

Kultur- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8030 Dep,  
0030 Oslo  
Deres ref.: 22/2251

Oslo, 17.08.202

## Høring av ny pengespillforskrift

---

**Felles høringssvar fra bransjeforeningene BSL,  
NBLF, tilsluttende bingohaller og leverandører**

Kultur- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8030 Dep,  
0030 Oslo  
Deres ref.: 22/2251

Oslo, 17.08.2022

## Felles høringssvar fra bransjeforeningene BSL, NBLF, tilsluttende bingohaller og leverandører – høring av ny pengespillforskrift

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring forslag til ny pengespillforskrift. Forskriften er ment å erstatte gjeldende forskrifter vedtatt med hjemmel i lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Disse tre lovene vil bli erstattet av en ny pengespillov som er hjemmelsgrunnlaget for ny pengespillforskrift. Ny pengespillov er planlagt å tre i kraft 1. januar 2023.

### Om oss

Denne høringsuttalelsen er avgitt på vegne av bransjeforeningene Norges Bingo- og Lotteriforbund (NBLF) og Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet i tillegg til frittstående bingoentreprenører med bingohaller og leverandører.

Sammen jobber vi for å sikre forutsigbare rammer for inntekter fra bingo- og lotterivirksomhet i Norge og bidra til utvikling av en profesjonell og samfunnsbevisst bransje. Siden 2015 har bingo overført 1 710 millioner kroner til 3086 lag og foreninger i fylker over hele Norge. Vi støtter korps, idrettslag, skytterlag, kor, barneteater, sosiale velferdsorganisasjoner og mye mer. Politiske partier er også blant mottakerne av midler. Vi er opptatt av at vi også i fremtiden kan være en viktig bidragsyter til frivilligheten.

### Liste over avsendere

Entreprenør	Haller
Spilleriet	29
Heslandgruppen	26
OK Bingo	23
Max Spill	22
Bingoentreprenøren AS	21
Master Online	9
Bingo 1	8
Bingo Sør	7
Hexagon AS	7
Kron & Mynt	6
Sentrum Bingo	6
Link bingo	5
Martins Bingo AS	5
Norsk Bingodrift	5
Idrettsbingo	4
Fungames	3
Storsenter Bingo	3
Aspelund	2
Casino Bingo	2

Grenlandsbingo	2
Arken Bingo	1
Bingodrift Tromsø	1
Bingokjeller'n	1
Eidsvoll Bingo	1
Ensjø Bingo	1
HBL Aktiv	1
Maxi bingo	1
Spillmartins AS	1
Superbingo Voss	1

Leverandører
Bingo 1
Electronic Gaming Systems AS
K. Aspelund
OK Bingo Operatør
Orange Gaming AS
Metronia Norge AS
Wingames AS

Listen over avsendere omfatter 204 bingo haller og seks leverandører. 204 bingo haller utgjør nesten hele bingo bransjen, da det per i dag finnes totalt 223 bingo haller i drift (ifølge Lotteritilsynets tall per august 2022).

## Samfunnsøkonomisk analyse av endringsforslag

På oppdrag fra BSL og NBLF, i tillegg til frittstående bingoentreprenører med bingo haller og leverandører, har Oslo Economics beregnet de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre tiltakene som er foreslått for bingo bransjen.

I sitt hovedscenario anslår Oslo Economics at forskriftsendringen vil medføre at det årlig utbetales om lag 72 millioner kroner mindre til samfunnsnyttige formål, noe som vil bety en reduksjon på 40 prosent. I maksimalscenarioet er det anslått at utbetalingene til samfunnsnyttige formål reduseres med 123 millioner kroner, altså en reduksjon på nærmere 70 prosent. Slike reduksjoner vil ha svært negativ innvirkning på aktivitetsnivået til et mangfold av frivillige lag og foreninger som i dag mottar bingo midler.

I sitt hovedscenario anslår Oslo Economics videre at omsetningsfallet i bingo bransjen vil bety at om lag 31 bingo haller må nedlegges etter forskriftsendringen, mens maksimalscenarioet tyder på at det kan bli 74 nedleggelse.

Oslo Economics fastslår i sitt hovedscenario at:

- Forskriftsendringene vil føre til et dramatisk omsetningsfall på totalt 37,5 prosent og i verste fall nærmere 70 prosent.
- 30-sekundersregelen gir omsetningsfall på 15 prosent for hver bingo hall og i verste fall 25 prosent
- Regel om registrert spill gir omsetningsfall på 12,5 prosent for hver bingo hall og i verste fall 20 prosent
- Tapsgrense gir omsetningsfall på 10 prosent for hver bingo hall og i verste fall 20 prosent

Den fullstendige analysen til Oslo Economics finnes som vedlegg til høringsvaret.

## Våre innspill

I hovedsak mener vi at den norske enerettsmodellen for pengespill er god og at det er positivt med regulering som fører til større grad av ansvarlighet. Vi mener likevel at regler på lik linje med Norsk Tipping og Norsk Rikstoto må resultere i ellers like vilkår og at bingo må tillates å utvikle seg på lik linje med enerettsaktørens pengespill.

Departementets forslag til ny pengespillforskrift inneholder noen punkter bingo bransjen stiller seg bak og andre forslag vi ikke støtter. Vi ønsker spesielt å legge vekt på følgende punkter:

### 1) Registrert spill

Vi mener det er riktig å få på plass en nasjonal registreringsløsning for elektronisk hovedspill og databingo på tvers av entreprenører og bingo haller. En slik løsning vil innebære en betydelig innstramning i ansvarlighetsnivået for elektronisk bingo spill og muliggjøre kontroll av aggregert spill på ulike bingo systemer opp mot felles spillgrenser. Et krav om nasjonal registrering og tapsgrenser kan innføres fra 01.01.2024. Vi støtter ikke opp om en mellomløsning med spillergrenser per hall eller per entreprenør frem til det er mulig å tilby en nasjonal registrering og nasjonale tapsgrenser.

## **2) Tapsgrenser**

Innføring av registrert spill muliggjør innføring av tapsgrenser på elektronisk hovedspill og databingo. Vi støtter innføring av tapsgrenser, men de må tilsvare tapsgrensene for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto på 20 000 kr per måned.

## **3) Autoplay og 30-sekundersregelen**

Vi støtter forslaget om at autoplay forbyes for å forebygge spillproblemer i forbindelse med databingo. Når det kommer til 30-sekundersregelen, mener vi at gjeldende regelverk må videreføres og at forslaget om å endre dette tilbake til slik det var før 2019 ikke vil bidra til økt ansvarlighet.

## **4) Omsetningskrav**

Vi mener det bør tillates at halvparten av omsetningskravet på 2 millioner oppfylles av fysisk spill i bingohallen og at resten kan oppfylles med digitalt spill. Samtidig mener vi unntaksregelen for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere må videreføres.

## **5) Registrering av spillere på nett**

Når registrert spill innføres, mener vi at fysisk oppmøte ikke bør være nødvendig for spillere som er bosatt i den kommunen hvor bingohallen er lokalisert. Vi mener det bør være adgang for spillere til å registrere seg på nett i den bingohallen som befinner seg i spillerens bostedskommune uten fysisk oppmøte.

## **6) Trekketid hovedspill 2**

Vi mener det er viktig å opprettholde et bredt tilbud av spill i bingohallene, inkludert flere kategorier elektronisk hovedspill. Samlet innebærer de foreslåtte reguleringene inngripende tiltak for økt ansvarlighet. Hastigheten mellom spillene bør derfor tillates å være minimum ett minutt fra et spill starter til det neste spillet starter, ikke et minutt fra et spill avsluttes til neste spill kan starte.

Disse seks punktene utdypes nærmere under. Lenger ned i dokumentet kommer vi også tilbake til punkter vi mener vil være ødeleggende for den videre utviklingen av bingo i Norge.

Flere av forslagene som er sendt på høring krever omfattende programmering og justering av eksisterende systemer i bingohallene. Vi vil trenge minimum 6 mnd. til implementering og ber derfor om at det gis en overgangsperiode frem til 1. juli 2023 for eventuelle endringer gjeldende fra 1. januar 2023. Vi ønsker også å presisere at bingobransjen som andre næringsaktører opplever etterdønninger etter pandemien og økte kostnader som følge av økte råvare- og energipriser. Inngripende tiltak som de foreslåtte tapsgrensene vil ha store konsekvenser for bingoentreprenørenes inntektspotensial. Kombinasjonen av økte kostnader og reduserte inntekter vil ha stor innvirkning på bingoentreprenørenes økonomi.

## Bingo og spillavhengighet

For oss er det et hovedmål å minimere problemspill, og bingobransjen jobber systematisk for å motvirke spillavhengighet. I høringsnotatet presiseres det at databingo er blant de pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere. Dette er basert på UiBs befolkningsundersøkelser samt data fra spillavhengighetsorganisasjoner. I denne sammenheng bør det nevnes at departementet i brev til BSL av 9. februar 2021 vedgår at funnene for databingo i befolkningsundersøkelsen for 2019 er basert på et smalt datautvalg. Tallet fra 2019-undersøkelsen er basert på et svært begrenset utvalg på 51 personer (jf. tabell 5.8 på side 60 i undersøkelsen), mens tallene for 2015-undersøkelsen er basert på et enda mindre utvalg på kun 42 personer (jf. tabell 4.7 på side 46 i undersøkelsen). Det kan derfor være grunn til å stille spørsmålsteget ved enkelte av funnene for databingo i befolkningsundersøkelsen. At så små utvalg kan gi grunnlag for representative slutninger om nasjonale trender, synes tvilsomt. Sammenlignet med andre spill er bingo lavt representert hos Hjelpelinjen. Av pengespill som ble omtalt som problematiske i alle Hjelpelinjens samtaler i 2021, utgjorde bingo og databingo henholdsvis kun seks og fire prosent, ifølge Hjelpelinjens samtalestatistikk for 2021.<sup>1</sup> Det skyldes aktive tiltak fra bransjen gjennom mange år. Vi ønsker imidlertid å gå lengre og foreslår derfor å innføre registrert spill og å innføre en nasjonal tapsgrense for elektronisk hovedspill og databingo.

### Registrert spill (forskriftens §§ 4 og 62)

Det har tidligere ikke vært krav om at elektroniske bingospill må foregå registrert, med unntak for Norsk Tippings Belago-spill. I høringsnotatet foreslås det å innføre krav om registrert spill for elektroniske bingospill på bingohallnivå fra 01.01.2024. I høringsnotatet drøftes også et felles sentralsystem for registrering av spill på tvers av andre bingohaller, men per i dag vurderer departementet en slik løsning til å være både administrativt og økonomisk krevende å innføre og drifte.

Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på hvorvidt det vil være mulig å få på plass en felles registreringsløsning for hele bingobransjen, herunder hvilke praktiske og kostnadsmessige konsekvenser dette vil få, samt hvor lang overgangsperiode det i så fall vil være behov for.

*Vi mener det er riktig å få på plass en nasjonal registreringsløsning for elektronisk hovedspill og databingo på tvers av entreprenører og bingohaller. En slik løsning vil innebære en betydelig innstramning i ansvarlighetsnivået for elektronisk bingospill og muliggjøre kontroll av aggregert spill på ulike bingosystemer opp mot felles spillgrenser slik at spillere ikke kan gå fra hall til hall og bruke opp foreslått tapsgrense i flere haller. Et krav om nasjonal registrering og tapsgrenser kan innføres fra 01.01.2024. Deler av bransjen har tidligere spilt inn at det er ønskelig med registrering for hver enkelt hall, men vi ser nå at det er teknisk mulig å få til en nasjonal registrering. Ettersom nasjonal registrering er det mest virkningsfulle enkelttiltaket for å motvirke spillavhengighet knyttet til bingo, ønsker vi derfor å stå samlet og utarbeide et slikt system. Av denne grunn støtter vi ikke opp om en mellomløsning med spillergrenser per hall frem til det er mulig å tilby en nasjonal registrering og nasjonale tapsgrenser. En slik mellomløsning vil kreve store ressurser å utarbeide, i tillegg til at det ikke vil virke etter sin hensikt å operere med lokale grenser fordi spillere da vil kunne gå fra hall til hall og bruke grensen hvert sted de spiller. En slik løsning vil også favorisere storbyene som har flere haller enn distriktene. Det vil heller ikke være hensiktsmessig om spillergrenser gjøres gjeldende per*

---

<sup>1</sup> [Samtalestatistikk 2021](#) (side 18)

*entreprenør, da også det vil kunne føre til at spillere går fra hall til hall og bruker grensen hvert sted de spiller.*

*Ifølge Lotteritilsynets årsmelding for 2021, utgjorde hovedspill på nett 38 prosent av total omsetning. Dette er en relativt lav andel sammenlignet med Norsk Tipping, og det må dertil tas i betraktning at spillerne ikke hadde annet valg enn å delta på nett under pandemien. Av denne grunn er det neppe grunn til å frykte at man vil se en vesentlig økning av nettspill på bingo dersom spillere skulle få anledning til å registrere seg på nett i den bingo hallen som er lokalisert i deres bostedskommune. Tvert imot kan det være en mulighet til å kanalisere spillere fra andre ulovlige bingospill på nett.*

### **Tapsgrense (forskriftens § 65)**

Innføring av registrert spill muliggjør innføring av tapsgrenser på elektronisk hovedspill og databingo. Departementet foreslår derfor at maksimalt tap på elektronisk hovedspill og databingo i ett lokale settes til 900 kr per dag og 4 400 kr per måned. Spilleren skal også selv sette grenser for maksimalt tap per dag og per måned innenfor rammene av de obligatoriske maksimale tapsgrensene.

*Når det gjelder tapsgrensen for elektronisk hovedspill og databingo, mener vi denne må tilsvare de samlede tapsgrensene for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto på 20 000 kr per måned. Vi ønsker å presisere at Belago ikke teller inn under denne tapsgrensen, men under Norsk Tipping sin grense. På grunn av gevinststrukturen på bingo og nasjonal registrering mener vi at det ikke bør kreves obligatorisk tapsgrense per bingo hall per dag, men at grensen bør settes på månedsbasis for hver enkelt spiller. Denne grensen bør indeksreguleres årlig slik at den følger den generelle prisutviklingen i samfunnet.*

### **Obligatorisk spillpause (forskriftens §§ 9 og 65)**

Departementet foreslår at det innføres regler om obligatoriske spillpauser for elektronisk hovedspill og databingo. I forslag til § 9 fastslås det at alle tilbydere av registrerte pengespill blant annet skal gi spilleren en mulighet til å ta en tidsavgrenset pause fra spillet. For elektronisk hovedspill og databingo foreslås det å spilleren skal ha fem minutters pause etter en times spill, tilsvarende forlag til regler for Norsk Tippings Multix- og Belagoterminaler i § 33. Spilleren skal samtidig få et varsel med informasjon om spillaktiviteten, herunder oversikt over samlet tap.

Vi mener registrert spill og tapsgrenser for elektronisk hovedspill og databingo er inngripende tiltak som i stor grad vil bidra til å øke ansvarligheten for bingo. I tillegg har vi dag en rekke ansvarlighetstiltak fastsatt i bingo forskriften. Den overordnede hensikten med obligatorisk spillpause er økt ansvarlighet og forebygging av spillavhengighet. Med de foreslåtte tiltakene kan vi ikke se at obligatorisk spillpause vil føre til ytterligere ansvarlighet, men kun ilegge bingoentreprenørene krav til detaljerte tekniske løsninger som vil være krevende å gjennomføre. Når det gjelder annonsering av tap kan dette gjøres på samme måte som for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto der spillerens tap for siste 7 dager, 30 dager og siste år synliggjøres i det nasjonale kunderegisteret for bingo.

I alle hovedspill er det i dag en spillpause allerede ved at det tilrettelegges for kjøp av bonger mellom hvert spill. For hovedspill 1 er denne pausen typisk 2-5 minutter lang.

*Med bakgrunn i dette mener vi det ikke vil være virkningsfullt og dermed ikke nødvendig med regler for obligatoriske spillpauser for elektronisk hovedspill og databingo.*

### **Databingo (forskriftens §§ 64 og 65)**

I høringsnotatet presiseres det at databingo er blant de pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere. Dette er basert på UiBs befolkningsundersøkelser samt data fra spillavhengighetsorganisasjoner. Som tidligere nevnt har departementet i brev til BSL av 9. februar

2021 vedgått at funnene for databingo i befolkningsundersøkelsen for 2019 er basert på et smalt datautvalg. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmålstegn ved enkelte av funnene for databingo i befolkningsundersøkelsen. Departementet vurderer det like fullt slik at innretningen på databingo må endres slik at risikoen for spilleproblemer reduseres. I tillegg til tapsgrenser og obligatorisk pause er det derfor foreslått forbud mot autoplay og endring av 30-sekundersregelen tilbake til slik den var før 2019.

### **Autoplay**

I forslaget foreslås det å forby autoplay, altså automatisk gjennomføring av spill uten aktiv handling fra spilleren. Forslaget er basert på at Lotteritilsynet har fulgt med på utviklingen av autoplay i en toårsperiode, og gjort en vurdering av om det bør tillates videre eller ikke. Vi anerkjenner at autoplay kan øke sjansen for at spilleren mister oversikt og kontroll over eget forbruk og at databingo er det eneste lovlige pengespillet som praktiserer autoplay.

*Vi støtter derfor forslaget om at autoplay forbys for å forebygge spillproblemer i forbindelse med databingo.*

### **30-sekundersregelen**

For databingo foreslås det også at det skal gå minst 30 sekunder fra et spill er ferdig til det kan foretas ny trekning og at et spill ikke er ferdig før resultatet vises og eventuell premie er godtgjort spilleren. I praksis innebærer dette at regelverket endres bort fra dagens ordning der det skal gå minimum 30 sekunder fra et spill starter til neste spill starter og tilbake til slik regelen var fra 2012 til 2019.

Det skrives i høringsnotatet at liberaliseringen i 2019 gjorde databingo mer attraktivt og at det ut fra omsetningstall kan leses at det skjedde en betydelig omsetningsøkning i forbindelse med at 30-sekundersregelen ble endret sist. Det skrives videre at Lotteritilsynet ikke har noen indikasjon på at det har skjedd en økning i antall spillere som spiller databingo, men at hver enkelt spiller taper betydelig større beløp enn før liberaliseringen. Vi mener denne analysen er mangelfull ettersom endringen i 30-sekundersregelen i 2019 falt sammen med innstramminger i regelverket for Belago for å hindre at spillerne brukte flere spillekort på en gang. Vi erfarer at en del spillere som kun spilte Belago har blitt nye spillere på databingo og at en stor del av omsetningsøkningen på databingo skyldes flere spillere og ikke økt tap. Vi ønsker også å presisere at antallet henvendelser til Hjelpelinjen for spillavhengige fortsatt er på et meget lavt nivå etter liberaliseringen i 2019 og at Hjelpelinjen i hovedsak får henvendelser om kasinospill på nett, poker og Oddsens.<sup>2</sup> Spill som Belago og Multix har fortsatt tre sekunders trekkeid, og en overgang fra slike spill til databingo ilagt forbud mot autoplay, fem minutters pause hver time og tapsgrenser vil i seg selv kunne bidra til mindre spillavhengighet.

Vi vil også minne om bakgrunnen for at 30-sekundersregelen ble myket opp i 2019.

Kulturdepartementet ga i Spillmeldingen (Meld. St. 12 (2016–2017)) klart uttrykk for at det eksisterende regelverket sikrer at spillet holdes innenfor trygge rammer, og at det derfor ikke var behov for å stille krav om nye ansvarlighetstiltak på bingo.<sup>3</sup>

Departementet viste til at databingo bare kan tilbys i bingohaller med 18- års aldersgrense, at det tillates maksimalt 30 terminaler per hall, det skal være felles trekning for spillet, minst 5 terminaler

---

<sup>2</sup> [Samtalestatistikk-2020-1.pdf \(hjelpelinjen.no\)](#), Lotteritilsynet (februar 2021)

<sup>3</sup> [Meld. St. 12 \(2016–2017\) - regjeringen.no](#), Kulturdepartementet (2016)

skal koples sammen og spillerne kan ikke kjøpe mer enn 5 bonger per spill. Dertil skal alle ansatte ha gjennomført opplæring i spillansvar og alle terminaler skal merkes med informasjon om Hjelpelinjen.

Professor Richard Woods i GAM-GaRD, som bl.a. Lotteritilsynet bruker til å identifisere og klassifisere risikomomenter i spill, har også uttrykt sin støtte til at gjeldende 30-sekundersregel forebygger spillavhengighet på en bedre måte enn slik regelen var før endringen i 2019. Vi kan ikke se endringer som tilsier at det skal være behov for å endre den gjeldende 30-sekundersregelen på bakgrunn av ansvarlighet.

*Vi mener derfor at gjeldende 30-sekundersregel fra spillet starter til neste spill kan starte må videreføres. Hvis myndighetene mener at 30-sekundersregelen må gjennomføres for databingo, må de samme reglene gjøres gjeldende for Belago og Multix.*

### **Omsetningskrav for hovedspill på 2 millioner (forskriftens § 59) og unntaksregel for mindre kommuner**

Dagens bingoforskrift inneholder et krav om at en bingohall må omsette hovedspill for 2 millioner kroner per år i fysisk hall for at det skal gis tillatelse til databingo og Belago. Av distriktpolitiske hensyn har det også siden 2012 vært unntaksregler for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Denne unntaksregelen er foreslått fjernet.

Ved oppstart av nytt bingolokale vil det ikke være mulig å oppfylle kravet om at det allerede tilbys hovedspill med en omsetning over 2 millioner kroner per år for å kunne tilby databingo. Departementet foreslår derfor å videreføre regelen om at det ved oppstart av nytt bingolokale kan gis midlertidig tillatelse til oppstilling av 10 bingoterminaler. For å få videre tillatelse til å tilby databingo, må hovedspillet i bingohallen nå en omsetning på over 1 million kroner innen et halvt år, ref. forslag til § 59.

Som ellers i samfunnet står bingobransjen ovenfor en digitalisering, og stadig flere spill blir digitale. 78 % av omsetningen fra Norsk Tipping sine spill kommer i dag fra spill på nett, og med unntak av Multix, Belago og Flax på papir, er alle deres spill tilgjengelige på internett.<sup>4</sup> Bingo må tillates å følge med på denne utviklingen. Dette poenget understrekes også av Kulturdepartementet i Spillmeldingen og i Hamar-utvalgets rapport fra 2014: «*Utvalet meiner det er klart at dersom vi skal oppretthalde ein norsk, regulert bingo- og lotterimarknad i framtida må desse få endra rammevilkåra i regelverket for å oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden.*»<sup>5</sup>

Samtidig ønsker vi å hegne om prinsippet om at bingo skal være en sosial møteplass. Det er derfor viktig å kreve en viss omsetning i fysisk bingohall, men vi mener at det kun bør stilles krav om at en mindre andel oppfylles av fysisk spill i bingohallen. En slik innretning er også logisk ettersom de foreslåtte restriksjonene også vil bidra til å redusere omsetningen i bingohallene. Kombinert med at andelen bingospill som foregår via mobile plattformer øker, vil det være urimelig å videreføre kravet om at 2 millioner av omsetningen på hovedspill må skje fysisk i bingohall for at hallen skal kunne opprettholde tillatelsen til Belago og databingo.

Ifølge SSBs befolkningsstatistikk har 248 av landets 356 kommuner mindre enn 10 000 innbyggere.<sup>6</sup> Samtidig er det særlig i de små kommunene at det blir færre innbyggere. Befolkningen ble redusert i

---

<sup>4</sup> [Årsstatistikk Norske pengespel 2020](#), Lotteri- og stiftelsestilsynet (2022)

<sup>5</sup> [Rapporten «Grenselause pengespel - krev ny teknologi ny regulering?»](#), ekspertgruppe utnevnt av Kulturdepartementet (2014)

<sup>6</sup> [SSBs befolkningsstatistikk](#), SSB (2020)



2/3 av kommunene med under 5000 innbyggere og for kommuner med under 10 000 innbyggere har det vært en jevn nedgang over mange år.<sup>7</sup>

Stadig flere mindre kommuner med færre innbyggere vil svekke inntektsgrunnlaget til bingohallene. Vi mener derfor unntaksregelen må videreføres som i dag i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere av distriktpolitiske hensyn.

*Vi mener derfor det bør stilles krav om at halvparten av omsetningskravet på 2 millioner skal oppfylles av fysisk spill i bingohallen og at resten kan oppfylles med digitalt spill. Samtidig mener vi unntaksregelen for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere må videreføres.*

### **Adgangen til å delta i flere hovedspill samtidig (forskriftens § 63)**

Hovedspill kan tilbys fysisk i bingohall og på internett slik at spilleren kan delta i det samme spillet uten selv å befinne seg i bingo-lokalet. I dag kan en spiller bare delta i ett hovedspill av gangen når spilleren spiller på internett. I forslaget til forskriftens § 63 er det uklart om denne regelen foreslås videreført eller om den også gjelder for spill fysisk i bingohallen.

I bingohallene er det i dag naturlige pauser mellom hvert hovedspill, og det er helt vanlig å sette i gang med et annet spill på samme skjerm mens man venter. Dette er også i tråd med praksis for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine spill der man eksempelvis kan kjøpe småspill innimellom og parallelt med hovedspillene.

*Dersom regelen skal forstås å gjelde både på nett og i bingohall, mener vi dagens ordning må videreføres.*

### **Registrering av spillere på nett (forskriftens § 63)**

I 2019 ble det åpnet for at spillere kan delta i hovedspill via internett slik at spilleren kan delta i det samme spillet uten å selv befinne seg i bingo-lokalet. Dette spillet foregår registrert og fordrer at spilleren først registrerer seg ved personlig oppmøte i lokalet der vedkommende ønsker å delta.

Denne modellen kan ha en begrensende effekt ved at man unngår at spillere kan spille hovedspill hos et ubegrenset antall bingo-haller hjemmefra. Samtidig er det ingen som hindrer spilleren i å reise mellom de enkelte entreprenørene å registrere for flere hovedspill via internett.

*Når registrert spill innføres, mener vi at fysisk oppmøte ikke bør være nødvendig for spillere som er bosatt i den kommunen hvor bingohallen er lokalisert. Vi mener det bør være adgang for spillere til å registrere seg på nett i den bingohallen som befinner seg i spillerens bostedskommune uten fysisk oppmøte. En slik regel vil ivareta hensynet til at spillere ikke bør kunne registrere seg til spill i et ubegrenset antall bingo-haller over hele landet.*

### **Hastighet hovedspill**

I høringsnotatet vises det til at elektronisk hovedspill har utviklet seg i en risikofylt retning den senere tid. Det tilbys i dag flere kategorier av elektronisk hovedspill i bingo-lokaler, hvorav enkelte av disse har et spilltempo som muliggjør tap av store summer på kort tid.


Forslagene som er sendt på høring innebærer inngripende tiltak som registrering av spill og innføring av tapsgrenser som i betydelig grad vil øke ansvarligheten for bingo-spill. Samtidig som bransjen skal øke sin ansvarlighet, er det viktig at vi får mulighet til å utvikle oss i takt med endret teknologi og nye spillevaner. Det er behov for å utvikle de lovlige norske pengespillene slik at de er attraktive og kan være et reelt alternativ til de uregulerte spill-selskapene på nett. For å være attraktive er vi nødt til å

---

<sup>7</sup> [Status Kommune 2022](#), KS (2022)

ha en spillmeny som tilbyr variasjon og ikke bare tradisjonell bingo, databingo og Belago. Hovedspill 2, 3 osv. følger de samme reglene som hovedspill 1 der trekningsresultatet leses opp to ganger. Samlet gevinst kan heller ikke overstige 100 000 kr per dag. Det er derfor begrenset hvor «aggressive» disse spillene er. Hovedspill 2, 3 osv. er derfor viktige å ha i bingohallene.

*Vi mener det er viktig å opprettholde et bredt tilbud av spill i bingohallene, inkludert flere kategorier hovedspill. De foreslåtte reguleringene innebærer inngripende tiltak for økt ansvarlighet. Hastigheten mellom spillene bør derfor tillates å være minimum ett minutt fra et spill starter til det neste spillet starter, ikke et minutt fra et spill avsluttes til neste spill kan starte.*



---

Øvind Skatvedt  
Styreleder, BSL

Tlf: +47 932 17 104

E-post: [osk@oseberg.no](mailto:osk@oseberg.no)



---

Lasse Ødegaard  
Styreleder, NBLF

Tlf: +47 901 94 167

E-post: [lasse@berngaard.no](mailto:lasse@berngaard.no)

# 1. Inntektsbortfall i bingobransjen

På oppdrag for Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet (BSL) og Norges Bingo- og Lotteriforbund (NBLF), i tillegg til frittstående bingoentreprenører med bingoaller og leverandører, har Oslo Economics beregnet konsekvensene av inntektsbortfall i bingobransjen i forbindelse med høring av ny pengespillforskrift. I det følgende notatet beskriver vi bakgrunnen for oppdraget, datagrunnlag og metode og resultatene fra modellberegningene.

## 1.1 Bakgrunn

Kultur- og likestillingsdepartementet har lagt frem forslag til ny pengespillforskrift med utvidet høringsfrist 19. august 2022. Den nye pengespillforskriften skal blant annet erstatte gjeldene forskrift om bingo. Departementet foreslår å innføre flere tiltak for å senke risikoen og øke ansvarligheten ved bingo. De begrunner endringene med at databingo er blant de pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere. Ifølge den nye pengespilloven § 17 skal pengespill ikke ha høy risiko for spilleproblemer. Derfor mener departementet at det er nødvendig å endre innretningen på spillet slik at risikoen for spilleproblemer minskes.<sup>1</sup> Den nye forskriften legger opp til å:

- fjerne autoplay-funksjonen for databingo
- tilbakeføre liberaliseringen av 30-sekunders regelen
- innføre registrert spill
- innføre tapsgrense.

**Autoplay-funksjonen** foreslås å fjernes da Lotteritilsynet vurderer at funksjonen gjør at spilleren ikke trenger følge med på spillet mens det pågår, og derfor øker risikoen for å miste overblikket over tap. I dag betyr **30-sekunders regelen** at det skal gå 30 sekunder fra et spill starter til neste spill starter. Forskriftsendringen legger opp til at 30-sekunders regelen endres til at det skal gå 30 sekunder fra et spill er ferdig til neste spill starter, som gjaldt fra 2012 til 2019. Departementet foreslår dessuten krav om **registrert spill** for alle elektroniske bingospill i hver enkelt bingoall. I tillegg legger forskriftsendringen opp til at elektronisk hovedspill og databingo underlegges egne **tapsgrenser**. De foreslår at det maksimale tap på elektronisk hovedspill og databingo i ett bingoall skal settes til 900 kroner per kalenderdag og 4400 kroner per kalendermåned. Tapsgrensene er lik dagens tapsgrenser for Belago.

Ifølge BSL og NBLF kan forskriftsendringene ha betydelig effekt på forventet omsetning hos bingo-entreprenørene. Det forventede fallet i omsetning kan bidra til å svekke økonomien hos entreprenørene, svekke det økonomiske grunnlaget for fortsatt drift og øke risikoen for nedleggelse og/eller konkurser. Det er flere eksempler på at endret regulering har en direkte effekt på omsetning hos aktører på pengespillmarkedet. Da 30-sekunders regelen ble liberalisert i 2019 steg omsetningen i databingo med 25 prosent fra 419 millioner kroner til 524 millioner kroner uten at det ifølge departementet var noen indikasjoner på en vesentlig økning i antall spillere.<sup>2</sup> I 2021 ble det innført tapsgrenser på kr 20 000 på per måned og 60 000 for tre måneder for Norsk Rikstoto som førte til et fall i omsetning på om lag 10 prosent fra nivået i 2020. I tillegg falt omsetningen med 12,7 prosent for Norsk Rikstoto fra 2017 til 2019. Dette sammenfalt med nyt krav om registrert spill.

For bingoallene gjelder det at 15 prosent av netto omsetning – det vil si omsetning fratrukket maksimalt 70 prosent til gevinster – på hovedspillet og 30 prosent av netto omsetning på sidespill skal gå til samfunnsnyttige formål. Samfunnsnyttige formål blir derfor høyst sannsynlig påvirket av forskriftsendringer som fører til lavere omsetning i bingoallene. Dersom bingoaller nedlegges som følge av inntektsbortfall vil støtten til de enkelte samfunnsnyttige formål bortfalle helt. Konsekvensen for samlet omsetning og bidrag til samfunnsnyttige formål kan derfor bli større enn den direkte virkningen på omsetning egentlig vil tilsi.

På bakgrunn av data innsamlet av BSL og NBLF og antakelser om potensielt inntektsbortfall har Oslo Economics beregnet forventede virkninger av det foreslåtte lovforslaget. I analysen gjør vi ikke en helhetlig vurdering av reguleringen. Det vil si at vi ikke vurderer nytten ved reguleringen opp mot økonomiske tap for bingoaller og samfunnsnyttige organisasjoner. Våre beregninger kan utelukkende benyttes til å beskrive effekten av fall i omsetning for bingoentreprenører og betydningen for utbetaling til samfunnsnyttige formål. Vi tar heller ikke

<sup>1</sup> Forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter, Regjeringen (2022).

<sup>2</sup> Forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter, Regjeringen (2022).

stilling til hvordan den tapte omsetningen fra bingohallene eventuelt vil fordele seg på andre regulerte eller uregulerte pengespill.

## 1.2 Metode

### Datagrunnlag

forbindelse med oppdraget har vår oppdragsgiver samlet regnskapsdata for 2021 fra en rekke bingoentreprenører på bingohallnivå. For de vi ikke har mottatt kostnader for har vi beregnet kostnadene på bakgrunn av mottatt data. I alt består vårt endelige datagrunnlag av 227 bingoaller.

I tillegg benytter vi Oslo Economics' virksomhetsdatabase til å hente ut historiske regnskapsdata for bingoentreprenørene. Regnskapsdatabasen er basert på tall fra proff.no fra 2008 til og med 2020. Vi har brukt de historiske regnskapstallene for å estimere hvordan kostnadene historisk varierer med omsetning for bingoentreprenørene. Begrensningen ved å bruke data fra proff.no er at det ikke eksisterer regnskapsdata per bingohall. Tallene fra virksomhetsdatabasen er derfor mer aggregerte enn regnskapsdata innsamlet fra BSL/NBLF.

### Økonomisk modell av konsekvenser av fall i omsetning

For å vurdere konsekvensene av ny pengespillforskrift for bingohallene, har vi utviklet en økonomisk modell. Modellen tar utgangspunkt i innsamlet regnskapsdata og simulerer 100 bingoarkeder på bakgrunn av data. I hver av disse markedene innfører vi den foreslåtte nye forskriften og undersøker hvilken effekt den vil ha for bingohallene i vår modell. Effekten av forskriften i et område vil avhenge av hvor mange bingoaller som er i område. Vi deler deler bingoaller opp i ulike regionale markeder basert på om det er en eller flere bingoaller som dekker samme regionale område. Vi identifiserer regionale markeder ved å se til hvilken kommune bingoallen er en del av. Er det flere bingoaller i samme kommune inngår de i det samme regionale marked. I vår analyse oppdeler vi markedene i stort, mellomstort og lite marked basert på antall bingoaller i hver kommune. Små markeder har 1 til 3 haller, mellomstore markeder har 4 til 9 haller og store markeder har 10 eller flere haller.

I vårt hovedscenario antar vi at:

- 30-sekundersregelen gir omsetningsfall på 15 prosent for hver bingohall
- Regel om registrerte spill gir omsetningsfall på 12,5 prosent for hver bingohall
- Tapsgrense gir omsetningsfall på 10 prosent for hver bingohall

Totalt antar vi derfor at forskriftsendringene fører til at omsetningen faller med 37,5 prosent. I modellen beregner vi prosentvis endring sekvensielt. Denne beregningsmetoden betyr at det samlede fallet svarer til en nedgang på 33 prosent fra dagens omsetning. Da det er usikkert hvor stor effekt forskriftsendringen faktisk får på omsetningen beregner vi et minimums- og maksimumsscenario (se kapittel 1.3.1). I minimumsscenarioet legger vi til grunn et samlet omsetningsfall på 20 prosent, mens vi legger til grunn et omsetningsfall på 65 prosent i maksimumsscenarioet.

I beregningene antar vi at alle bingoaller har den samme fordelingen mellom faste og variable kostnader. Vi legger til grunn at 40 prosent av kostnadene er faste, mens 60 prosent av kostnadene varierer med omsetningen<sup>3</sup>. Vi har beregnet andelen av faste kostnader på bakgrunn av historiske regnskapsdata fra bingoentreprenørene. Det er derfor sannsynlig at denne fordelingen av faste og variable kostnader varierer noe på tvers av bingoaller.

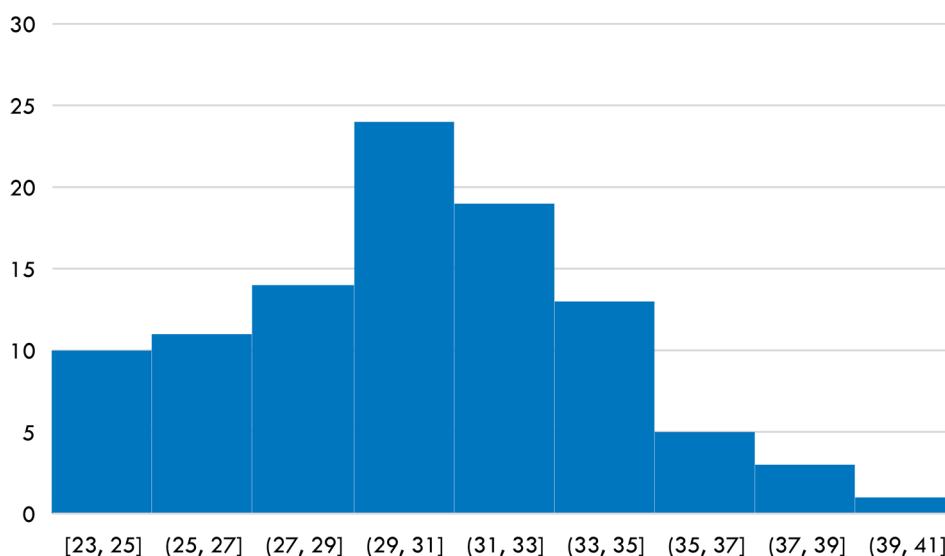
I vår modell beregner vi hvordan fall i omsetning vil påvirke bingoallenes økonomi. Det helt sentrale i modellen er at vi tar høyde for at fall i omsetning i bingoallene trolig vil føre til at det ikke lenger er bærekraftig å fortsette med driften for et visst antall bingoaller, som derfor blir nedlagt. I modellen har vi derfor lagt inn en antakelse om at gjenværende bingoaller i hvert regionale marked skal ha samme driftsmarginer i gjennomsnitt som de hadde før innføringen av den nye forskriften. Det betyr i praksis at den bingoallen med dårligst driftsresultat må nedlegges. Dersom den gjennomsnittlige driftsmarginen fortsatt er lavere enn dagens vil enda en bingohall bli nedlagt. Denne prosessen fortsetter til den gjennomsnittlige driftsmarginen på hvert regionale marked er på dagens nivå.

<sup>3</sup> Beregningene er foretatt på bakgrunn av en fixed effects modell på data fra 2008 til 2020.

Siden etterspørselen ikke forsvinner når en hall legger ned, er det rimelig å anta at en andel av denne hallens omsetning vil overføres til andre haller i samme regionale marked. I vårt hovedscenario antar vi at 50 prosent av omsetningen til haller som blir nedlagt overføres til haller i det samme markedet.

Etter beregningen av nedleggelse har blitt gjort for alle de simulerte markedene, tar vi gjennomsnittet av omsetningsfallet og antallet nedleggelse for hver av simuleringene (se Figur 1). Det er gjennomsnittet av simuleringene som er vårt beste estimat på konsekvensene av forskriftsendringen. Gjennom modellen kan vi utregne hvordan totale bidrag til samfunnsnyttige formål potensielt påvirkes av endringene i forskriften.

**Figur 1: Antall nedleggelse i ulike simuleringer av modellen**



**Kilde:** Beregninger av Oslo Economics basert på regnskapsdata for bingo hallene. **Note:** Dette er et eksempel på ulike utfall av modellen. Den horisontale aksene viser intervaller for antall konkurser, mens den vertikale aksene viser antall simuleringer som falt innenfor dette intervallet.

### 1.3 Resultater

Resultatene fra vår modell viser at forskriftsendringen i gjennomsnitt vil føre til fall i den samlede omsetningen med om lag 40 prosent fra 3,8 milliarder til 2,2 milliarder (se Tabell 1). I vår modell har vi lagt inn en forutsetning om at omsetningen faller med 33 prosent som direkte effekt av forskriftsendringene (se kapittel 1.2). Forskjellen mellom de to prosentsetningene skyldes at en del omsetning forsvinner helt, fordi noen bingo haller blir nedlagt på grunn av for dårlig driftsresultat. Halvdelen av deres omsetning overføres til andre bingo haller i samme regionale marked. Derfor betyr nedleggelse ikke totalt bortfall av omsetning fra den enkelte bingo hallen – med mindre bingo hallen er den eneste i det regionale marked den tilhører.

**Tabell 1: Resultater fra modellberegninger inkl. sensitivitetsberegninger**

	Antall bingo haller	Brutto omsetning (millioner kroner)	Til lagene (millioner kroner)
<b>Resultat fra modellberegning</b>			
Før regulering	227	3 580	181
Etter regulering	196	2 150	109
Forventet fall	31 (14 %)	1 430 (40 %)	72 (40 %)

**Sensitivitetsberegninger** (Se kapittel 1.4 for beskrivelse av sensitivitetsanalyse)

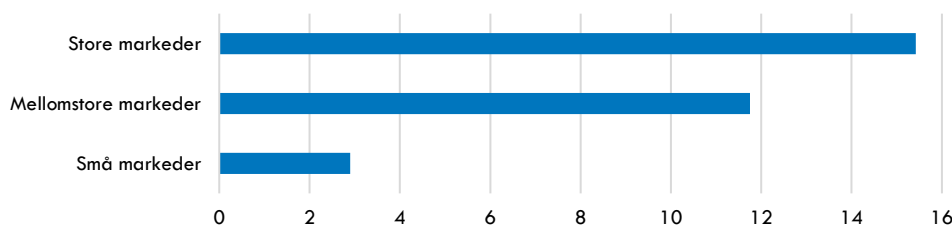
Etter regulering ved lavt omsetningsfall (20 %)	221	2 900	146
Etter regulering ved høyt omsetningsfall (65 %)	153	1 146	58

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingo haller i Norge og data fra proff.no

Omsetningsfallet i bingo bransjen betyr at om lag 31 bingo haller må nedlegges etter forskriftsendringen. Det svarer til 14 prosent av det samlede bingo marked (se Tabell 1). Dersom 31 bingo haller må nedlegges betyr det samtidig at en rekke samfunnsnyttige formål mister inntekter de ellers ville ha mottatt fra bingo bransjen. For noen samfunnsnyttige formål vil inntektene fra bingo falle, mens for andre samfunnsnyttige formål vil inntekten trolig bortfalle helt dersom noen bingo haller nedlegges. Resultatene fra vår modell viser at lagene vil miste om lag 72 millioner kroner som følge av endret regulering (se Tabell 1).

Resultatene viser også at reguleringen i størst grad vil ramme store og mellomstore markeder. I store markeder er det 51 prosent av bingo hallene som nedlegges, 39 prosent av bingo hallene nedlegges i mellomstore markeder og 10 prosent nedlegges i små markeder (se Figur 2). Hovedgrunnen til det er at hallene i små markeder har bedre driftsmargin enn hallene i store markeder. Nærmere bestemt finner vi at driftsmarginen i gjennomsnitt er 3,3 prosent for haller som er alene i sine markeder, sammenlignet med 2,4 prosent for øvrige haller.

**Figur 2: Gjennomsnittlig antall nedleggelser, fordelt på markeder**



Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingo haller i Norge og data fra proff.no

## 1.4 Sensitivitetsberegninger

Det er en viss usikkerhet knyttet til forutsetningene i modellen. Vi gjør derfor en sensitivitetsanalyse av resultatene får å vise effekten av endrete forutsetninger. Vi ser spesifikt på å endre:

- virkninger av regulering på omsetning
- andel som går tilbake til andre tilbydere ved konkurs
- terskel for nedleggelser

For å teste effekten av endrede forutsetninger analyserer vi hva som skjer med antallet av nedleggelser dersom omsetningsfallet blir lavere eller høyere enn antatt. I minimumsscenarioet antar vi at forskriftsendringene har vesentlig lavere effekt på omsetning enn antatt i standardscenarioet. 20 prosent i alt. Motsatt antar vi større effekt på omsetning i maksimumsscenarioet, 65 prosent i alt. Som for standardscenarioet beregnes fall i omsetning sekvensielt. I tillegg legger vi inn diversjonsrate på 100 prosent og tilladt endring i gjennomsnittlig driftsmargin på 0 % i minimumsscenarioet. I maksimumsscenarioet legger vi til grunn en diversjonsrate på 0 % og tillater en redusert gjennomsnittlig driftsmargin på -25 prosent i de tilbakeværende bingo hallene i hvert regionale marked (se antakelser i Tabell 2).

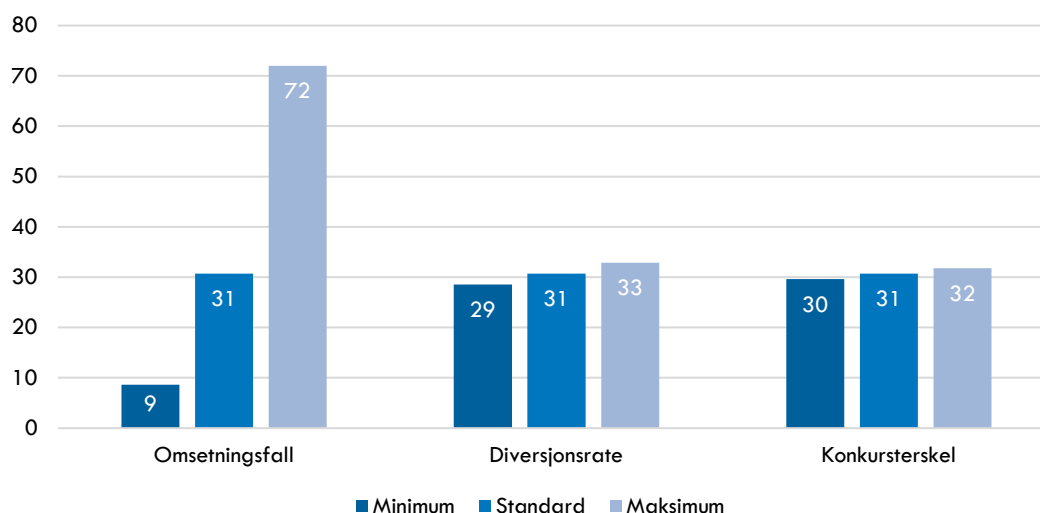
Resultatene fra sensitivetsberegningene fremgår av Tabell 2. Dersom vi antar minimumsscenarioet vil det bare være 6 bingohaller som nedlegges og det totale omsetningsfallet vil bli om lag 20 prosent. Hvis det derimot er maksimumsscenarioet som gjelder vil 74 bingohaller bli nedlagt som følge av forskriftsendringen, og man vil få et omsetningsfall på om lag 70 prosent. I minimumsscenarioet vil den samlede utbetalingen til samfunnsnyttige formål reduseres med 35 millioner (19 prosent) og i maksimumsscenarioet vil den reduseres med 123 millioner (68 prosent). Som for hovedscenarioet gjelder det at det beregnede omsetningsfallet er høyere enn den antatte direkte effekten av forskriftsendringen. Som beskrevet over skyldes det at vi antar at flere bingohaller nedlegges og derfor er effekten av forskriftsendringen større enn den direkte effekten på omsetning.

**Tabell 2: Antakelser og resultater fra sensitivetsberegninger**

	Minimumsscenario	Hovedscenario	Maksimumsscenario
<b>Antakelser i sensitivetsberegninger</b>			
30-sekunders regelen	- 10 %	- 15 %	- 25 %
Regel om registrerte spill	- 5 %	- 12,5 %	- 20 %
Tapsgrense	- 5 %	- 10 %	- 20 %
Diversjonsrate	100 %	50 %	0 %
Redusert driftsmargin	0 %	- 10 %	- 25 %
<b>Resultater fra sensitivetsberegninger</b>			
Antall nedleggelse (antall bingohaller tilbake)	6 (221)	31 (196)	74 (153)
Omsetningsfall (millioner kroner)	680	1 432	2 434
Omsetningsfall (prosent)	19 %	40 %	68 %
Redusert utbetaling til samfunnsnyttige formål (millioner kroner)	35	72	123
Redusert utbetaling til samfunnsnyttige formål (prosent)	19 %	40 %	68 %

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

For å illustrere betydningen av hver forutsetning, illustrerer vi i Figur 3 de isolerte effektene av å endre hhv. forutsetningen om forventet omsetningsfall, diversjonsrate og konkursterskel. Våre sensitivetsberegninger viser at den klart største effekten på resultatet kommer fra forutsetningen om forventet omsetningsfall. Antakelsene om diversjonsrate og terskel for nedleggelse har mindre betydning for det samlede resultatet.

**Figur 3: Sensitiviteten i antall nedleggelser, avhengig av type sensitivitet**

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

## 1.5 Konklusjon

På bakgrunn av regnskapsdata for bingohaller og bingoentreprenører, har vi utarbeidet en økonomisk modell som beregner konsekvensene av omsetningsfall i bingobransjen som følge av de foreslåtte forskriftsendringene. Våre modellberegninger viser at konsekvensen av å innføre den foreslåtte reguleringen kan bety fall i omsetningen for bingobransjen på om lag 1,4 milliarder kroner. Det betyr et vesentlig bortfall av inntekter for flere samfunnsnyttige formål. Helt spesifikt betyr det at formålene knyttet til 31 bingohaller risikerer å miste hele inntekten fra bingohallene. I alt kan forskriftsendringen bety at det årlig utbetales om lag 72 millioner kroner mindre til samfunnsnyttige formål, dels som følge av at bingohaller legges ned og dels som følge av at bingohaller får lavere omsetning. Vi har også utarbeidet minimums- og maksimumsscenarioer for konsekvensene av endringene. I minimumsscenarioet anslår vi at 6 haller vil legges ned og at det vil utbetales om lag 35 millioner mindre til samfunnsnyttige formål. I maksimumsscenarioet anslår vi at 74 haller vil legges ned og at det vil utbetales 123 millioner mindre til samfunnsnyttige formål.