

**Kulturdepartementet**

Dokumenttype

**Notat - Avgrenset tilleggsutredning**

Dato

**2015-06-23**

**KULTURDEPARTEMENTET**

**«OPPDATERTE  
BEREGNINGER FOR  
SCENARIO 2A OG 2B»**



**RAMBOLL**

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Formål.....	3
2. Bakgrunn .....	4
2.1 Ulike estimat på størrelsen av det offshorebaserte markedet.....	4
2.2 Lotteritilsynets nye anslag for det offshorebaserte markedet .....	4
3. Økonomisk konsekvensberegning.....	5
3.1 Oversikt over scenarier.....	5
3.2 Data og forutsetninger .....	5
3.3 Modellresultater.....	8
3.4 Sensitivitetsanalyser .....	10
4. Avsluttende kommentarer .....	13
Kilder og Referanser .....	14
Vedlegg 1 .....	15
Vedlegg 2 .....	16

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Formål

Rambølls oppdrag har vært å videreføre rapporten *Utredning av lisensordning for pengespill 2015-01-15* med oppdaterte beregninger av direkte inntekter til det norske samfunn ved en eventuell omregulering av markedet for pengespill, gitt Lotteri- og Stiftelsestilsynets (Lotteritilsynet) estimat av det offshorebaserte markedets netto-omsetning på ca NOK 1,2 milliarder i 2014<sup>1</sup>. Med utgangspunkt i dette estimatet, samt oppdaterte tall for det norskregulerte markedet for pengespill for 2014<sup>2</sup> beregnes de mulige økonomiske konsekvensene fem år etter en mulig omregulering har trått i kraft på det norske markedet.

Beregningene tar utgangspunkt i en tenkt omregulering, der det norske markedet for online kasino og sportsspill åpnes for aktører som ønsker å tilby spill for penger, ut over de monopolistene som finnes på markedet i dag (scenario 2A og 2B i den foreliggende rapporten). Kulturdepartementet har etterspurt en:

- Kort redegjørelse for antakelsene og beregningsmåten for Lotteritilsynets nye estimat om at det offshorebaserte markedet utgjør NOK 1,2 milliarder netto av det totale markedet for pengespill i Norge 2014
- Vurdering av hvilken innvirkning det nye anslaget har for parameterne skatteinntekter til staten, Norsk Tippings markedsandeler og midler til markedsføring, samt Lotteritilsynets kostnader i modellen Rambøll har utarbeidet (tabell 9 i den foreliggende rapporten).
- Nytt estimat for tap/gevinst for frivilligheten ved en lisensmodell
- Sensitivitetsanalyse omkring Lotteritilsynets nye anslag for størrelsen på det uregulerte markedet
- Avsluttende kommentar til hovedkonklusjonen i den foreliggende rapporten med henvisning til nytt estimat for tap/gevinst

Rambølls oppgave i den oppdaterte beregningen av direkte inntekter til det norske samfunn, har vært å legge Lotteritilsynets nye estimat om NOK 1,2 milliarder for det offshorebaserte markedet til grunn. Rambøll gjør ingen vurdering av Lotteritilsynets estimat, eller de underliggende antakelsene for dette.<sup>3</sup> Med den tiden vi her har hatt til rådighet, har vi i hovedsak kalibrert de underliggende antakelsene i vår modell med utgangspunkt i den datainnsamlingen som ble gjennomført i forbindelse med det opprinnelige oppdraget.

Oppdateringen omfatter således ikke en ny datainnsamlings- og analysefase for å kvalifisere og bedømme samtlige antakelser i modellen. Rambøll har kun endret modellens antakelser der det har vært nødvendig for å oppdatere beregningene som følge av nye tall fra det danske og norske markedet i 2014. Endringer av sentrale antakelser løftes fram i notatet, for å sikre anvendbarheten for departementet og øvrige interessenter av de oppdaterte beregningene. Det dette ikke løftes eksplisitt fram i notatet, kan leseren gå ut fra at modellen med tilhørende forutsetninger og antakelser er lik den som ble rapportert i *Utredning av lisensordning for pengespill 2015-01-15, Rambøll*.

---

<sup>1</sup> Lotteritilsynet (2015), s. 12

<sup>2</sup> Tall fra norske regulerte markedet kommer fra Norsk Tipping og Lotteritilsynet.

<sup>3</sup> Dermed tar Rambøll Lotteritilsynets estimat for gitt i de oppdaterte beregningene. Vi forholder oss således ikke til hvorvidt dette estimatet tegner et mer rettviseende bilde av det offshorebaserte markedets størrelse enn det estimatet som Rambøll har anvendt i den opprinnelige modellen og analysen.

## 2. BAKGRUNN

### 2.1 Ulike estimat for størrelsen av det offshorebaserte markedet

Nettoomsetningen for de offshorebaserte spillsekskapene på det norske pengespillmarkedet for 2013, ble vurdert av H2GC til NOK 700 millioner, og av Lotteritilsynet til NOK 1 000 millioner. Forskjellen mellom estimatene har økt for 2014, der Lotteritilsynets estimat ender på NOK 1 200 millioner og H2GCs estimat er på NOK 2 269 millioner. Dette innebærer en forskjell mellom estimatene på NOK 1 069 millioner for det offshorebaserte markedet for pengespill i 2014. Med utgangspunkt i Kulturdepartementets forespørsel, tar beregningene i denne avgrensede tilleggsutredningen utgangspunkt i Lotteritilsynets estimat for 2014.

**Tabell 1 – Estimer for størrelsen på det offshorebaserte markedet for pengespill i Norge**

Hvem som står bak estimatet	Estimat for netto omsetning på det offshorebaserte markedet, millioner NOK	År
<b>H2 Gambling Capital</b>	700	2013
<b>Lotteritilsynet</b>	1 000	2013
<b>H2 Gambling Capital</b>	2 269	2014
<b>Lotteritilsynet</b>	1 200 <sup>4</sup>	2014

Kilde: Menon (2015), Rambøll (2015), Lotteritilsynet (2015), Lotteritilsynet (2014)

### 2.2 Lotteritilsynets nye estimat for det offshorebaserte markedet

Lotteritilsynets estimat for det offshorebaserte markedet i Norge baseres på tall for «veddemål» og «onlinekasino» fra det liberaliserte markedet i Danmark i 2014. Estimaten er publisert (Lotteritilsynet, 2015) og en beskrivelse av beregningsmetoden kan også finnes (Lotteritilsynet, 2014). Oppsummert har Lotteritilsynet, i følge deres beskrivelse av beregningsmetoden, tatt utgangspunkt i følgende i estimeringen av det offshorebaserte markedet:

- Nettoomsetningen på det danske markedet for veddemål og onlinekasino, etter at Danske Licens Spils andel er trukket fra
- Danmarks befolkning var større enn den norske i 2014
- Den norske og danske valutaen har hatt ulike gjennomsnittlige vekslingskurser i 2014

Videre gjør Lotteritilsynet følgende antakelser i beregningene:

- De danske lisenshavernes netto omsetning for veddemål og onlinekasino i 2014 (bortsett fra Danske Licens Spils andel), tilsvarer det norske offshorebaserte markedet for online kasino og online sportspill i 2014
- De lisensierte nettspillaktørene i Danmark er i høy grad de samme aktører som de offshorebaserte aktørene på det norske markedet for pengespill

I følge Lotteritilsynets beskrivelse av beregningsmetoden, anvender de Spillemyndighetens opplysninger om den totale netto-omsetningen for veddemål og onlinekasino som utgangspunkt, og trekker siden fra Licens Spils andel av nettoomsetningen. Deretter tar Lotteritilsynet hensyn til at Danmarks befolkning er større enn den norske, samt hensyn til forskjeller i vekslingskursen mellom den norske og danske kronen. Det er denne beregningsmetoden som ligger til grunn når Lotteritilsynet estimerer at det offshorebaserte markedet omsatte for NOK 1,2 milliarder i 2014. Ved Rambølls beregning av kalkylen, estimeres markedet mer nøyaktig til NOK 1 231 millioner i 2014, som er det tallet som anvendes i den oppdaterte scenarionalysen nedenfor.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Lotteritilsynet har i rapporten *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet* fra 15. Mai 2015 vurdert det totale offshore-baserte markedet i Norge 2014 till 1 200 millioner kroner.

<sup>5</sup> En beskrivelse av beregningsmetoden er gitt og validert av Lotteritilsynet per e-post til Rambøll. Den likningen Lotteritilsynet benytter finnes i Vedlegg 1.

### 3. ØKONOMISK KONSEKVENSBEREGNING

#### 3.1 Oversikt over scenarier

Den økonomiske konsekvensberegningen tar utgangspunkt i et kontrafaktisk scenario (Scenario 1) der den nåværende reguleringen av det norske markedet for pengespill opprettholdes. I scenario 2 innføres en ny lisensordning etter dansk modell. En oppsummering av de to scenariene finnes nedenfor, mens en mer utførlig redegjørelse av de ulike scenariene finnes i Rambølls rapport fra 15. januar 2015.

- **Scenario 1:** Dette er det kontrafaktiske scenariet, hvor den nåværende regulering opprettholdes, og det således ikke innføres en lisensordning. Scenariet er ikke statisk, da pengespillmarkedet vil være underlagt en generell utvikling. Scenario 1 utgjør fundamentet, som de andre scenarier sammenlignes mot.
- **Scenario 2:** I dette scenariet innføres en lisensordning etter dansk forbilde. Det vil si at sportsspill og online kasino liberaliseres og dermed omfattes av ordningen. Øvrige spilltyper vil være regulert som i dag. Scenario 2 kommer i to versjoner, A og B. Forskjellen på de to versjonene er dels hvilke regler for ansvarlig spill som lisenshaverne må etterleve, og dels en forskjell i skattesats på nettoomsætning.

Tabell 2 – Oversikt over scenarier

	Scenario 1	Scenario 2	
	Kontrafaktisk	'Dansk' modell	
Lisensordningen omfatter	Ingen spill	Sportsspill, online kasino	
		Scenario 2A	Scenario 2B
Regler for ansvarlig spill	Som i dag	Mer lempelig regime	Strengere regime
Skatt på netto omsætning	Ingen	20 prosent	15 prosent
Lotteritilsynets rolle	Monopol-regulator	Markeds-regulator	Markeds-regulator

#### 3.2 Data og forutsetninger

Som nevnt ovenfor, endrer Rambøll bare de forutsetninger som nødvendig følger av en oppdatering av tallene for det totale markedets nettoomsætning i 2014, inklusive Lotteritilsynets estimat av det offshorebaserte markedet. I forståelse med departementet, avstår Rambøll også fra å benytte seg av tall fra H2GC for å estimere veksten innenfor det offshorebaserte markedet over tid, samt fordelingen mellom online kasino og online sportsspill på det offshorebaserte markedet. Modellen baserer seg i hovedsak på den historiske utviklingen i Danmark og Norge.

Nedenfor følger en redegjørelse for hvilke inngangsverdier og antakelser i disse oppdaterte beregningene i juni 2015 som skiller seg fra beregningene i Rambølls rapport fra 15. januar 2015.

1. Modellen krever en antakelse om hvordan nettoomsetningen for det offshorebaserte markedet i Norge i 2014 er fordelt mellom spillkategoriene online sportspill og online kasino. Som for Lotteritilsynets estimat antas det at det offshorebaserte markedet i Norge er sammenliknbart med det danske markedet. Dermed fordeles det norske offshorebaserte markedet med 60 prosent innenfor online sportspill og 40 prosent innenfor online kasino, hvilket gjenspeiler fordelingen mellom online sportspill og online kasino på det danske lisensierte markedet.
2. Med utgangspunkt i tall fra Norsk Tipping og Lotteritilsynet, har netto-omsetningen på det legale markedet blitt oppdatert for 2014, og Rambøll kan således regne ut markedsandelene for de respektive spillkategoriene på det norsk-regulerte markedet.

Tabell 3 viser de antatte markedsandelene for de ulike aktørene per spillkategori i 2014, som er de samme som anvendes i modellen for scenario 1 (det kontrafaktiske scenario).

**Tabell 3 – Antatt netto omsetning og markedsandeler for sportspill online, og online kasino**

	Norsk Tipping	Offshorebaserte aktører
<b>Netto omsetning 2014</b>		
- Sportspill, online	549	738
- Online kasino	326	492
<b>Markedsandel</b>		
- Sportspill, online	43%	57%
- Online kasino	40%	60%

Videre tar modellen utgangspunkt i 8 spillkategorier, som vises i Tabell 4 nedenfor. Tabellen viser forskjellene i opplysninger for netto omsetning og vekst i spillkategoriene mellom de som ble benyttet i Rambølls rapport fra januar, og de som benyttes i denne oppdaterte beregningen for scenario 1 med utgangspunkt i Lotteritilsynets estimat for det offshorebaserte markedet.

Nettoomsetningen for år 0, hvilket i scenarioanalysen tilsvarer 2015, er framskrevet med utgangspunkt i nettoomsetningen i 2014 på det norske markedet. Antakelsene om vekst, bygger på den historiske utviklingen i perioden 2007-2014 for pengespill i Norge og Danmark. Selv om de bygger på historiske data, har antakelsene om vekst ikke blitt direkte validert eller kvalitetssikret med pengespillaktørene på det norske eller danske markedet. Tilleggsoppdragets rammer har ikke tillatt det. Vekstratene testes derfor i sensitivitetsanalysen til slutt i notatet.

I antakelsene for vekstraten tas det hensyn til evidens fra det danske markedet, der omreguleringen har sammenfalt med en økning i netto omsetning for online kasino og online sportspill, samt en nedgang i nettoomsetningen for lotterier. Vekstratene for disse spillkategoriene skiller seg dermed mellom scenario 1, der ingen av spillkategoriene konkurranseutsettes, og scenario 2, der det skjer en delvis liberalisering av markedet innenfor online kasino og sportspill.

Tabell 4 – Netto omsetning for forskjellige spillkategorier

	Rambølls antakelser fra rapport i januar 2015		Oppdaterte beregninger i juni 2015		
	Netto omsetning år 0	Årlig vekst i netto-omsetning i Scenario 1	Netto omsetning år 0	Årlig vekst i netto-omsetning i Scenario 1	Årlig vekst i netto-omsetning i Scenario 2A/B
Lotteri	5 021	0,5 %	5 072	0,0 %	-3,0 %
Sportspill, offline	314	-10,0 %	327	-10,0 %	-10,0 %
Sportspill, online	838	6,0 %	1 442	12,0 %	23,0 %
Online kasino	472	4,0 %	867	6,0 %	11,0 %
Hestespill	1 224	0,0 %	1 183	0,0 %	0,0 %
Spilleautomater	935	10,0 %	877	10,0 %	10,0 %
Bingo, offline	903	-0,5 %	915	-8,5 %	-8,5 %
Spil på skip	93	1,5 %	88	1,0 %	1,0 %
Samlet	9 799		10 772		

Kilder: Rambøll (januar 2015), Lotteritilsynet og Norsk Tipping. Opplysningene for Bingo og Lotteri er basert på estimater av Lotteritilsynet for 2014.

I Tabell 5 vises detaljene i de forutsetninger som ligger til grunn for de oppdaterte beregningene, relativt til vår rapport fra januar 2015.

Tabell 5 - Detaljerte modellforutsetninger i scenario 2

		Rambølls antakelser fra rapport i januar 2015		Oppdaterte beregninger i juni 2015	
		Scenario 2A	Scenario 2B	Scenario 2A	Scenario 2B
Andel av offshore-markedets netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne	Online sportspill	75 %	67,5 %	75 %	67,5 %
	Online kasino	75 %	67,5 %	75 %	67,5 %
Andel av Norsk Tippings netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne	Online sportspill	15 %	13,5 %	15 %	13,5 %
	Offline sportspill	10 % *	9 % *	10 % *	9 % *
	Online kasino	15 %	13,5 %	15 %	13,5 %
Stigning i Norsk Tippings markedsføringsutgifter ift. scenario 1		50 %	30 %	66 %	45 %
Stigning i Lotteritilsynets omkostninger ift. scenario 1		23 %	30 %	23 %	30 %

\* Først i år 5. Note: Ingen offline sportspill hos offshore-markedet. 'Nye lisenshavere' omfatter ikke Norsk Tipping'.

Vedrørende «andel av offshore-markedets netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne» er det ingen endringer, da disse opplysningene baseres på utviklingen på det danske omregulerte markedet. Det samme gjelder «andel av Norsk Tippings netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne».

I Scenario 2A antas Norsk Tippings markedsføringsutgifter å øke med 66 %, relativt till deres markedsføringsutgifter i 2014. I Scenario 2B, når konkurransen er relativt mindre enn 2A, antar Rambøll at Norsk Tippings markedsføringsutgifter øker med 45 %, relativt til utgiftene i 2014. Den antatte økningen i markedsføringskostnadene for den oppdaterte beregningen er høyere enn i beregningene fra januar 2015, da konkurransen antas å være hardere, siden estimatet for nettoomsetningen for det uregulerte markedet nå er betydelig større. Antakelsen styrkes av de danske erfaringene: Danske Spil fordoblet sitt markedsføringsbudsjett (+100%) etter innføringen av lisensordningen. Det skal poengteres at økningen i de tidligere beregningene tok utgangspunkt i Norsk Tippings reklameutgifter for 2013, hvilke var ca 40 prosent lavere enn i 2014.

Videre antar Rambøll, i likhet med de tidligere beregningene, at en lisensordning krever økte omkostninger hos Lotteritilsynet. Det viser erfaringene fra Danmark, hvor Spillemyndigheden fikk bevilget 16 nye fulltidstillinger ved innføringen av lisensordningen, og en økning i omkostningene på ca. 23 prosent. Samme økning antar Rambøll for Lotteritilsynet i scenario 2A. I scenario 2B er ansvarlighetsregimet strengere, og vi antar derfor en økning på 30 prosent. Dette er de samme antakelsene som i de tidligere beregningene, dels siden de er basert på danske opplysninger, og dels fordi vi antar at det er det samme *antall aktører* som trer inn på det norske lisensmarkedet, til tross for at *omsetningen* i disse beregningene antas å være større.

### 3.3 Modellresultater

Modellens resultater for de direkte inntekter til det norske samfunn for år 5 er vist i Tabell 5. De oppdaterte beregningene, med utgangspunkt i Lotteritilsynets estimat for det offshorebaserte markedet for 2014, viser at i både scenario 1 (regulering som i dag), 2A og 2B (lisensmodell med ulike forutsetninger) ligger de samlede direkte inntektene til det norske samfunn på ca. NOK 6 milliarder i år 5. De samlede direkte inntektene varierer dog noe mellom scenario 1, 2A og 2B. Det kontrafaktiske scenario 1, innebærer noe lavere direkte inntekter til det norske samfunnet enn scenario 2A og 2B. Dette forklares av at det norske samfunnet går glipp av skatteinntekter fra offshoreaktørenes omsetning. Det er overskuddet som kan fordeles direkte till frivilligheten som rammes mest av en lisensmodell i henhold til scenario 2A og 2B, mens det innebærer en stor inntektsøkning for statskassen. Dette framgår av tabell 5. Relativt sett er forskjellene mellom scenario 1 og scenario 2A/2B likevel ganske små – de utgjør mellom 0,5 % - 1,9 % av de samlede inntektene fra pengespillmarkedet i år 5.

**Tabell 6 - Direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet i år 5**

Mill. kr.	Til statskassen	Overskudd til fordeling	I alt
Scenario 1	137	5 804	5 940
Scenario 2A	1 048	5 007	6 055
Scenario 2B	787	5 181	5 968

Note: Se også forklaring i avsnitt 8.1.3 i Rambølls rapport fra 15 januar 2015.



Bryter man de økonomiske effektene ned i de fire hoved-effektene (jf. den foreliggende rapporten fra januar 2015), kan man se at beskatningen av det tidligere offshore-markedet gir ekstra inntekter til statskassen på 525 millioner kroner i scenario 2A og 360 millioner kroner i scenario 2B, i forhold til scenario 1. På den annen side betyr de nye lisenshavernes erobring av omsetning fra Norsk Tipping en reduksjon i det samlede overskuddet som Norsk Tipping kan fordele til frivilligheten. De økte reklameutgiftene til Norsk Tipping trekker i samme retning. Endelig gir de økte omkostningene hos Lotteritilsynet anledning til en liten reduksjon i samfunnets samlede inntekter. Nedbrytningen er illustrert i Tabell 7.

**Tabell 7 -Nedbrytning av direkte inntekter til det norske samfunn for scenario 2 relativt til scenario 1 i år 5**

<i>Mill. kr.</i>	Scenario 2A	Scenario 2B
Effekt 1: Beskatning av tidligere offshore-omsetning	525	360
Effekt 2: Norsk Tipping mister omsetning	-212	-191
Effekt 3: Norsk Tipping øker annonsering	-192	-131
Effekt 4: Økte omkostninger hos Lotteritilsynet	-7	-10
Samlet effekt	114	28

Note: Pga. avrundning avviker samlet effekt for 2A med 1 mill fra tabell 6.

I scenario 1 øker inntektene over femårsperioden som følge av den generelle veksten på det norske pengespillmarkedet, som dog antas å være noe lavere enn i scenario 2. De samlede inntektene i år 5 er ca. NOK 114 millioner høyere i scenario 2A og NOK 25 millioner høyere i scenario 2B. De økte skatteinntektene fra lisenshaverne veier således opp både for at Norsk Tipping får redusert sitt overskudd og for de økte markedsførings- og tilsynskostnadene. Med andre ord innebærer det nye estimatet for størrelsen på det offshorebaserte markedet, i motsetning til beregningene i Rambølls rapport fra 15. januar 2015, at effekt 1 vil komme til å dominere effekt 2, 3 og 4.

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.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> I modellen beregnes de samlede direkte inntektene fra pengespillmarkedet i år 5 til ca NOK 6 000, jf tabell 6.

### 3.4 Sensitivitetsanalyser

Modellresultatene presentert i avsnittet over bygger på en lang rekke forutsetninger, hvor flere er beheftet med usikkerhet. I forbindelse med denne tilleggsutredningen har Rambøll ikke hatt anledning til å kvalifisere antakelsene og forutsetningene i like stor grad som ved gjennomføringen av hovedoppdraget høsten 2014 / vinteren 2015. Dermed må også resultatene tolkes med forsiktighet. I dette avsnittet undersøker vi effekten på de direkte inntektene til det norske samfunn ved å endre på noen av de sentrale forutsetningene i modellen.

I tabellene nedenfor presenteres den sentrale forutsetningen som er benyttet hittil, sammen med to alternative forutsetninger – én i hver retning. Det er kun den sentrale forutsetningen som endres, alle andre «input» i modellen holdes konstant. Resultatene angis som inntektene målt i forhold til det kontrafaktiske scenario 1.

\*\*\*

Tabell 8 nedenfor tester hvilken effekt ulike estimat for størrelsen på offshoremarkedet har på de direkte inntektene til det norske samfunnet. Dette kan tolkes som en sensitivitetsanalyse av effekt 1 i tabell 7, da størrelsen på det offshorebaserte markedet er avgjørende for statens skatteinntekter ved en omregulering. Den sentrale forutsetningen i tabellen er Lotteritilsynets estimat om at nettoomsetningen var på NOK 1 231 millioner i 2014. En økning på 35 prosent tilsvarer omtrent nettoomsetningen på veddemål og online kasino i 2014 for lisenshaverne i Danmark (ekskl. Danske Spil). En nedgang på 35 prosent, vil fortsatt tilsvare en noe større omsetning enn det som lå til grunn for scenarioanalysene i januar 2015.

**Tabell 8 - Konsekvens av Lotteritilsynets estimat for det offshorebaserte markedet**

Mill. kr.	-35 prosent	Sentral forutsetning	+35 prosent
Scenario 2A	35	114	333
Scenario 2B	-32	28	202

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

Videre tester vi antakelsen om hvor stor andel av offshore-markedets netto omsetning som erobres av de nye lisenshaverne for online sportsspill og online kasino. Også disse parameterne har implikasjoner for effekt 1 i Tabell 7, siden størrelsen på det nye lisensmarkedet påvirker statens skatteinntekter. Hittil har Rambøll f.eks. antatt i scenario 2A at de nye lisenshavere vil erobre 75 prosent av det herværende offshore-markedets netto-omsetning. Tabell 9 viser hvordan en endring på +/- 10 prosentpoeng i erobringen av omsetning fra offshore-markedet til lisenshaverne påvirker de direkte inntektene til det norske samfunnet.

**Tabell 9 - Konsekvens av forutsetningen om lisenshavernes erobring av omsetning fra offshore-markedet**

Mill. kr.	- 10 prosentpoeng	Sentral forutsetning	+ 10 prosentpoeng
Scenario 2A	55	114	173
Scenario 2B	-17	28	72

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

I tabell 10 undersøkes effektene av størrelsen på markedsandelen Norsk Tipping vil tape til de nye lisenshaverne for sportspill og online kasino. Dette kan tolkes som en sensitivitetsanalyse av effekt 2 i tabell 7. Hittil har Rambøll f.eks. antatt i scenario 2A at Norsk Tipping taper 15 prosent netto omsetning for online kasino. Tabell 10 viser hvordan en endring på +/- 5 prosentpoeng i tapt omsetning for Norsk Tipping i de gjeldende spillkategoriene påvirker de direkte inntektene til det norske samfunnet.

**Tabell 10 - Konsekvens av forutsetningen om tap av omsetning for Norsk Tipping**

Mill. kr.	- 5 prosentpoeng	Sentral forutsetning	+ 5 prosentpoeng
Scenario 2A	164	114	64
Scenario 2B	83	28	-28

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

Analysen av scenario 2 peker på at effekt 3, dvs. Norsk Tippings reaksjon på reklamemarkedet, er en viktig faktor for de samlede økonomiske konsekvensene. Økte markedsføringsutgifter trekker midler vekk fra frivilligheten. Den sentrale forutsetningen i modellen er som nevnt en økning på 66 prosent. Tabell 11 ser på ett alternativ hvor Norsk Tipping fastholder sitt nåværende markedsføringsbudsjett og ett alternativ hvor budsjettet fordobles (slik som for Danske Spil), og hvordan dette påvirker de direkte inntektene til det norske samfunnet.

**Tabell 11 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Norsk Tippings markedsføring**

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentral forutsetning	Dobbel vekst
Scenario 2A	306	114	15
Scenario 2B	159	28	-132

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

Analysen av scenario 2 har vist at forutsetningen om veksten i Lotteritilsynets omkostninger, dvs. effekt 4 i Tabell 7, ved en liberalisering i beskjedne grad påvirker de endelige resultatene. Dette ses også av Tabell 12, hvor alternativene til den sentrale forutsetningen i modellen er ingen vekst, eller dobbel vekst.

**Tabell 12 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Lotteritilsynets omkostninger**

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentral forutsetning	Dobbel vekst
Scenario 2A	121	114	82
Scenario 2B	38	28	-1

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

Tabell 4 i dette notatet angir modellens forutsetninger for de enkelte spillkategoriene, slik de benyttes i de ulike scenariene. Tabell 13 undersøker effektene når det antas at de liberaliserte spillkategoriene og lotteriene opplever samme vekst i scenario 2 som i scenario 1. Med andre ord tester vi antagelsen om at det norske markedet utvikler seg som den danske, der omreguleringen har sammenfalt med en negativ vekst for lotterier samt en positiv vekst for de liberaliserte spillene. I Tabell 13 ser vi at nettogevinsten for det norske samfunnet blir enda mer marginal dersom vi antar scenario 1s vekstrater også i scenario 2. Om vi derimot antar scenario 2s vekstrater gjennomgående, dvs. at lotterier får en negativ vekst samt online sportspill og online kasino får en positiv vekst også i scenario 1, endres resultatene kun i noen grad relativt til den sentrale forutsetningen.

**Tabell 13 - Konsekvens av forutsetningen om ulike vekstrater av liberaliserte spill mellom scenario 1 og 2**

Mill. kr.	Ingen forandring	Sentral forutsetning	Gjennomgående vekstrater
Scenario 2A	15	114	123
Scenario 2B	-32	28	24

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1

Tabell 14 undersøker effektene for de direkte inntektene til det norske samfunnet dersom det antas at de liberaliserte spillkategoriene opplever en vekst som er 5 prosentpoeng mindre, alternativt hvis veksten blir 5 prosentpoeng større enn antatt i den sentrale forutsetningen. Det framgår i tabellen at antagelsen om vekstrater er sentral for modellens resultater.

**Tabell 14 - Konsekvens av forutsetningen om vekstrater av liberaliserte spill**

Mill. kr.	-5 prosentpoeng	Sentral forutsetning	+5 prosentpoeng
Scenario 2A	-4	114	252
Scenario 2B	-62	28	131

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

Til slutt viser vi en sensitivitetsanalyse for vekstraten for lotterier. I tabell 15 undersøkes effektene for de direkte inntektene til det norske samfunnet dersom vi antar at lotterier har en stabil utvikling i scenario 1 eller scenario 2 (ingen vekst), alternativt dersom vekstraten for lotterier blir lik den i Danmark etter liberaliseringen, dvs. en årlig *negativ* vekstrate på 6 prosent (som er dobbelt så stor som den sentrale forutsetningen i modellen). Igjen framgår viktigheten av antakelsene om vekstrater for modellens resultater, og spesielt for Lotterier som er en så stor kategori på pengespillmarkedet.

**Tabell 15 - Konsekvens av forutsetningen om vekstrater for lotterier**

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentral forutsetning	Dobbel vekst (- 6 prosent)
Scenario 2A	469	114	-209
Scenario 2B	383	28	-295

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1.

## 4. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I scenarioanalysen fra januar forutsatte Rambøll en netto omsetning på NOK 700 millioner fra det offshorebaserte pengespillmarkedet i 2013. Lotteritilsynet har siden estimert nettoomsetningen for det offshorebaserte pengespillmarkedet i Norge til NOK 1,2 milliarder i 2014. Rambøll har ikke hatt anledning til å validere dette estimatet, men har tatt dette for gitt og lagt det til grunn i oppdateringen av scenarioanalysen fra januar 2015.

Den oppdaterte scenarioanalysen viser at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet - i form av en lisensordning for sportspill og online kasino - medfører en begrenset økonomisk gevinst for det norske samfunn. Gevinsten utgjør ca. 0,5 – 1,9 prosent av de samlede direkte inntektene fra pengespillmarkedet i modellens år 5.

Basert på de nye forutsetningene, finner Rambøll dermed at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet ikke vil medføre tap, men heller ikke stor økning i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd av midler til fordeling til frivilligheten.

Med Lotteritilsynets estimat for størrelsen på det offshorebaserte markedet til grunn, vil de økte skatteinntektene fra nye lisenshavere kunne veie opp for et mindre overskudd for Norsk Tipping, og økte kostnader for tilsynsmyndigheten som følge av liberaliseringen. Gevinsten er dog så liten at den ikke er robust mot endringer i modellens forutsetninger.

Som ved Rambølls rapport fra januar 2015, viser sensitivitetsanalysen at det må en langt mer forsiktig utvikling i Norsk Tippings markedsføringsutgifter til, eller komme en langt større vekst i pengespill- markedet, før en liberalisering øker de direkte inntektene til samfunnet vesentlig sammenliknet med det kontrafaktiske scenariet.

Ved en lisensordning vil en større andel av de direkte inntektene fra pengespillmarkedet til det norske samfunn gå til staten som skatter, og ikke som direkte overføringer til frivilligheten. Denne konsekvensen blir tydelig med den størrelsen på det offshorebaserte markedet som Lotteritilsynets nye estimat innebærer. Konklusjonen om en begrenset økonomisk gevinst for frivilligheten etter en delvis liberalisering av pengespillmarkedet, forutsetter altså at staten kanaliserer de økte skatteinntektene videre til de frivillige organisasjonene.

## KILDER OG REFERANSER

Oppdaterte tall fra Norsk Tipping og Lotteritilsynet

Danske Spil, 2015, Årsrapport 2014

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2014, Årsmelding 2013

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2015, Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet, En utredning fra Lotteritilsynet overlevert Kulturdepartementet, 15. mai 2015

Menon Business Economics, 2015, Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill, Menon-publikasjon Nr. 17/2015

Rambøll, 2015, Utredning av en mulig lisensordning for pengespill. Utredning på oppdrag fra Kulturdepartementet

Spillemyndigheten, 2015, Årsberetning 2014

## VEDLEGG 1

Dette vedlegget inneholder en oppstilling av den likningen Lotteritilsynet benytter når de estimerer det uregulerte markedet for pengespill i Norge for 2014. Lotteritilsynet tar utgangspunkt i salgsstatistikk fra det danske markedet for «veddemål» og «onlinekasino» som innrapporteres til Spillemyndigheten for 2014 samt opplysninger om Danske Spils markedsandeler i 2013.

### Likning for estimering av det offshorebaserte markedet for pengespill i Norge

$$\text{Netto-omsetning for det offshorebaserte markedet i Norge} = N * (1-B) * V$$

### Tegnforklaring

*N = Lisenshavernes andel av netto-omsetningen for «veddemål» og «onlinekasino», ekskl. Danske Spil*

$$B = \frac{\text{Danmarks befolkning} - \text{Norges befolkning}}{\text{Norges befolkning}}$$

*V = Gjennomsnittlig vekslingskurs*

## VEDLEGG 2

Tabell 16 – Netto omsetning på det norske markedet fordelt på spillkategorier (mill. NOK)

År	Lotterier	Offline sportsspill	Online sportsspill	Online kasino	Spill på hest	Spilleautomater	Offline bingo	Spill på skip	TOTAL
2005	4 260	747	56	0	959	5 290	552	0	<b>11 864</b>
2006	4 314	709	85	0	944	4 400	600	0	<b>11 052</b>
2007	4 515	753	122	0	1 056	1 982	946	0	<b>9 374</b>
2008	4 562	761	163	0	1 214	0	1 300	0	<b>8 000</b>
2009	4 719	636	190	0	1 186	156	1 406	93	<b>8 386</b>
2010	4 788	601	265	0	1 205	320	1 361	90	<b>8 630</b>
2011	4 849	547	313	0	1 205	408	1 300	85	<b>8 706</b>
2012	5 292	492	403	0	1 267	585	1 071	86	<b>9 194</b>
2013	4 919	388	482	0	1 224	773	1 042	90	<b>8 918</b>
2014	5 072	364	549	326	1 183	797	1 000	87	<b>9 378</b>
2014*	5 072	364	1287	818	1 183	797	1 000	87	<b>10 609</b>

2014\* regner med offshorebaserte aktører for online sportsspill og online kasino, gitt en antatt fordeling på 40 % på online kasino og 60 % på online sportsspill, ut fra Lotteritilsynets estimat om at det offshorebaserte markedets nettoomsætning var NOK 1 231 i 2014. Tallene for online sportsspill og online kasino i tabellen inkluderer omsætningen fra det regulerte markedet. Kilder: Norsk Tipping og Lotteritilsynet.

Note: Offline bingo og Spill på skip er estimert av Lotteritilsynet for 2014.

Tabell 17 – Netto-omsætning på det norske markedet fordelt på aktører (mill. NOK)

År	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto	Andre lotterier	Spill på skip	Offshorebaserte Aktører	TOTAL
2005	4 557	959	6 348	0		<b>11 864</b>
2006	4 608	944	5 500	0		<b>11 052</b>
2007	4 975	1 056	3 343	0		<b>9 374</b>
2008	5 086	1 214	1 700	0		<b>8 000</b>
2009	5 290	1 186	1 817	93		<b>8 386</b>
2010	5 574	1 205	1 761	90		<b>8 630</b>
2011	5 816	1 205	1 600	85		<b>8 706</b>
2012	6 429	1 267	1 412	86		<b>9 194</b>
2013	6 236	1 224	1 368	90		<b>8 918</b>
2014	6 808	1 183	1 300	87	1 231	<b>10 609</b>

Kilder: Årsrapporter fra Lotteritilsynet samt data fra Norsk Tipping. Opplysninger for uregulerte aktører kommer fra Lotteritilsynets rapport *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet* fra 15. mai 2015.

Note: Deler av "Andre lotterier" samt spill på skip er estimert av Lotteritilsynet for 2014.