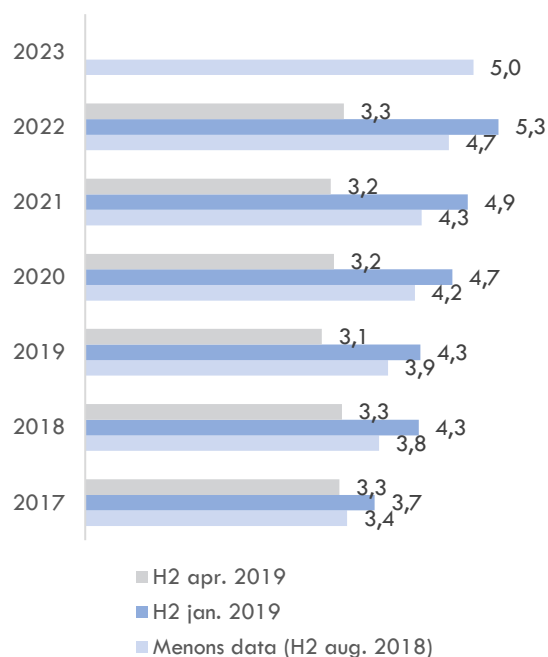
I dette kapitlet drøfter vi usikkerheten knyttet til de syv forutsetningene omtalt i kapittel 3, for å vurdere hvorvidt forutsetningene kunne vært annerledes enn det som legges til grunn i Menons og Rambølls rapporter, og hvilke utslag dette i så fall ville betydd for bidrag til frivillige virksomheter og problemspilling.

4.1 Usikkerhet: Nullalternativet

Menon beskriver et nullalternativ der de norske regulerte aktørene stadig taper markedsandeler til de uregulerte. Mens de regulerte aktørene, ifølge Menon, har en markedsandel (målt i nettoomsättning) på 76 prosent i 2017, estimeres denne til å gå ned til 72 prosent i 2023. Denne nedgangen tilsier knapt 700 millioner lavere omsetning for de regulerte aktørene sammenlignet med en situasjon der markedsandelen beholdes uendret.

I følge en presentasjon holdt av Lotteritilsynet, har H2 Gambling Capital, som er kilden til omsetningstallene Menon benytter i rapporten, siden Menons rapport utarbeidet to nye datasett for omsetning i det norske spillmarkedet. Forskjellen mellom de ulike datasettene vises i Figur 4-1.

Figur 4-1 Estimater for uregulert online-nettoomsättning, pengespillmarkedet i Norge (milliarder NOK)



Kilde: Menon, Lotteritilsynet

Dersom de nyeste tallene fra H2 Gambling Capital skulle vise seg å være mer korrekte enn tallene Menon har benyttet, mens estimatet for den regulerte omsetningen står seg, får det stor betydning for utvikling av markedsandel i nullalternativet. I stedet for en nedgang i den regulerte markedsandelen fra 76 til 73 prosent i perioden 2017 til 2022, fremkommer da en økning i markedsandel fra 77 prosent til 79 prosent.

Vi har ikke kjennskap til hvordan H2 Gambling Capital utarbeider sine tall, men det synes tydelig at det knytter seg stor usikkerhet til tallene.

Menon beskriver i sin rapport nullalternativet med følgende ord: *Som figuren viser vil andelen av det norske markedet som er under norsk regulering være lavere i framtiden dersom utviklingen fram til i dag fortsetter. Det vil både føre til tapte inntekter for det norske samfunnet og at en større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll.* Denne virkelighetsbeskrivelsen synes ikke lenger å stemme, selv om det bare har gått ett år siden Menon skrev sin rapport.

Det kan argumenteres godt for et nullalternativ der det iverksettes stadig flere og mer virksomme tiltak for

å begrense de uregulerte aktørenes tilgang til markedet. Dette kan være tiltak for å forhindre pengeoverføringer, tiltak for å forhindre reklame i tv-kanaler, tiltak for å varsle spillere om ulovlig adferd og andre typer tiltak.

Et slikt nullalternativ er sannsynliggjort av at regjeringen arbeider med å innføre en effektiv hjemmel som kan gjøre det mulig å hindre reklame for uregulerte pengespill på tv-kanaler som sender fra utlandet. Regjeringen arbeider også for å muliggjøre varslings til spillere som er i ferd med å gå inn på uregulerte aktørers nettsider, så disse spillerne blir klar over at tjenestene ikke er lovlige i Norge.

Menon drøfter i sin rapport hvorvidt slike tiltak vil kunne endre nullalternativet. Menon synes å ha liten tro på at det vil kunne gjennomføres tiltak som i vesentlig grad svekker de uregulerte aktørenes posisjon: *Dagens regelverk kan likevel ikke hindre utenlandske selskaper å markedsføre sine produkter gjennom kanaler som sender fra utlandet (i land der slik reklame er tillatt), typisk England. Det vil være store utfordringer med å endre markedsføringsreglene for disse reklameflatene grunnet EØS-reglementet, og denne problemstillingen har vært kjent over tid.* Det er interessant å observere at regjeringen synes å ha funnet virkemidler på dette området, selv om Menon knapt ett år tidligere mente det ville være store utfordringer knyttet til dette.

Dersom det reelle nullalternativet er et scenario der de regulerte, norske spillaktørene styrker sin markedsposisjon på bekostning av de uregulerte, utenlandske aktørene, vil det bety at en videreføring av dagens situasjon gir økte inntekter til frivillige virksomheter, og redusert risiko for problemspilling. Med en slik situasjon synes det ikke som at det er noe grunnlag for å forlate enerettsmodellen til fordel for en usikker lisensmodell.

4.2 Usikkerhet: Omsetning utenlandske aktører

Omsetningen til de utenlandske aktørene i dag og i fremtiden er viktig for spørsmålet om innføring av lisensmodell. Dette er fordi en høy omsetning med en gitt kanalisierungsgrad og skattesats vil gi en høy skatteinntekt til den norske stat, mens en lav omsetning vil medføre en lav skatteinntekt. Menon bruker i sin rapport mye plass på å argumentere for at H2 Gambling Capitals estimerer for de utenlandske aktørenes omsetning i Norge er de eneste pålitelige estimatene.

Som vist over synes det å være store bevegelser i H2 Gambling Capitals estimerer over tid. Dette viser i seg selv at det knytter seg betydelig usikkerhet til disse tallene. H2 Gambling Capitals nyeste tall viser en

uregulert nettoomsetning i 2022 som er nesten 1,4 milliarder kroner lavere enn tallene Menon legger til grunn. Det er en forskjell på nesten 30 prosent. Med en kanalisierungsgrad på 90 prosent, og 20 prosent skatt på nettoomsetning, innebærer denne endringen en redusert skatteinntekter i en lisensordning på 250 millioner kroner bare dette ene året.

Menon benytter det høye estimatet for den uregulerte omsetningen på to måter; som et argument for at den regulerte delen av markedet i dag taper kampen mot den uregulerte, og som et argument for at en lisensmodell vil gi høye skatteinntekter som mer enn kompensere for bortfall av inntekter fra de norske aktørene.

Lotteritilsynet gjør sine egne vurderinger av omfanget av uregulert spill i Norge. Estimatet for 2017 viser ifølge Menon en nettoomsetning mellom 1,8 og 2,2 milliarder kroner. Dette er da 1,2-1,6 milliarder kroner lavere enn Menons anslag basert på data fra H2 Gambling Capital. Dersom Lotteritilsynets tall skulle vise seg å være av bedre kvalitet enn Menons tall, vil det bety at markedsandelen til de norske aktørene i 2017 er rundt 84 prosent, i stedet for 76 prosent som Menon legger til grunn. Hvis veksten i internasjonal omsetning i en lisensmodell blir som Menon legger til grunn, men hvor utgangspunktet i virkeligheten er 2017-omsetningen estimert av Lotteritilsynet, vil det redusere skatteinntekten med 1,5 milliarder kroner i femårsperioden Menon analyserer.

Dersom vi legger til grunn Lotteritilsynets 2017-estimat, og veksten i H2 Gambling Capitals siste prognose, reduseres skatteinntekten i en lisensmodell med mer enn 2 milliarder kroner sammenlignet med Menons rapport.

Selv om Menon argumenterer sterkt for at H2 Gambling Capitals tall gir det mest treffsikre estimatet for de utenlandske aktørenes omsetning i Norge, må det kunne sies å være betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene. Dersom Lotteritilsynets tall skulle vise seg å gi et riktigere bilde, vil det være stor risiko for en redusert inntekt til frivillige virksomheter ved innføring av en lisensmodell i Norge.

4.3 Usikkerhet: Omsetning Norsk Tipping og andre norske aktører

Estimatet for utviklingen i omsetningen for de norske aktørene i pengespillmarkedet ved innføringen av en lisensmodell, vil ha stor betydning for hvor stort bidrag frivillig virksomhet vil kunne få i en slik lisensmodell. Dersom omsetningen ikke endres når lisensmodell innføres, slik Menon synes å legge til grunn, betyr dette at risikoen for tapte inntekter for frivillig sektor er begrenset.

Det knytter seg imidlertid betydelig usikkerhet til omsetningen til de norske aktørene i en lisensmodell. Dersom de utenlandske aktørene skal gå med på å betale 20 prosent skatt til norske myndigheter, er det rimelig å legge til grunn at disse aktørene må forvente en større økning i omsetning innenfor en lisensmodell enn utenfor, slik at skattekostnaden kan kompenseres av økt omsetning. Denne økte omsetningen må komme fra et sted; enten må markedet vokse totalt sett, eller så må de utenlandske aktørene ta markedsandeler fra de norske.

Menon synes å legge til grunn at innføringen av en lisensmodell ikke medfører vekst i totalmarkedet i Norge, og endringen skal heller ikke medføre redusert omsetning for de norske aktørene. Det må da bety at de utenlandske aktørene ikke får høyere omsetning innenfor en lisensmodell enn de gjør utenfor. Likevel legger Menon til grunn at aktører som står for 90 prosent av online-omsetningen skal ønske å inngå i lisensmodellen, og dermed betale skatt til myndighetene.

For å belyse risikoen for at de norske aktørene kan tape markedsandeler ved innføring av en lisensmodell, er det nødvendig å se på konkurranseflatene i pengespillmarkedet.

På vegne av Kulturdepartementet gjennomførte Oslo Economics i 2018 en omfattende evaluering av det norske markedet for pengespill. En del av denne evalueringen kartla konkurranseflatene i markedet.

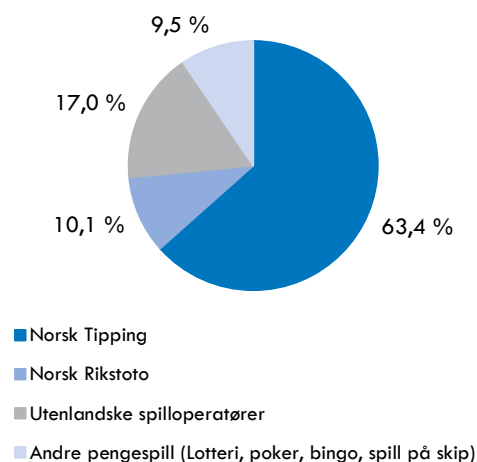
Vi har tatt utgangspunkt i disse analysene når vi i denne rapporten vurderer mulige virkninger av innføring av en lisensmodell. Her i dette kapitlet oppsummeres sentrale trekk ved dagens pengespillmarked med vekt på Norsk Tippings konkurranseflater mot utenlandske spilloperatører. Videre vurderes sannsynlige konkurranseøkonomiske effekter av å slippe utenlandske spilloperatører til i det regulerte markedet for pengespill.

4.3.1 Markedsandeler med dagens modell, mellom spill og spillaktører

Figur 4-1 viser fordelingen av netto omsetning i det norske pengespillmarkedet, basert på tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Lotteritilsynet (2018) estimerer at det regulerte markedet hadde en samlet en netto omsetning på 10,2 milliarder i 2017. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til størrelsen på det uregulerte markedet, ettersom disse aktørene ikke rapporterer sine regnskapstall i Norge. Ulike analyser og rapporter har derfor operert med ulike anslag på størrelsen på det uregulerte markedet. Menon (2018) baserer seg på H2 Gambling Capital, som estimerer at det uregulerte markedet utgjør 3,4 milliarder kroner i 2017. Tilsynet har på sin side estimert omsetningen til å ligge mellom 2 og 2,2 milliarder i 2017. I henhold til Tilsynets beregninger utgjorde

derfor de utenlandske spillleselskapene omkring 17 prosent av det norske spillemarkedet i 2017.

Figur 4-4-2: Markedsandeler (regulert og uregulert) målt i netto omsetning, 2017



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet. I figuren er et snitt på 2,1 milliarder kroner for netto omsetning hos utenlandske spillleselskaper benyttet.

Under dagens enerettsmodell er Norsk Tipping den desidert største aktøren i det norske pengespillmarkedet. Mesteparten av Norsk Tippings netto omsetning kommer fra tallspill (70 prosent), herunder de store Lotto-spillene og Flax, etterfulgt av sportspill (11 prosent), instastpill (10 prosent) og terminalspill (8,5 prosent). Av enkeltspill var tallspillene Lotto, Viking Lotto og EuroJackpot de største bidragsyterne til Norsk Tippings netto omsetning i 2018. Dette viser at tallspillene generelt og lotteriene spesielt, er helt sentrale for Norsk Tipping og organisasjonene som forvalter selskapets overskudd til ideelle og frivillige formål.

Norsk Tippings tallspill er ikke bare svært viktige for de frivillige formål, de har også den positive egenskap at det i liten grad knytter seg skadepotensial til disse spillene. Av 451 spillspesifikke henvendelser til hjelpelinjen i 2017, var 4 prosent relatert til tallspill. Til sammenligning var 51 prosent knyttet til kasinospill på nett, og 11 prosent knyttet til oddsspill. I mangel på presise data for de utenlandske spillleselskapene, er det vanskelig å anslå hvordan omsetningen fordeler seg mellom ulike spilltyper i det uregulerte markedet. Basert på nordiske regnskapstall for de børsnoterte selskapene er det imidlertid grunn til å tro at omsetningen hos de utenlandske aktørene i stor grad er drevet av spill med større skadepotensial, herunder kasino- og oddspill på nett.

4.3.2 Pengebruk og omsetning per kunde

Uavhengig av spilloperatør bruker de fleste norske spillere et beskjedent beløp på pengespill i løpet av en vanlig uke. Andelen som bruker over 600 kr er

imidlertid betydelig høyere blant de som bruker utenlandske spilloperatører, sammenlignet med de som spiller i det regulerte markedet: 1 prosent av de som har spilt hos Norsk Tipping svarer at de bruker mer enn 600 kroner, mens over 10 prosent av de som har spilt hos de utenlandske selskapene svarer det samme. Det fremstår derfor som Norsk Tipping i høyere grad enn de utenlandske selskapene lykkes med å unngå problemspilling. Sammenligner vi markedsandeler i form av antall spillere, mot markedsandeler målt i omsetning, har Norsk Tipping en høyere andel av markedet målt i antall spillere sammenlignet markedsandel målt i omsetning. Samlet sett indikerer dette at gjennomsnittlig netto omsetning per spiller i Norsk Tipping ligger lavere enn tilsvarende tall for de utenlandske selskapene.

4.3.3 Alderssammensetning

En større andel av de som spiller hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er i høyere alderskategorier, sammenlignet med de utenlandske spilleaktørene, med en gjennomsnittsalder på henholdsvis 51 og 32 år (Oslo Economics, 2018). Over halvparten av spillerne i Norsk Tipping er 45 år eller eldre, mens andelen under 30 år bare er 13 prosent. Hos de utenlandske selskapene er bildet speilvendt, der over halvparten av spillerne er under 30 år.

Valg av spillsegment ser også ut til å henge sammen med alder, der eldre gjerne spiller tradisjonelle spill som spill på hest, tipping og tallspill, mens yngre oftere deltar i nyere spillformer, og gjerne spiller på internett (Pallesen, et al., 2016). Denne alderssammensetningen finner vi også innad i Norsk Tippings spillportefølje. Gjennomsnittsalderen blant de som har spilt tallspill (51,8 år) og hestespill (48,8 år) er høyere enn blant de som har spilt odds-spill (45,2 år), kasinospill (37,3 år) og automatspill (46,8 år) hos Norsk Tipping (Oslo Economics, 2018).

4.3.4 Konkurransflater under dagens enerettsmodell

Norsk Tipping møter konkurranse fra utenlandske og uregulerte aktører langs hele sin spillportefølje. Konkurransen er sterkst innen odds- og kasinospill på nett, og svakere innen tallspill, herunder de store lotteriene, Lotto og Viking Lotto. Selv om Norsk Tipping har en sterk markedsposisjon i tallspillsegmentet i dag, opplever Norsk Tipping at de utenlandske selskapene utvider sine spillporteføljer, fra hovedsakelig kasino- og oddsspill, mot spill som også inneholder lotterielelementer. I tillegg posisjonerer nå en del utenlandske aktører seg mot lotterimarkedene gjennom å tilby veddemål på eksisterende lotterier hos Norsk Tipping.

Diversjonsundersøkelsen som ble gjennomført av Oslo Economics i 2018 kartla konkurransenærheten mellom Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og de utenlandske

aktørene. Diversjonsratene ble beregnet på portefølje- og spillnivå, og er et mål på hvor stor del av total omsetning som ville tilfalle konkurrerende tilbud dersom et enkeltspill eller en hel aktør faller bort. Hensikten den gangen var i hovedsak å gi et kvantitativt mål på den direkte kanaliseringen, det vil si i hvilken grad enerettsaktørene evnet å trekke spillere vekk fra det uregulerte markedet.

Konkurranseflatene er også interessante for å forstå hvordan spillerne tilpasser seg endret konkurranse og tilstedeværelse av spilltilbydere ved innføring av lisensmodell. Derfor gjengis relevante funn her, med spesiell vekt på diversjon fra Norsk Tipping til de utenlandske spilleaktørene og intern diversjon.

Konkurransflater mot utenlandske aktører

På porteføljenivå tilsier resultatene at i underkant av 10 prosent, målt i omsetning, ville spilt hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant i sin helhet. Til sammenligning ville 45,5 prosent, beveget seg fra de utenlandske aktørene til Norges Tipping dersom det utenlandske spilltilbudet forsvant i sin helhet.

Den lave diversjonsraten på porteføljenivå fra Norsk Tipping til de utenlandske aktørene, skyldes hovedsakelig at blant de som har spilt pengespill i Norsk Tipping har de aller fleste spilt tallspill, og kun 4 prosent av de som i dag spiller tallspill i Norsk Tipping ville valgt å spille hos en utenlandsk aktør dersom tilbudet hos Norsk Tipping forsvant. Dette kan henge sammen med at tallspill-spillerne opplever å ha få, eller ingen reelle, substitutter, i dagens pengespillmarked.

Norsk Tipping møter tydeligere og mer direkte konkurranse innenfor odds- og kasinospill, der de utenlandske tilbydere har et bredt og veletablert tilbud på det norske markedet. Den direkte kanaliseringen er derfor trolig størst i dette segmentet.

Videre viser undersøkelsen at omtrent 2/3 av de som ville spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant, er 44 år eller yngre. Til sammenligning er omtrent 2/3 som svarer at de ville spilt hos Norsk Rikstoto dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant 45 år eller eldre.

Oppsummert betyr dette at det er særlig innen ferdighetsspill og kasinospill at Norsk Tipping møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører, og konkurranseflaten er særlig relevant for yngre spillere. Dette reflekterer trolig at det innen ferdighetsspill og kasinospill eksisterer et tydeligere substitutt hos de utenlandske spilloperatørene (for eksempel diverse oddsspill) enn det som er tilfellet innen tallspill.

Intern diversjon

Den interne diversjonen/kannibaliseringen, er relativ beskjeden på tvers av spillsegmentene Norsk Tipping tilbyr. Den høyeste interne diversjonen finner vi for tallspillsegmentet der 1 av 6 (17 prosent) ville spilt et annet spill hos Norsk Tipping dersom tallspillene forsvant. At tallspillene har den høyeste interne diversjonen henger trolig sammen med at de utenlandske aktørene i dag tilbyr få direkte substitutter innen dette spillsegmentet, sammenlignet med for eksempel ferdighets- og kasinospill på nett, der de utenlandske aktørene tilbyr et tilnærmet perfekt substitutt.

17 prosent av tallspill-spillerne kunne tenke seg å spille andre spill, men som vi har sett, kun 4 prosent ville spilt hos utenlandske aktører. Dette forteller oss at ganske mange av de som spiller tallspill hos Norsk Tipping i dag kunne tenke seg å spille andre spill, men det må være i regulerte og trygge former, altså hos en lovlig og ansvarlig aktør. Hvis en lisensmodell innebærer at de utenlandske lisensaktørene fremstår mer legitime og trygge, vil med andre ord det potensielle tapet av kunder innen tallspillsegmentet ligge opp mot 17 prosent, noe som vil ha dramatiske konsekvenser for Norsk Tippings overskudd.

Spillere som ville sluttet å spille hvis tilbudet fra Norsk Tipping forsvant

De som ville sluttet å spille i Norsk Tipping dersom et spill eller hele tilbudet forsvant, kan si noe om ekstern rekruttering fordi dette er spillere som – hvis tilbudet fra Norsk Tipping ikke eksisterte – ikke ville spilt pengespill. Målt i antall svar ville et flertall av respondentene sluttet å spille dersom de ikke lenger kunne spilt hos Norsk Tipping. Andelen som ville sluttet er høyest for tallspill (74 prosent) og lavere for ferdighetsspill (62 prosent), og kasino- og automatspill (52 prosent). En høyere sluttprosent innen tallspill indikerer at denne gruppen av spillere er 1) mindre opptatt av pengespill generelt og derfor mindre på jakt etter alternativer, og/eller 2) opplever å ha få alternativer til spillet de liker (tallspillene) hos de øvrige aktørene.

Oppsummering

Dersom Norsk Tippings tilbud av tallspill opphørte, ville omtrent 4 prosent spilt hos utenlandske aktører, 4 prosent spilt hos Norsk Rikstoto, 17 prosent spilt andre spill i Norsk Tippings portefølje og 74 prosent ville sluttet å spille. Den resterende prosenten er usikker eller ville spilt hos andre mindre aktører. Det fremstår derfor som at tallspillene møter begrenset konkurranse, under dagens enerettsmodell. Tallspillene er viktige for Norsk Tippings netto omsetning, og sikrer at befolkningen tilbys og velger spill med lavt skadepotensiale. Dagens situasjon er derfor heldig, med tanke på både problemspilling og

samfunnsbidrag. Neste delkapittel ser på hvorfor og hvordan det er grunn til å tro at konkurransebildet for tallspillene vil endres i en lisensmodell.

4.3.5 Mulige endringer ved en lisensmodell

Det er knyttet usikkerhet til hvordan konkurranseflatene og konkurransensærheten vil utvikle seg ved innføringen av en lisensmodell i det norske pengespillmarkedet. Helt sikkert vil utfallet avhenge av hva slags lisensmodell man innfører. For eksempel vil utfallet for Norsk Tippings posisjon i en lisensmodell, avhenge av hva slags type spill som omfattes av ordningen. I Danmark har Danske Spil fått beholde sin monopolposisjon på de store lotteriene. Videre vil graden av kanalisering avhenge av hvor streng modellen er med tanke på krav om ansvarlighet og skattesatsen lisenshaverne må forholde seg til. Menon (2018) peker ikke ut en klar modell for lisens, utover å diskutere ulike skattesatser. Trolig er kanalisering-graden like avhengig av hvilke krav som stilles til ansvarlighet.

Menon (2018) argumenterer for at lotterispillene til Norsk Tipping har en nærmest urokkelig posisjon i det norske pengespillmarkedet, gjennom en sterk merkevare og høy legitimitet i befolkningen. Dette er trolig en god beskrivelse under dagens enerettsmodell. I en lisensmodell derimot, der de utenlandske aktørene lovlig kan tilby tallspill og/eller andre lignende spill, vil konkurransensærheten trolig øke.

Som vi har sett, er det under dagens enerettsmodell, mange som ikke anser det utenlandske spilletilbudet som et reelt alternativ til tilbudet fra enerettsaktørene. Dersom eldre mennesker i tillegg er mer opptatt av å følge lover og regler, er det rimelig å anta at denne effekten er spesielt sterk innen de tradisjonelle tallspillene, der snittalderen er høyere. Ved innføring av en lisensmodell som inkluderer tallspill, der de utenlandske aktørene lovlig tilbyr tallspill i Norge, vil derfor trolig også tallspill-segmentet møte tøffere konkurranse, fordi tilbudet fra de utenlandske aktørene nå oppleves som et reelt alternativ. Selv i en lisensmodell der tallspill ikke inngår, vil konkurransen for Norsk Tippings tallspill kunne øke, fordi det er krevende å definere tydelig hva som er tallspill; det vil kunne finnes eksempler på spill som ligner på tallspill, men som faller utenfor definisjonen.

Dette underbygges av at vi med dagens enerettsmodell finner en høy diversjon fra utenlandske aktører til Norsk Tipping (over 40 prosent), men lav diversjon fra Norsk Tipping til de utenlandske markedet (under 10 prosent). Dette reflekterer de barrierene majoriteten av spillerne i dag opplever mot de utenlandske og ulovlige aktørene, men som det er grunn til å tro at vil endres i en lisensmodell.

I en lisensmodell er det også sannsynlig at vi vil se flere nyetableringer i tallspillsegmentet. I dag bidrar Norsk Tippings tilbud av tallspill indirekte til kanalisering, gjennom å hindre de utenlandske aktørene fra å tilby tallspill i Norge. Den suverene merkevaren og legitimiteten til for eksempel Lotto kan være en av de viktigste grunnene til at de utenlandske aktørene har vært forsiktige med å etablere seg i tallspillsegmentet så langt. I en lisensmodell, der utenlandske spilltilbydere lovlig kan etablere seg og reklamere for sine spill, er ikke denne suverene posisjonen like sikker. Trolig vil vi få en oppblomstring av konkurrerende tallspill (eller spill som ligner på tallspill), tilbudt av mindre ansvarlige aktører.

Samlet sett er det grunn til å tro at konkurransesikkerheten vil øke ved innføring av en lisensmodell i Norge. I en lisensmodell er det lite sannsynlig at Norsk Tipping kan hindre etablering av nye tallspill eller tallspilllignende spill, og trolig vil eksisterende substitutt oppleves som et mer reelt alternativ til enerettsaktørenes tilbud. Norsk Tipping opplever allerede i dag at de utenlandske selskapene ønsker å konkurrere innenfor det lønnsomme tallspillsegmentet, gjennom etablering av spill med lotterielelementer og lotteri på lotteriet.

Det er ikke grunnlag for å estimere hvordan konkurranseflatene vil oppleves i en lisensmodell, og dermed heller ikke hvordan markedsandelene til de ulike aktørene og de ulike spillene vil endre seg. Allerede i dagens modell er det slik at en betydelig mengde spillere, også innenfor tallspill, ville vurdert alternativer dersom Norsk Tipping ikke fantes. Det kan antas at disse spillerne også kan være villig til å vurdere alternative spill hos alternative spilltilbydere, dersom Norsk Tippings posisjon svekkes, som en følge av at de utenlandske aktørene blir lovlige, og kanskje tilbyr andre mer attraktive varianter av spillene enn hva Norsk Tipping gjør. For eksempel kan det tenkes at Lotto-lignende spill, men med høyere gevinstandel enn det Lotto tilbyr i dag, vil kunne være attraktivt hvis dette blir lovlig tilgjengelig i Norge. Også i en lisensmodell der det fortsatt er monopol på lotterier kan det tenkes en tilsvarende overgang til de utenlandske aktørene, selv om diversjonsratene antyder at denne overgangen vil være noe lavere enn dersom de utenlandske kan tilby tallspill.

Når Menon synes å legge til grunn at Norsk Tipping ikke vil tape markedsandeler ved innføringen av en lisensmodell, er dette en vurdering det opplagt knytter seg meget stor usikkerhet til. Det er vanskelig å se at de utenlandske aktørene skulle ønske å inngå i en lisensmodell, dersom de ikke opplevde at dette ga dem økte muligheter til å ta markedsandeler fra Norsk Tipping og Rikstoto. Våre analyser viser at det må påregnes til dels betydelig risiko for tap av markedsandeler fra de norske aktørene ved en

innføring av lisensmodell, med påfølgende redusert overskudd og dermed reduserte bidrag til frivillige virksomheter i Norge.

4.4 Usikkerhet: Kanaliseringsgrad

Menon synes å legge til grunn at 90 prosent av online-nettoomsætningen i et scenario med en lisensmodell kommer til å være hos virksomheter som inngår i lisensmodellen og betaler skatt til norske myndigheter. Det vil si at bare 10 prosent av omsetningen skjer hos uregulerte aktører.

Menon drøfter hvordan kanaliseringsgraden vil variere med skatteprosenten, og omtaler også at kanaliseringsgraden vil kunne påvirkes av hvilke krav som stilles til ansvarlig spill i lisensmodellen. Det synes som om antagelsen om 90 prosent kanaliseringsgrad har lagt til grunn et ansvarlighetskrav på linje med kravene i den danske lisensmodellen.

I Stortingsmeldingen *Alt å vinne* (Meld. St. 12 (2016-2017)) gjengis Rambølls utredning om regulering av pengespill som følger: *Rambøll vurderer videre at det ikke vil vere mogleg å halde oppe eit ansvarlegheitsregime som er samanfalande med det Norsk Tipping har i dag, fordi potensielle søkjarar om lisens ikkje vil finne marknaden interessant. Dermed vil spelselskapa velje å stå utanfor den regulerte marknaden og truleg halde fram med å tilby spel til norske spelarar frå utlandet.*

Kulturdepartementet skriver videre: *Departementet vurderer det slik at det er lite sannsynleg at slike gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy vil kunne innførast i ei lisensordning som spelselskapa vil ønskje å ta del i. Departementet meiner derfor at det er usannsynleg at dagens ansvarlegheitsregime vil kunne haldast oppe innanfor ei lisensordning.*

Dette synes å være en av hovedgrunnene til at Stortingsmeldingen tar til orde for en videreføring av dagens enerettsmodell fremfor en lisensmodell.

Dersom vi legger Rambøll og regjeringen til grunn, vil det altså ikke være mulig å oppnå en kanaliseringsgrad i den størrelsesorden som Menon legger til grunn i sin rapport, samtidig som dagens ansvarlighetsregime for de norske aktørene videreføres. Skal den betydelige skatteinntekten fra de utenlandske aktørene virkelig gjøres, må vi godta færre tiltak for å hindre problemspilling. Dette burde fremkommet tydeligere i Menons rapport, der det kan se ut som om det er mulig å få til høy kanalisering og strenge ansvarlighetskrav samtidig.

Det knytter seg derfor stor usikkerhet til den kanaliseringsgraden Menon legger til grunn i sine beregninger, og dermed også til skatteinntektene lisensmodellen genererer. Dersom kanaliseringen

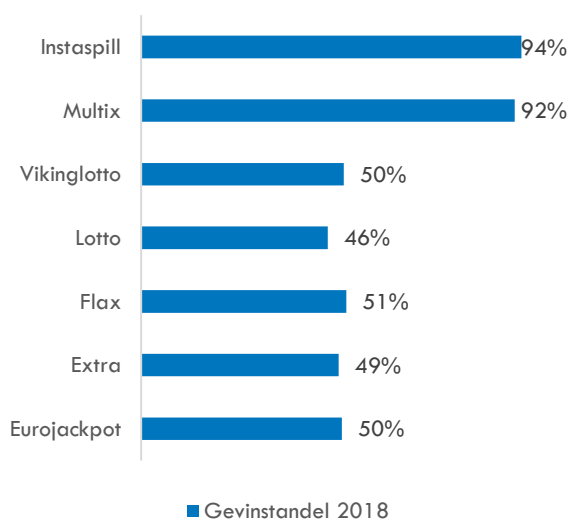
halveres, halveres også skatteinntektene, og dermed potensialet for bidrag til frivillige virksomheter. Dersom skatteinntektene i Menons beregning skal være realistiske, vil det antagelig betinge begrensede krav til ansvarlig spill, både for de utenlandske og de norske aktørene.

4.5 Usikkerhet: Vridning mellom spilltyper og utvikling gevinstandel

Menon legger i sin analyse til grunn at nettoomsætningen til de norske aktørene ikke endres som følge av innføring av en lisensmodell. Dette innebærer at de norske aktørene ikke taper markedsandeler til de utenlandske, men det innebærer også at det ikke skjer noen vridning fra spill med lav gevinstandel til spill med høy gevinstandel, eller en generell økt gevinstandel for de enkelte spill som en følge av endret konkurransesituasjon.

Som vist over, i drøftelsen av konkurranseflater, kan det tenkes at innføring av lisensmodell kan endre konkurransebildet, og dermed spillernes og spillaktørenes adferd. Det er stor forskjell mellom gevinstandelene i de ulike spillene. Dersom 10 kroner i bruttoomsætning flytter seg fra ett spill til ett annet, vil det derfor kunne endre nettoomsætningen betydelig. Figuren under viser gevinstandelen i noen av de mest populære spillene hos Norsk Tipping i 2018:

Figur 4-3 Gevinstandeler utvalgte Norsk Tipping-spill 2018



Kilde: Norsk Tipping

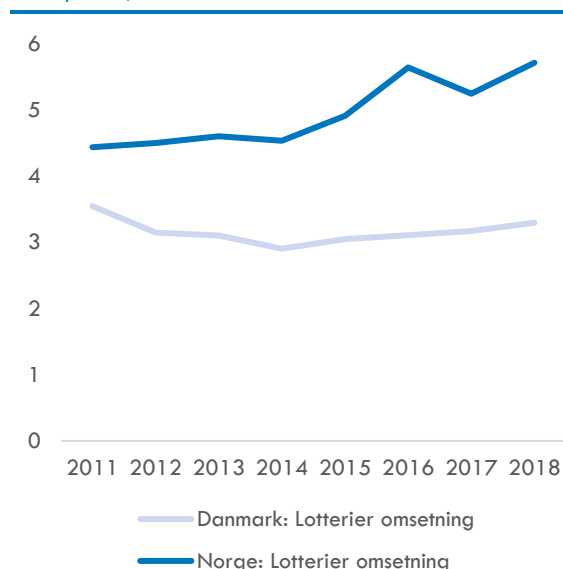
Som det fremgår har kasinospillene (Instaspill) i snitt 94 prosent gevinstandel, mens tallspillet Lotto har 46 prosent. Dersom 10 kroner som tidligere ble brukt til å spille Lotto, flyttes til å spille Instaspill, taper Norsk Tipping dermed nesten 5 kroner i nettomsetning, som

igjen (etter fradrag for kostnader) gir grunnlag for bidrag til frivillige virksomheter. Når man legger til grunn at Norsk Tipping i 2018 overførte nesten 70 prosent av sine nettoinntekter til frivillige virksomheter, betyr dette at flytting av 10 kroner fra Lotto til Instaspill gir et redusert bidrag til frivillige virksomheter på mer enn 3 kroner.

Bruttoomsætningen for Lotto var drøyt 4,1 milliarder kroner i 2018. Dersom for eksempel 20 prosent av denne omsætningen skulle forsvinne til Instaspill, vil det da bety et redusert bidrag til frivillige virksomheter på om lag 270 millioner kroner. Dette er et forenklet regnestykke, som legger til grunn at spillerne har en budsjettbeskranking knyttet til bruttobeløpet de spiller for, og ikke nettobeløpet, og som legger til grunn at kostnadsandelen i Norsk Tipping ikke påvirkes av at omsætning flyttes mellom spill. Beregningen viser likevel at det potensielt kan ha stor betydning for frivillige virksomheter i Norge dersom de svært lønnsomme tallspillene, som Lotto, taper markedsandeler til andre spilltyper.

En sammenligning med Danmark, som har hatt lisensmodell (som ikke inkluderer lotterier (tallspill)) siden 2012, kan belyse dette. Som figuren under viser, har nettoomsætning for Lotterier (i Norge har vi definert lotterier til å utgjøre summen av tallspill og nasjonale og lokale lotterier) økt vesentlig mer i Norge enn i Danmark i perioden etter at lisensmodellen ble innført i Danmark.

Figur 4-4 Nettoomsætningsutvikling Lotterier (tallspill) Danmark og Norge 2011-2018 (mrd NOK/DKK)

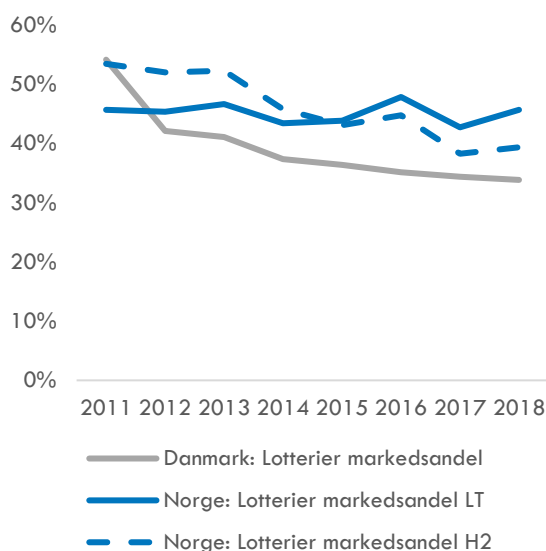


Kilde: Lotteritilsynet og Spillemyndigheden. Merk at lotterier omfatter både tallspill og skrapelodd

Det er mer krevende å se på markedsandeler, siden omsætningen til de utenlandske aktørene i Norge er

omstridt. Vi estimert markedsandeler både basert på H2 Gambling Capitals estimater (april 2019-estimaterne) og Lotteritilsynets estimater og finner følgende utvikling i lotterienes markedsandel i Danmark og Norge:

Figur 4-5 Markedsandelsutvikling (målt i nettoomsetning) lotterier (tallspill) Danmark og Norge 2011-2018



Kilde: Lotteritilsynet, Spillemyndigheden og H2 Gambling Capital

Som det fremgår i Figur 4-5 har markedsandelen falt fra 54 prosent til 34 prosent i Danmark, mens tilsvarende utvikling i Norge har vært stabil rundt 45 prosent, dersom man legger Lotteritilsynets estimat for totalmarkedet til grunn. Dersom man i stedet benytter H2s totalmarkedstall har markedsandelen for tallspillene i Norge hatt en nedgang fra 53 prosent til 39 prosent i perioden. Lotteriene, der tallspillene er den dominerende bidragsyter, har således opprettholdt sin markedsposisjon bedre i Norge enn i Danmark. Om dette skyldes innføringen av lisensmodell i Danmark eller andre forhold, er det ikke mulig å vite.

Antagelig er den reduserte markedsandelen for lotterier en viktig årsak til at bidragene til staten fra pengespill i Danmark har vokst saktere enn i Norge. I 2011, året før lisensmodellen ble innført i Danmark, var nettoomsetning i det danske pengespillmarkedet omtrent 6,6 milliarder danske kroner. I 2018 hadde den samlede nettoomsetningen steget til 9,8 milliarder danske kroner. I samme periode har det samlede samfunnsbidraget, det vil si overskudd fra pengespill som har gått til samfunnet direkte eller via skatteseddelen økt fra 3,8 milliarder til 4,1 milliarder. Det vil si at mens markedet har økt med 48 prosent i

perioden har tilskuddet til samfunnsnyttige formål bare økt med 7 prosent. Til sammenligning har samfunnsbidraget fra pengespillmarkedet i Norge i perioden 2012 til 2017 økt med 14 prosent, mens nettoomsetningen (ifølge Lotteritilsynets tall) har økt med 29 prosent.

I Sverige finnes det foreløpig bare tall for ett kvartal etter at lisensmodellen ble innført. Svenska Spel rapporter om en nedgang i nettoomsetning for tallspill («tur») på 6 prosent fra første kvartal 2018 til første kvartal 2019. Den historiske utviklingen for tallspill hos Svenska Spel før lisensmodellen har vært en vekst på 2 prosent i perioden 2014-2018. Mer enn halvparten av denne veksten kom fra 2017 til 2018. Det kan altså synes som at det har inntruffet et trendbrudd for tallspillene i Sverige, men dette er basert på en svært begrenset datamengde, og det kan uansett ikke bevises at endringen skyldes innføringen av en lisensmodell.

Det synes likevel som at det kan være risiko for redusert omsetning for de svært lønnsomme tallspillene dersom det åpnes for en lisensmodell. En tilsvarende negativ virkning på de frivilliges inntekter vil kunne oppstå som en følge av at de norske aktørene opplever et press for å øke gevinstandelen i sine spill, for å møte økt konkurranse. Dersom spillernes budsjettbeskranking er knyttet til bruttobeløpet de spiller for, vil en slik økt gevinstandel krone for krone gå på bekostning av de frivillige virksomheters inntekt fra de norske spillaktørenes overskudd.

En annen virkning av en mulig overgang fra tallspill til andre typer spill, og i særlig grad kasinospill, er økt risikospilling. Som også Menon har vist er det i liten grad risiko for problemspilling ved spill av tallspill, mens kasinospill medfører betydelig risiko for problemspill. De svenske folkehelsemyndighetene har vist at 4 prosent av omsetningen for tallspill stammer fra personer som kan karakteriseres som problemspillere, mens tilsvarende andel for spilleautomater og kasinospill er 69 prosent³.

Slik vi ser det vil det være risiko for at innføringen av en lisensmodell vil medføre økte markedsandeler for kasinospill og odds-spill, og reduserte markedsandeler for tallspill. Dette vil igjen medføre risiko for lavere bidrag til frivillige virksomheter og økt problemspilling.

4.6 Usikkerhet: Samlet spilleevolum

Menon har lagt til grunn at samlet spilleevolum målt i nettoomsetning ikke øker som en følge av innføring av en lisensmodell. En slik forutsetning synes å være

³ Folkhälsomyndigheten: presentasjon resultater Swelogs 2018

usikker, selv om Menon viser til erfaringer fra andre land som har innført lisensmodeller.

Som diskutert over er det lite trolig at de utenlandske aktørene vil ønske å inngå i en lisensmodell som medfører at de må betale skatt og forholde seg til et ansvarlighetsregime, uten at disse ulempene oppveies av mulighet for økt omsetning og resultat. Økt omsetning må skyldes ett av to; enten at totalmarkedet øker, eller at de utenlandske aktørene tar markedsandeler fra de norske.

Dersom spille volumet øker som en følge av innføringen av en lisensmodell, vil det kunne ha to virkninger: for det første vil det kunne medføre høyere skatteinntekter enn det Menon har lagt til grunn, og således potensielt høyere bidrag til frivillige virksomheter. For det andre vil det kunne øke omfanget av problemspilling, fordi den økte omsetning antagelig primært vil gjelde for spill der risikoen for problemspilling er stor.

4.7 Usikkerhet: Markedsføringskostnader

Selv om Menon legger til grunn en økt markedsføringskostnad for de norske aktørene, er det usikkerhet knyttet til omfanget på en slik vekst. Erfaringene fra Sverige, der lisensmodellen ble innført 1. januar 2019, er en betydelig økt markedsføringskostnad for den tidligere monopolisten Svenska Spel i første kvartal 2019. I kvartalsrapporten beskrives det at størstedelen av kostnadsøkningen på 129 millioner SEK skyldes økte markedsføringskostnader. Noe av denne kostnadsveksten skyldes antagelig at Svenska Spel har utvidet porteføljen med nye spill, og dette er spill som Norsk Tipping i stor grad allerede har innarbeidet. Veksten på opptil 129 millioner kroner gir likevel et bilde av hvor betydelige utslag vekst i markedsføringskostnader kan gi for resultatet, og dermed bidraget til frivillige virksomheter. I tillegg vil økt markedsføringstrykk kunne påvirke problemspilling i negativ retning.

Norsk Tippings markedsføringskostnader har ligget stabilt rundt 400 millioner kroner i 2013-2017. Dersom utviklingen hos Svenska Spel skulle være representativ for hele året, og være en virkning av innføringen av lisensmodell, vil det tilsa en årsvekst som er større enn Norsk Tippings samlede markedsføringsbudsjett. Sverige er et større land, og det kan således tenkes at markedsføringsbehovet også er større, likevel synes det klart at det ikke kan utelukkes at den økte markedsføringskostnaden kan bli større enn det som legges til grunn av Menon og Rambøll.

I og med at økt markedsføringskostnad i kombinasjon med uendret nettoomsetning gir et krone-for-krone utslag på bidraget til frivillige virksomheter, vil en undervurdering av denne økte markedsføringskostnaden slå betydelig ut i beregningene.

4.8 Oppsummert: Usikkerhet ved innføring av lisensmodell

Denne gjennomgangen har vist at det knytter seg betydelig usikkerhet til en lang rekke forutsetninger i beregningene som er utført av Menon og Rambøll. Denne usikkerheten betyr at konklusjonene i Menons og Rambølls rapporter fremstår som lite robuste. Det er lett å skissere scenarier der innføring av en lisensmodell vil medføre reduserte bidrag til frivillige virksomheter og/eller økt risiko for problemspilling.

Slik vi ser det, er scenariet som beskrives av Menon svært lite sannsynlig. Vi tror ikke det vil være mulig å innføre en lisensmodell med 90 prosent kanalisering og 20 prosent skattesats, med ansvarlighetskrav, dersom ikke totalomsetningen skal øke eller de norske aktørene skal miste markedsandeler.

Det er gode grunner til å tro at en videreføring av dagens enerettsmodell vil gi høyere inntekt til frivillige virksomheter og mindre problemspilling enn det Menon og Rambøll legger til grunn. Dette er et resultat av at myndighetenes tiltak rettet mot de uregulerte aktørene blir flere og mer effektive. I en situasjon hvor enerettsmodellen fungerer godt, er det vanskelig å se at det vil være riktig å akseptere den betydelige risikoen som ligger i å gå over til en lisensmodell.

5. Alternativ beregning av statens inntekt ved lisensmodell

Som en illustrasjon for å synliggjøre størrelsesorden på potensielle negative virkninger av en lisensmodell i det norske pengespillmarkedet, har vi utarbeidet et estimat for statlige inntekter år for år i perioden 2020-2023 dersom det innføres en lisensordning fra og med 2020. Dette sammenlignes med et estimat for samme tidsperiode med en videreføring av enerettsmodellen.

Som vist i kapittel 4 knytter det seg betydelig usikkerhet til alle forutsetninger i et slikt estimat, men slik vi ser det, bygger vårt estimat på like eller mer sannsynlige forutsetninger enn de forutsetningene Menon legger til grunn.

5.1 Forutsetninger

Vi legger til grunn at omsetningen til de norske aktørene øker med 2 prosent hvert år fra 2017 til 2019. Fra og med 2020, når lisensmodellen innføres, legger vi til grunn at de norske aktørene årlig taper 5 nye prosentpoeng av sin nettoomsetning til de utenlandske aktørene, slik at de norske aktørenes nettoomsetning i 2023 er 20 prosent lavere enn i 2019. Dersom lisensmodell ikke innføres, forutsetter vi at veksten i den norske omsetningen fortsetter å øke med 2 prosent årlig i perioden 2020-2023.

Vi legger til grunn H2 Gambling Capitals april 2019-estimat for omsetningen hos de utenlandske aktørene i perioden 2020-2022, og fremskriver denne til 2023 (der vi ikke har tall fra H2 Gambling Capitals siste estimat) ved å anta samme vekst som Menon gjør for 2022-2023. I tillegg til denne omsetningen kommer da omsetningen de utenlandske aktørene vinner fra de norske aktørene.

Vi legger videre til grunn en kanaliseringsgrad som stiger fra 50 prosent i 2020 til 65 prosent i 2023, og en skattesats på 20 prosent.

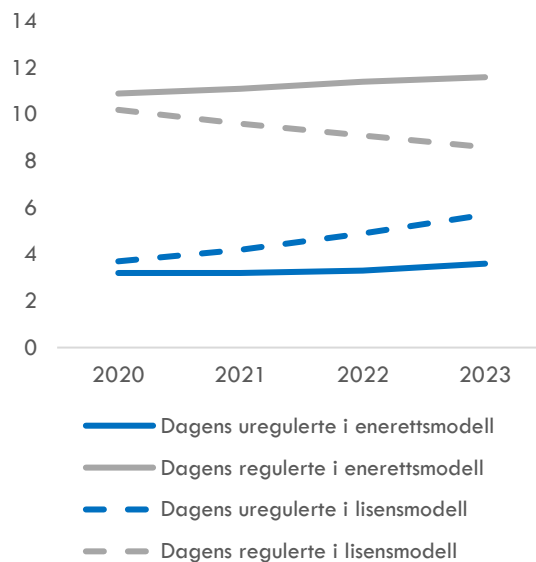
Vi forutsetter at de norske aktørene øker sine markedsføringskostnader med 100 millioner kroner i året, som et svar på den økte konkurransen lisensmodellen medfører.

Andelen av nettoomsetningen hos de norske aktørene som går til samfunnsnyttige formål holdes fast i hele perioden.

5.2 Resultater

Med disse forutsetningene fremkommer følgende årlige nettoomsetning for de ulike aktørene i scenariet med lisensmodell og scenariet der dagens enerettsmodell videreføres:

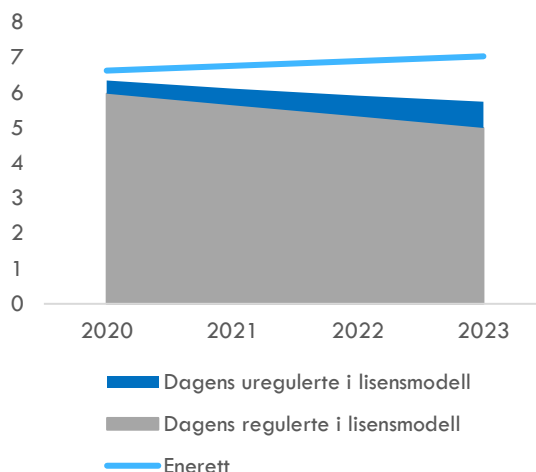
Figur 5-1 Nettoomsetning pengespill 2020-2023 (milliarder NOK)



Kilde: Oslo Economics

En slik omsetningsutvikling vil gi følgende utvikling i bidraget til staten, som igjen kan disponeres som bidrag til frivillige virksomheter:

Figur 5-2 Bidrag til frivillige virksomheter fra pengespill 2020-2023 (milliarder NOK)



Kilde: Oslo Economics

Som Figur 5-2 viser vil en lisensmodell kunne gi en reduksjon i bidraget til frivillige virksomheter. Dersom forutsetningene vi har lagt til grunn slår til, vil en lisensmodell kunne redusere bidraget til de frivillige i 2023 med 1,3 milliarder kroner (fra 7,0 milliarder ved en videreføring av enerett til 5,7 milliarder i en lisensmodell).

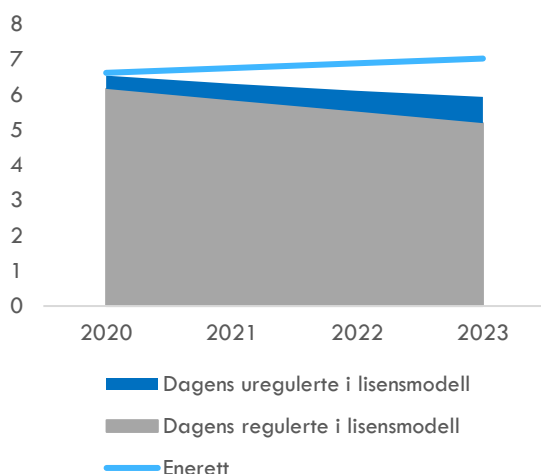
5.3 Følsomhetsanalyser

Når vi endrer forutsetningene som ligger til grunn for beregningene, vil også det estimerte bidraget til frivillige virksomheter endre seg. Her ser vi nærmere på hvilke utslag endringer i de enkelte forutsetningene gir.

Markedsføringskostnader

Dersom vi ikke legger til grunn noen økning i de norske aktørenes markedsføringskostnader ved innføring av en lisensmodell, men holder alle andre forutsetninger fast, fremkommer følgende bidrag til de frivillige virksomhetene:

Figur 5-3 Følsomhetsanalyse: Bidrag til frivillige virksomheter fra pengespill 2020-2023 dersom markedsføring ikke øker (milliarder NOK)



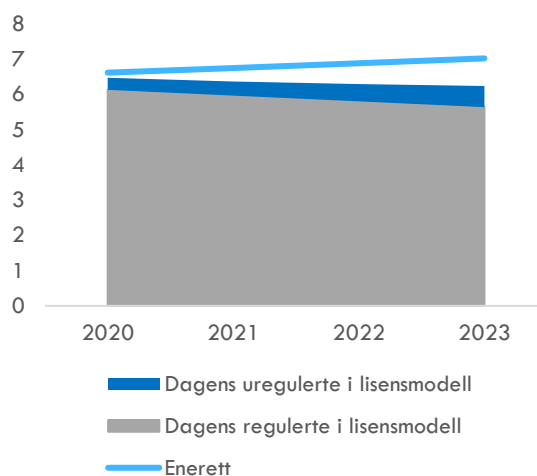
Kilde: Oslo Economics

Som Figur 5-3 viser, vil et slikt scenario fortsatt gi betydelig reduksjon i bidraget til frivillige virksomheter, med en nedgang på 1,1 milliarder kroner i 2023 (mot en nedgang på 1,3 milliarder i basisscenariet) som en følge av innføringen av lisensmodell.

Markedsandeler

Dersom vi legger til grunn at markedsandelstapet halveres sammenlignet med basisscenariet, det vil si at de norske aktørenes nettoomsætning i 2023 er 90 prosent av 2019-omsætningen, fremkommer følgende bidrag til de frivillige virksomhetene:

Figur 5-4 Følsomhetsanalyse: Bidrag til frivillige virksomheter fra pengespill 2020-2023 dersom markedsandelstapet halveres (milliarder NOK)



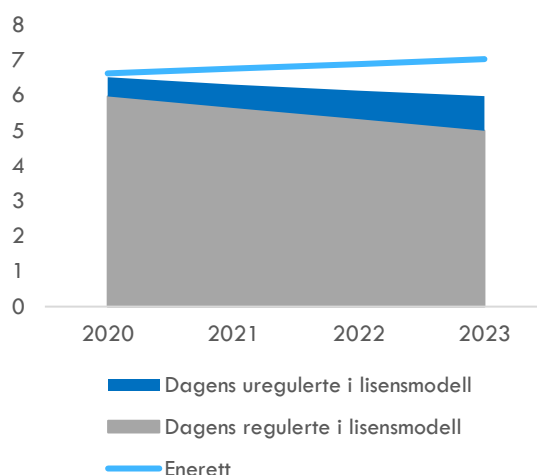
Kilde: Oslo Economics

Som Figur 5-4 viser vil et slikt scenario fortsatt gi vesentlig reduksjon i bidraget til frivillige virksomheter, med en nedgang på 0,8 milliarder kroner i 2023 (mot en nedgang på 1,3 milliarder i basisscenariet) som følge av innføringen av lisensmodell.

Kanaliseringsgrad

Dersom vi legger til grunn samme svært høye kanaliseringgrad som Menon, det vil si stigning fra 73 prosent i 2020 til 86 prosent i 2023, fremkommer følgende bidrag til de frivillige virksomhetene:

Figur 5-5 Følsomhetsanalyse: Bidrag til frivillige virksomheter fra pengespill 2020-2023 ved høy kanaliseringgrad (milliarder NOK)



Kilde: Oslo Economics

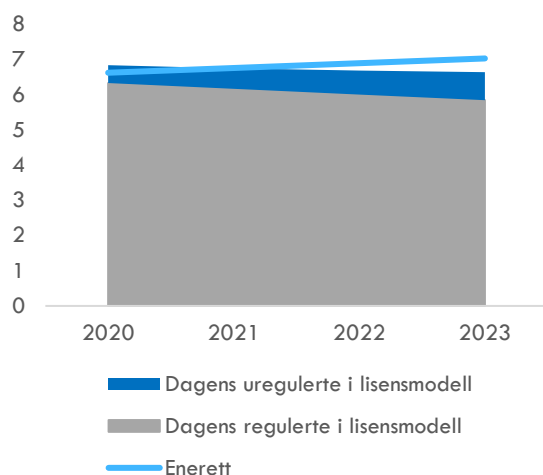
Som Figur 5-5 viser, vil et slikt scenario fortsatt gi vesentlig reduksjon i bidraget til frivillige virksomheter, med en nedgang på 1,1 milliarder kroner i 2023 (mot

en nedgang på 1,3 milliarder i basisscenariet) som følge av innføringen av lisensmodell.

Markedsføring, markedsandeler og kanaliseringsgrad

Dersom vi kombinerer de tre følsomhetsanalysene over, det vil si at vi samtidig legger til grunn ingen økning i markedsføringskostnad, halvering av markedsandelstap og Menons høye kanaliseringsgrad, fremkommer følgende bidrag til de frivillige virksomhetene:

Figur 5-6 Følsomhetsanalyse: Bidrag til frivillige virksomheter fra pengespill 2020-2023 samlet tre scenarier (milliarder NOK)



Kilde: Oslo Economics

Som Figur 5-6, vil selv et slikt scenario fortsatt gi reduksjon i bidraget til frivillige virksomheter, med en nedgang på 0,4 milliarder kroner i 2023 (mot en nedgang på 1,3 milliarder i basisscenariet) som en følge av innføringen av lisensmodell. I 2020 vil bidraget til frivillige virksomheter øke noe ved innføring av en lisensmodell, mens det er uendret i 2021. Summert over fireårsperioden reduseres bidraget til de frivillige.

5.4 Oppsummert

Som det fremgår av vårt basisscenario, vil de frivillige organisasjonene risikere å tape 1,3 milliarder kroner i 2023 ved en overgang fra dagens enerettsmodell til en lisensmodell. Det er stor usikkerhet i dette estimatet, men vi mener forutsetningene som ligger til grunn for estimatet er minst like sannsynlige som forutsetningene som benyttes av Menon og Rambøll.

Følsomhetsanalysene viser at de frivillige vil komme dårligere ut av en lisensmodell, også når vi endrer forutsetningene i favør av en slik modell. I vår mest «konservative» følsomhetsanalyse, taper de frivillige 0,4 milliarder kroner i 2023.

I disse analysene har vi lagt til grunn at skatteinntektene i en lisensmodell vil gå uavkortet til frivillig virksomhet. Dersom dette ikke er tilfellet, vil de frivillige tape ytterligere.

6. Referanser

EU-kommisjonen 2018 (Professor Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen, Damilola Isaac Ibosiola): Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers

Järvinen-Tassopoulos, Johanna 2018: STATE OF PLAY 2017: A REVIEW OF GAMBLING IN FINLAND:

Menon 2018: SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV LISENSORDNING FOR PENGESPILL (Menon-publikasjon nr. 68/2018)

Oslo Economics 2018: Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos organisering og praksis (OE-rapport 2018-20)

Rambøll 2015: UTREDNING AV ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV EN MULIG LISENSORDNING FOR PENGESPILL

Rambøll 2015: OPPDATERTE BEREGNINGER FOR SCENARIO 2A OG 2B

Regjeringen 2019: Pengespillpolitikken (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/pengespillpolitikken/id2521199/>)

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo