

HØRINGSSVAR

FORSLAG TIL ENDRINGER I KRINGKASTINGSLOVEN

Kulturdepartementet

Att: Øyvind Christensen (e.f.)

Oslo, 17.06.2019

Høring - forslag til endringer i kringkastingsloven

Kulturdepartementet har i høringsbrev 15. mars 2019 bedt om innspill i forbindelse med forslaget om endringer i kringkastingsloven.

Departementet foreslår at det lovfestes en bestemmelse som gir Medietilsynet hjemmel til å pålegge den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring for pengespill.

Kindred Group (Kindred) er et av verdens ledende nettabserte spillsselskap, med virksomhet i Europa og Australia. Kindred tilbyr underholdning i et sikkert, trygt og bærekraftig miljø for over 25 millioner kunder via hvilket som helst av de 11 varemerkene som ligger under konsernet. Selskapet har 1500 medarbeidere globalt og er medgrunnlegger av European Gaming and Betting Association (EGBA), og er medgrunnlegger av ESSA, samt er gransket og verifisert av eCogra for overensstemmelse med EUs prinsippanbefalinger for forbrukerbeskyttelse og spillansvar fra 2014 (2014/478/EU). Kindred er notert på Nasdaq Stockholm Large Cap.

Kindred vil i dette høringssvaret levere svar på våre betraktninger om forslaget. Vi stiller oss til disposisjon hvis departementet skulle ha noen spørsmål eller behov for mer informasjon.

Med vennlig hilsen

Rolf Francis Sims

Public Affairs Manager

1. Sammendrag

Kindred høringssvar kan sammenfattes i følgende punkter:

- **Forslaget er ikke egnet eller nødvendig for å sikre ansvarlighet i markedsføring for pengespill**
Initiativet fra TV-selskapene om å innføre en selvregulering for markedsføring er et mer egnet tiltak for å sikre ansvarlighet. En slik selvregulering vil bli raskt iverksatt, og sikre ansvarlig markedsføring av nettbaserte pengespill. Hvis målet til departementet er å redusere omfanget av uansvarlig markedsføring, så vil dette være det beste tiltaket for å sørge for det. En selvregulering vil få effekt for den totale markedsføringen for pengespill. Dette omfatter også Norsk Tipping, som ifølge en ny rapport, har markedsføringsaktiviteter som påløper seg til rundt 1,5 milliarder kroner  rlig. Det gjør selskapet til en av Norges aller største markedsførere.
- **Forslaget er i strid med EØS-avtalen**
Ifølge AMT-direktivet er det forbudt å hindre overføringer av utenlandske TV-sendinger. Forslaget fra departementet er derfor i strid med bestemmelsene i direktivet fordi det i praksis vil blokkere utenlandske kanaler på norske TV-skjermer.
- **Pengespillpolitikken reflekterer ikke utviklingen på markedet**
Når verden rundt oss endres, så må politikken følge etter. Det gjelder også spillpolitikken. Kindred mener det er avgjørende at politiske beslutninger er basert på kunnskap gjennom grundige konsekvensanalyser. Departementets tilnærming til spillpolitikken bærer preg av at man søker g rdsagens løsninger fremfor å løse fremtidens utfordringer.
- **Negative konsekvenser for norske film- og TV-produksjoner**
Det er en grunnleggende svakhet med høringen at det ikke inneholder en grundig vurdering av konsekvensene forslaget vil ha med tanke på mediemangfold, kulturproduksjon og finansering av idrett. TV-selskaper og produsentmiljøer har advart mot at forslaget vil kunne få store konsekvenser for norske film- og TV-produksjoner. Dette er konsekvenser som burde ha vært velkjent for departementet i forkant av at høringen ble sendt ut.
- **Feil fremstilling av ansvarlighet blant private spillselskaper**
Ifølge departementet er årsaken til det foreslåtte forbudet at de private selskapene har «betydelig lavere ansvarlighetskrav» sammenliknet med Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Departementet underbygger ikke påstanden i høringsnotatet og behandler ikke Norsk Tippings

rolle i notatet. Det er svært liten forskjell mellom Norsk Tipping og de utenlandske aktørene. Hovedforskjellen er at Norsk Tipping har en helt unik markedsføringsflate gjennom blant annet direktesendte tv-sendinger av lottotrekninger på NRK. Dette har vært med på å normalisere nordmenns forhold til pengespill.

Kindred har tatt utfordringene knyttet til ansvarlig spill alvorlig. Derfor har vi nylig lansert en rekke tiltak for å forhindre problemspilling. Tiltakene er basert på svensk og dansk regulering, og inkluderer blant annet stans i markedsføring av bonuser, redusert casinoreklame og innføring av personlige innskuddsgrenser for norske spillere.

- **Problemstillinger relatert til ytringsfrihet og sensur**

Forslaget stiller mange prinsipielle spørsmål om hvor store inngrep myndighetene kan gjøre i forhold til personvern og ytringsfrihet. Disse spørsmålene forblir ubesvarte i høringsnotatet som hverken svarer på hvordan forbudet skal fungere i praksis eller hvilke konsekvenser det vil ha for ytringsfrihet og personvern. Et forbud mot distribusjon av TV-sendinger som inneholder spillreklame vil gå kraftig utover den redaksjonelle friheten til TV-selskapene. I sin ytterste konsekvens kan det føre til at distributører vil slutte å videreformidle innhold på kanaler som sender fra utlandet.

- **Uryddig prosess knyttet til høringsforslaget**

Kindred er kjent med at departementet, i etterkant av at forslaget ble sendt ut på høring, har bedt Oslo Economics om å gjennomføre en konsekvensutredning av forslaget. Utredningen skal først være ferdig etter at høringsfristen er utløpt. Kindred stiller store spørsmålstegn ved denne prosessen. Dette gir høringsinstansene et sviktende grunnlag for å kommentere forslaget fra departementet. Kindred mener at det mest ryddige i denne situasjonen ville være å trekke høringen tilbake slik at et eventuelt nytt forslag er basert på en grundig konsekvensutredning.

2: Behovet for en ny spillpolitikk

2.1 Teknologisk utvikling

Frem til slutten av 1990-tallet var pengespill hovedsakelig en landbasert aktivitet begrenset og avholdt innenfor et lands fysiske grenser. Hvert enkelt land kunne kontrollere spillene, og aktørene måtte kun forholde seg til nasjonal rett innenfor de respektive landenes jurisdiksjon. Pengespillene hadde svært få grenseoverskridende elementer, og var ikke gjendstand for diskusjon i EU.

Etter tusenårsskifte vokste internett seg til å bli en ny kanal å distribubisjon av pengespill. Teknologisk utvikling og innovasjon gjorde at pengespill ble en grenseoverskridende virksomhet. Utviklingen innebar også at valgfriheten økte og at forbrukerens fikk mer ansvar.

Denne utviklingen har gjort det vanskeligere for norske myndigheter å kontrollere spilladferden til nordmenn. I dag foregår over halvparten av nordmenns online pengespill hos aktører som operer med lisens i andre EØS-land. Tendensen er ikke unik for Norge. Flere europeiske land har erfart at spillere, på eget initiativ, har valgt utenlandske pengespillaktører fremfor de nasjonale. Det fører til utfordringer knyttet til regulering og tilsyn av pengespillene, både av hensyn til spillerne og allokering av skatteinntekter.

2.2 Utvikling i Europa

De 15 siste årene har det ene europeiske landet etter det andre omregulert sine pengespillmarked og innført lisenssystemer. Det er innført lisenser for en rekke ulike typer pengespill, fra casino, sportspill, hestespill og lotterier . Bakgrunnen for at stadig flere land har innført lisens er enkel: ta tilbake kontrollen over borgernes spilladferd, forhindre problemspilling, og sørge for forutsigbare skatteinntekter.

Malta var det første landte til å innføre lisens på pengspill i 2002. Etter Malta, innførte Storbritannia og Italia lisensordninger. Mellom 2010 og 2015 ble tilsvarende systemer innført i Østerrike, Belgia, Danmark, Frankrike og Spania. Sverige innførte en lisensordning i 2019, og Nederland har nylig vedtatt å innføre det samme fra 2021.

En ny teknologisk hverdag krever at man også fornyer tilnærmingen til pengespillpolitikken. Det burde gjelde også i Norge. Kindred viser her til regjeringserklæringen som slår fast at man skal «Gjennomføre en bred og ekstern evaluering av norsk spillpolitikk.»¹. Kindred imøteser denne evalueringen og mener at det er avgjørende at fremtidens pengespillpolitikk er innsiktsbasert .

2.3 Hvordan forhindre problemspilling?

Over halvparten av alt online pengespill foregår i dag hos andre aktører enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det vil si at norske myndigheter har mistet oversikt og kontroll over mer enn halvparten av nordmenns pengespill på nett. Kindred deler myndighetenes bekymring over problemspilling, og mener at disse utfordringene kunne blitt ivaretatt langt bedre dersom de spillselskapene som operer med lisens i EU land også hadde blitt lisensiert og regulert i henhold til norsk lov. Da vil man kunne stilt krav til selskapene, målrettet den politiske innsatsen mot spillavhengighet, og kanalisert markedet til ansvarlige aktører gjennom tilsyn og kontroll.

Erfaringene fra Sverige og Danmark har vist at et felles ekskluderingsystem av problemspillere, har ført til at henholdsvis 34.000 og 13.000 svensker og dansker har ekskludert seg selv fra deltagelse i pengespill. Sverige har i tillegg innført obligatoriske innskuddsgrenser, som gjelder for alle selskaper med spillisens. Slike tiltak kan bli innført i en fremtidig norsk lisensmodell for å forhindre problemspilling.

2.4 Inntekter til gode formål

Mellom 2008 og 2017 økte omsetningen fra pengespill på det norske markedet, og da også inntektene til idrettslag, kulturinstitusjoner og frivilligheten. I 2018 publiserte Menon Economics en rapport om fremtidig utvikling av den norske spillpolitikken², som følger vedlagt. Rapporten konkluderte med at det norske spillmonopolet i fremtiden ville tape ytterligere markedsandeler til de utenlandske spillselskapene. Dette vil medføre en reduksjon i inntektene til norsk idrett og frivillighet. Det illustrerer sårbarheten i dagens modell. Hvis spillmarkedet fortsetter å utvikle seg som i dag, så vil det føre til en årlig reduksjon i inntektene til frivilligheten fra 2024.

En innføring av en lisensmodell vil åpne for skattlegging av utenlandske spillselskaper, og på den måten sikre stabile inntekter for idrettslag, kulturinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

¹ Politisk plattform for for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, januar 2019 (s. 66)

² Menon Economics: Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill, august 2018

2.5 Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO)

I januar 2019 ble Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO)³ opprettet av de internasjonale spillsekskapene ComeOn, Gaming Innovation Group, Betsson og Kindred Group. Foreningens hovedoppgave er å fremme et ansvarlig lisenssystem for norsk online pengespill. Organisasjonen skal samtidig sørge for at alle aktører er villige til å innrette til en ansvarlig modell som sikrer høy grad av kanalisering til seriøse aktører. Dette til det beste for spillere, operatørene og samfunnet.

Organisasjonen ønsker å bidra til en spillpolitisk debatt basert på et bredest mulig kunnskapsgrunnlag, ikke på følelser og ideologi. Foreningens intensjon er å styrke faktakunnskapen om pengespillmarkedet blant alle aktører involvert i utformingen av spillpolitikken deriblant politikere, embetsverk, interessegrupper, media og samfunnet forøvrig.

Det er svært mange som allerede spiller hos internasjonale selskaper som har lisens i EØS-land. Bransjeforeningens medlemmer har derfor en *Code of Conduct*⁴ for å sikre en høy grad av beskyttelse for norske spillere.

2.6 Norsk Tipping tilnærmer seg internasjonale spillsekskaper

Norsk Tipping har et mandat å utvikle spilltilbud for det norske markedet og gjennomføre omfattende markedsføring av sine produkter. Markedsføringen er regulert innenfor et gitt regelverk der hensikten er å kanalisere spillere til det norske spillmonopolet. Norsk Tipping har siden 2008 lansert en rekke nye spill for å sikre dette. Flere av disse spillene er av en såpass aggressiv karakter at de representerer en fare for å skape problemspilling hos kundene. De siste årene har også selskapet brukt store ressurser på direkte markedsføring via mobil, post og e-post for å nå ut til spillere direkte og informere om sine produkter. Dette er nærmere beskrevet i rapporten *Gi drømmen en sjanse* som følger vedlagt.

På tross av denne omfattende markedsføringen, har Norsk Tipping i dag en markedsandel under 50 % av nettbaserte spill. Hvis Norsk Tipping skal ta tilbake markedsandelene i onlinemarkedet så må selskapet antakeligvis øke markedsføringen ytterligere og utvikle enda flere nye spill. Med andre ord trappe opp utviklingen selskapet har hatt de siste årene, og stadig tilnærme seg de utenlandske spillsekskapene.

³ <https://nbo.no/>

⁴ <https://nbo.no/code-of-conduct-retningslinjer-for-nbo/>

3. Juridiske betraktninger ved forslaget

3.1 Innledende bemerkninger

Kindred vil starte med å dele sine juridiske betraktninger til den faktiske teksten i høringsnotatet, og deretter gå gjennom ulike andre relevante områder av spillpolitikken i Norge. Departementet fastslår at det er ulovlig i henhold til norsk lov å markedsføre pengespill med mindre man har norsk tillatelse. Kindred vil legge følgende til grunn i denne betraktningen:

- a) Spillene som selskapene som Kindred eier, tilbyr er lisensierte i EØS-området.
- b) Det er fullstendig lovlig for norske spillere å benytte seg av disse spillene.
- c) Enhver markedsføring av Kindred sine produkter på TV-kanaler som sender fra et EØS-land er tillatt etter senderlandsprinsippet.

3.2 Gjeldende rett

Kindred viser til departementets påstand om at Direktivet for audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) ikke gjelder for reklame for pengespill. Argumentet er basert på De Agostini-saken, en gammel sak, som ble konkludert under TV Without Frontiers-direktivet fra 1989, ikke AMT-direktivet. De Agostini-saken gir åpning for medlemsland å regulere områder som ikke er fullstendig omfattet av direktivet. Men selv i slike tilfeller forbyr det tiltak for å hindre en videreformidling av TV-sendinger.

Høringsnotatet er basert på det gamle AMT-direktivet, men det refereres også til det nye, som ennå ikke er implementert i norsk lov. Ifølge begge direktivene er det forbudt å hindre overføring og videreformidling av utenlandske TV-sendinger. Forslaget er derfor i strid med bestemmelsene i direktivet fordi det i praksis vil blokkere utenlandske kanaler på norske TV-skjermer.

AMT-direktivet slår tydelig fast senderlandsprinsippet. I punkt 10 står det: *“Bearing in mind the importance of a level playing-field and a true European market for audiovisual media services, the basic principles of the internal market, such as free competition and equal treatment, should be respected in order to ensure transparency and predictability in markets for audiovisual media services and to achieve low barriers to entry”*. Det nevnes ikke noe om utestenging av aktører som markedsfører på kanaler sendt fra utlandet. Tvert imot synes teksten om fri konkurranse å inkludere blant annet markedsføring fra kommersielle aktører.

I punkt 22 klargjøres det at *“the definition of an audiovisual media service (...) should include audiovisual commercial communication”*. I samme punkt nevnes pengespill, men dette kan ikke

forstås på en annen måte enn at de faktiske pengespillene ikke kan regnes som en audiovisuell medietjeneste.

Punkt 31 slår fast at *“A wide definition of audiovisual commercial communication should be laid down in this Directive...”*.

Punkt 33 er spesielt tydelig med hensyn til omfanget av AMT, her slås det fast at: *“The country of origin principle should be regarded as the core of this Directive, as it is essential for the creation of an internal market. This principle should be applied to all audiovisual media services in order to ensure legal certainty for media service providers as the necessary basis for new business models and the deployment of such services. It is also essential in order to ensure the free flow of information and audiovisual programmes in the internal market. [Vår understrekning]”*.

Punkt 41 sier at medlemsland har muligheten til å innføre mer detaljerte og strengere nasjonale regler, men slår samtidig fast at det kan kun gjøres *“without calling into question the proper application of the country of origin principle”* og at *“The Member State requesting cooperation should ensure that the specific national rules in question are objectively necessary, applied in a non-discriminatory manner and proportionate”*. I tillegg gjør punkt 43 det klart at *“Member States may still take measures that restrict freedom of movement of television broadcasting, but only under the conditions and following the procedure laid down in this Directive. [Vår understrekning]”*.

Det faktum at AMT-direktivet inneholder spesifikke begrensninger på tobakksprodukter, legemidler og medisinsk behandling, men ingen lignende begrensninger for spilltjenester, er en klar indikasjon på at annonsering for pengespill ikke er underlagt noen spesielle begrensninger.

Oppsummert så er det gjennomgående støtte til argumentet om at senderlandsprinsippet er en sentral og fundamental del av AMT-direktivet, og at prinsippet også gjelder for (spill-) reklame. Et medlemsland som ønsker å bryte med senderlandsprinsippet, vil da bryte med bestemmelsene fastsatt i AMT-direktivet.

3.3 Det reviderte direktivet om audiovisuelle medietjenester

Det reviderte direktivet om audiovisuelle medietjenester (Directive (EU) 2018/1808, heretter

“AMT2”), har heller ingen bestemmelser som omfatter ekskludering av spillreklame. En

sammenlikning mellom forslaget til EU Parlamentet og den endelige vedtatte teksten i AMT2 viser at forslaget om å forby reklame for pengespill ikke kan støttes.

Teksten støtter rett og slett ikke omgåelsen av de prosedyriske reglene i direktivet og senderlandsprinsippet.

Amendments proposed by the European Parliament ⁽⁵⁾	Final text of the AVMSD2
(3) Directive 2010/13/EU should be applicable only to those services the principal purpose of which is the provision of programmes in order to inform, entertain or educate. The principal purpose requirement should be also considered to be met if the service has audiovisual content and form which is dissociable from the main activity of the service provider. As social media platform services rely increasingly on audiovisual content, they are relevant for the purposes of Directive 2010/13/EU in so far as they provide services that meet the criteria defining a video-sharing platform. A service should be considered to be merely an indissociable complement to the main activity as a result of the links between the audiovisual offer and the main activity. As such, channels or any other audiovisual services under the editorial responsibility of a provider may constitute audiovisual media services in themselves, even if they are offered in the framework of a video-sharing platform. In such cases, it will be up to the providers with editorial responsibility to abide by the provisions of this Directive. <u>Games of chance involving a stake representing a sum of money,</u>	(3) Directive 2010/13/EU should remain applicable only to those services the principal purpose of which is the provision of programmes in order to inform, entertain or educate. The principal purpose requirement should also be considered to be met if the service has audiovisual content and form which are dissociable from the main activity of the service provider, such as stand-alone parts of online newspapers featuring audiovisual programmes or user-generated videos where those parts can be considered dissociable from their main activity. A service should be considered to be merely an indissociable complement to the main activity as a result of the links between the audiovisual offer and the main activity such as providing news in written form. As such, channels or any other audiovisual services under the editorial responsibility of a provider can constitute audiovisual media services in themselves, even if they are offered on a video-sharing platform which is characterised by the absence of editorial responsibility. In such cases, it will fall to the providers with editorial responsibility to comply with Directive 2010/13/EU. [Not included]

⁵ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0192_EN.html

<u>including lotteries, betting and other forms of gambling as well as on-line games and search engines, should continue to be excluded from the scope of Directive 2010/13/EU.</u>	
(10a) In addition, Member States should ensure that self-regulatory and co-regulatory codes of conduct aim at effectively reducing the exposure of children and minors to audiovisual commercial communications relating to the promotion of gambling. Several co-regulatory or self-regulatory systems exist at Union and national level for the promotion of responsible gambling, including in audiovisual commercial communications. Those systems should be further encouraged, in particular those systems aiming at ensuring that responsible gambling messages accompany audiovisual commercial communications for gambling.	(30) It is important that minors are effectively protected from exposure to audiovisual commercial communications relating to the promotion of gambling. In this context, several self- or co-regulatory systems exist at Union and national level for the promotion of responsible gambling, including in audiovisual commercial communications.

3.4 Distributørene må innføre kontroll

Departementet foreslår at det lovfestes en bestemmelse som gir Medietilsynet hjemmel til å pålegge den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester å hindre tilgangen til markedsføring for pengespill. Hvordan det skal gjøres i praksis er opp til distributørene. Hvilke tekniske verktøy det vil kreve tar ikke høringsnotatet stilling til. Det er heller ikke vurdert hvilke kostnadene dette vil ha for distributørene eller hvor vanskelig det vil være å implementere det. Distributørene vil ha liten eller ingen redaksjonell kontroll over innholdet på den enkelte TV-sending. Det er med andre ord tvilsomt om distributørene har de tekniske verktøyene for å håndheve markedsføringsforbudet, og de kan bli tvunget til å kreve at kringkasterne endrer deres sendinger. Uansett hvordan tiltakene kommer til å slå ut i praksis, så vil TV-kanalenes redaksjonelle frihet bli redusert. I sin ytterste konsekvens kan det føre til at distributører vil slutte å videreformidle innhold på kanaler som sender fra utlandet.

3.5 Grunnleggende EØS-rett

Dersom forslaget vurderes i henhold til traktatene (og ikke AMT-direktivet), vil det fremdeles ikke «bestå» proportionalitetstesten, fordi forslagets politiske mål ikke kan begrunnes juridisk.

Hvis man legger til grunn at ATM-direktivet ikke omfatter spillreklame, så vil likevel en blokkering av videreformidling av audiovisuelt innhold fra andre medlemsstater være i strid med prinsippet om fri bevegelse av tjenester i EØS-området. De foreslåtte tiltakene er uforholdsmessige, også dersom det ikke vil kreve fullstendig blokkering av videreformidling av TV-sendinger fra EØS-området, fordi den politiske begrunnelsen, forbrukerbeskyttelse, for et slikt forbud ikke vil gjelde det nasjonale spillmonopolet, Norsk Tipping.

Blokkering av annonser kun fra utenlandske tilbydere er uforholdsmessig, fordi Norsk Tipping (som har vært en av Norges største annonsører i flere tiår) vil fortsatt ha anledning å annonsere aggressivt for sine spill. Forbrukerbeskyttelsesargumentet som presenteres i forslaget er således inkonsekvent.

Forslagets politiske hovedbegrunnelse om forbrukervern er tvilsomt fordi:

- Det er ingen belegg (data/konsekvensutredning) som kan forsvare departementets påstand om sammenheng mellom TV-reklame og spillavhengighet. Det er heller ikke belegg for å hevde at Norsk Tippings markedsføring har mindre innvirkning på sårbare spillere, enn markedsføring fra internasjonale aktører.

- Det er tydelig slått fast i høringsnotatet at forslaget har som formål å styrke det norske spillmonopolet: «Reklamen for uregulerte pengespillaktører på tv-kanaler(...) fører til en uønsket konkurransesituasjon mellom de norske pengespillaktørene og uregulerte aktører». Denne beskrivelsen er noe helt annet enn hva som har vært den uttalte politiske begrunnelsen om å begrense avhengighet.
- Det er ingen bevis for at mindre drastiske tiltak som eksempelvis selvregulering ikke ville oppfylle det politiske målet.
- Det å styrke et konkurransemonopol/økonomiske motiver, er ikke en legitim grunn for å innskrenke retten til fri bevegelse av tjenester i henhold til EØS-avtalen⁶.
- Forslaget er ikke i samsvar med det norske lovgivningsrammen eller det politiske målet (å begrense spillavhengighet), fordi det ikke finnes et lignende forbud mot det nasjonale monolets reklame.

3.6 Forebygge problemspilling

Ifølge departementet er årsaken til det foreslåtte forbudet at de private selskapene har «betydelig lavere ansvarlighetskrav» sammenliknet med Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Denne påstanden er mildt sagt diskutabel, og begrunnes ikke i høringsnotatet.

Kindred var den første spillaktøren til å samarbeide med Gamban og Betfilter for å redusere skadevirkninger. Vi lanserte AdBlocker i samarbeid med Betfilter, og Kindred har sponset utviklingen av en spillavhengighet-app, som er tilgjengelig på alle nordiske språk. En studie fra 2016 utført av Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd i Danmark utredet omfanget av problemspilling i Danmark. Undersøkelsen inneholdt også en sammenlikning av utfordringene internasjonalt, inkludert i Norge og Sverige. Studien delte spillerne inn i tre ulike kategorier av problemspilling: Lav, moderat, og seriøs grad av spilleproblemer. Norge skåret høyeste i alle kategorier. I gruppen *Seriøs grad av problemspilling* finner man dobbelt så mange spillere sammenliknet med i Sverige og Danmark. I perioden studien ble tatt opp, hadde Sverige et spillmonopol ganske likt det i Norge i dag, mens Danmark hadde innført lisensmodell.

3.7 Utfordringer knyttet til Norsk Tippings markedsføring i Norge

Departementet hevder at reklame fra internasjonale spill-selskaper er dominerende i form av at de er å se på TV-flater 24 timer i døgnet, og at barn, voksne og gamle, blir eksponert ved alle døgnets tider. Denne påstanden er vanskelig å godta i lys av Norsk Tippings omfattende produkt- og merkevaremarkedsføring og selskapets kontinuerlige tilstedeværelse i det offentlige rom.

Norsk Tipping har gjennom mange år bygd opp en stor og profesjonell organisasjon, med en stor markedsavdeling som benytter stadig mer kreative kanaler for å promotere og markedsføre selskapet og deres spill. Daglig får nordmenn reklame fra det norske spillmonopolet på TV, i radioen, på nettet, i form av bannere på reklametavler, reklamekonsepter på kjøpesentre, gjennom direkte markedsføring via mobil og e-post, og gjennom redaksjonelle samarbeid med mediehus.

Ifølge Norsk Tippings egne rapporter brukte selskapet 318 millioner kroner til markedsføring i 2018. Dette tallet viser seg derimot ikke å gi hele sannheten. Nå viser en ny rapport Analyse/kartlegging av selskapets totale markedsinvesteringer for 2018 (som følger vedlagt) at den totale verdien av markedsføringsaktivitetene til Norsk Tipping påløper seg til 1,5 milliarder kroner. Dette gjør Norsk Tipping til en av Norges største annonsører.

⁶ Dom E-3/06 (Ladbrokes Ltd. v The Government of Norway), s. 46.

Kapittel 4: Samfunnsmessige konsekvenser av forslaget

4.1 Manglende konsekvensutredning

Kindred mener det er avgjørende at politiske beslutninger er basert på gode konsekvensanalyser av forslagene. Kindred deler bekymringen fra de norske TV-selskapene og produsentmiljøene om at konsekvensene av forslaget vil være betydelige for næringen og mediemangfoldet. Dette er noe som burde ha vært godt kjent for Kulturdepartementet gjennom forarbeidet til denne høringen. Kindred mener det er en grunnleggende svakhet ved høringsnotatet at det ikke inneholder noen vurderinger av konsekvensene et forslag vil ha for mediemangfold, kulturproduksjon og idrett.

Kindred er kjent med at departementet i etterkant av at forslaget ble sendt ut på høring, har bedt Oslo Economics om å gjennomføre en konsekvensutredning av forslaget. Utredningen skal først være ferdig i etter at høringsfristen er utløpt. Kindred stiller store spørsmålstegn ved denne prosessen. Både ved at departementet sender ut et forslag på høring før det er blitt konsekvens utredet, og at høringsinstansene ikke får kjennskap til funnene i konsekvensutredningen før to måneder etter at høringen er avsluttet. Dette gir høringsinstansene et sviktende grunnlag for å vurdere forslaget fra departementet. Kindred mener at det mest ryddige i denne situasjonen ville være å trekke høringen tilbake slik at et eventuelt nytt forslag er basert på en grundig konsekvensutredning.

4.2 Betydning for kultur, media og idrett

TV-selskaper og produsentmiljøer har advart mot at forslaget vil kunne få store konsekvenser for norske film- og TV-produksjoner. Det er en bekymring Kindred stiller seg bak.

Reklame for internasjonale spillselskaper sendes i dag på norske TV-kanaler som sender fra utlandet, i henhold til AMT-direktivet. Dette omfatter i all hovedsak Discovery og Nent Group. Dette er TV-kanaler som ikke mottar statsstøtte og i all hovedsak er finansiert gjennom reklameinntekter. Reklame for pengespill er en viktig inntektskilde både for TV-selskapene som sender fra utlandet, men også for norske TV2. Dersom disse inntektene fra spillreklame forsvinner vil de vanskelig kunne erstattes av andre reklameinntekter. Konsekvensene for mediemangfold og TV-produksjoner vil derfor bli betydelige.

Det er også grunn til å anta at det samme vil gjelde for idretten. Da Discovery sikret seg TV-rettighetene for norsk fotball i 2016, var dette en seksårsavtale til en verdi av 2,4 milliarder kroner.

Det er penger som tilfaller idretten og bidrar til utvikling av norske fotballklubber. Det samme er også tilfellet for andre idretter hvor konkurranse mellom TV-selskapene gjør at idretten får store inntekter ved salg av TV-rettigheter. Et forbud mot spill reklame vil kunne medføre at mediemangfoldet blir sterkt redusert og den reelle konkurransen om TV-rettighetene forsvinner. Dette kan igjen få betydning for hvor mye penger idretten kan få for salg av TV-rettigheter i fremtiden.

Det er knyttet usikkerhet til omfanget av reklameinntektene fra pengespill. I høringsnotatet henvises det til at utenlandske spillselskaper brukte i alt 778 millioner bruttokroner (august 2017- august 2018). I samme periode brukte De norske spillselskapene 233 millioner kroner. Hvis disse tallene er representative for 2019 er det således snakk om et reklamemarked på 1 milliard som kan bli borte eller kraftig redusert.

For en nærmere beskrivelse av konsekvensene for TV-selskapene og produsentmiljøene viser vi til høringssvarene fra disse selskapene og deres organisasjoner.

4.3 Ytringsfrihet og sensur

Kindred er positive til at regjeringen i Granavolden-plattformen slår fast at man ønsker en bred evaluering av norsk spillpolitikk. Den teknologiske utviklingen gjør at fortidens løsninger ikke møter fremtidens utfordringer. Dette gjelder også på pengespill. Kindred stiller seg spørrende til hvorfor departementet nå, før en slik evaluering i det hele tatt er påbegynt, ønsker å gjennomføre et dramatisk forbud mot distribusjon av norske TV-kanaler.

Departementets tilnærming til spillpolitikken bærer preg av at man søker gårsdagens løsninger for å løse fremtidens utfordringer. Forslaget fra departementet, i kombinasjon med *Dokument 8:110 S (2017-2018) Om en mer ansvarlig spillpolitikk* som ble vedtatt på Stortinget i fjor, stiller mange prinsipielle spørsmål om hvor store inngrep myndighetene kan gjøre i personvern og ytringsfrihet. Høringen gir heller ikke et godt svar på hvordan forbudet skal gjennomføres i praksis, eller hvilke konsekvenser dette vil ha for ytringsfrihet og personvern.

Et forbud mot distribusjon av TV-sendinger som inneholder spillreklame vil gå kraftig utover den redaksjonelle friheten til TV-selskapene. Høringsnotatet skisserer at forbudet ikke bare skal omfatte tradisjonelle reklamer i pauser, men også produktplassering og ulike former for samarbeid om redaksjonelt innhold. Dette blir av departementet som kategorisert som «markedsføring».

Departementet peker her på at «sladding» som det mest fremtredende virkemiddelet for å hindre uønsket markedsføring i programmene.

En stadig større andel av TV-seerne ser nå sine programmer via internett eller ulike applikasjoner. Departementet foreslår at forbudet mot distribusjon av TV-reklame for pengespill også skal omfatte alle «nett som benyttes til å formidle fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester». Denne delen av forslaget fra departementet stiller åpenbare praktiske og prinsipielle spørsmål. Hvordan skal forbudet anvendes overfor alle nett som benyttes til å formidle fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester? Hvem skal kontrollere innholdet? Hvor går grensen for redaksjonelle samarbeid og produktreklame? Hvor langt skal myndighetene strekke seg i å overvåke enkeltmenneskers internettaktivitet for å håndheve forbudet?

Disse spørsmålene består ubesvart i høringsnotatet, og viser at forslaget er svært tynt utredet. I tillegg sier høringen ingenting om hvilke ressurser det vil kreve for å følge opp forslaget i praksis, hverken hos Medietilsynet eller hos distributørene.

Da Lotteritilsynet utredet de sosial- og kriminalitetspolitiske konsekvensene av en eventuell lisensmodell i 2015, var konklusjonen at dersom man ikke klarte å kontrollere dagens uregulerte spillaktører, vil en lisensordning være å foretrekke. Kindred mener det er beklagelig at departementet legger opp til å sensurere, overvåke, forby og begrense ytringsfrihet heller enn å ta de sosialpolitiske konsekvensene av dagens spillpolitikk på alvor.

4.4 Enerettsmodellen og Norsk Tipping

Medietilsynet kartla pengespillselskapenes bruk av midler til TV-reklame i perioden august 2017 til 2018. Gjennomgangen viste at reklamemarkedet for de utenlandske spilleaktørene falt med ca. 10 prosent i perioden. Men blant de norske aktørene, som Norsk Tipping, så man en betraktelig økning i bruken av penger på TV-reklame. Fra 2017 til 2018 så man hos de norske pengespillaktørene en økning på over 30 prosent i forhold til foregående periode⁷.

Norske myndigheter har slått fast at markedsføringen av de statlige pengespillene ikke må være mer omfattende enn nødvendig for å kanalisere folks spillelyst. Økningen Norsk Tipping har i markedsføring via TV må ikke må behandles som en isolert størrelse. Parallelt med denne betydelige økningen intensiverer også Norsk Tipping sin markedsføring via andre kanaler enn TV, noe som gjør

⁷ <https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2018/pengespillmarkedet-gar-ned/>

at den totale markedsføringen vokser i stort omfang. En kartlegging av Norsk Tippings totale markedsinvesteringer for 2018, viste at selskapets totale markedsføringsaktiviteter for 2018 beløp seg til en sum som overstiger hele 1,2 milliarder norske kroner. Det er derfor grunn til å anta at markedsføringen til Norsk Tipping går betydelig lengre enn det som er nødvendig for å sikre en kanalisering av spillere til selskapet.

Et eksempel på dette er at de britiske regulerings- og konkurransemyndighetene, Ofcom, har tydelige retningslinjer for hvilke rammer markedsføring av gambling kan foregå innenfor i Storbritannia⁸.

Dette er regelverket som ligger til grunn for NENT Group og Discovery Channels sendinger fra Storbritannia. I Ofcom sine retningslinjer har blant annet to punkter i sin regulering av spillreklame som det er verdt å merke seg. De slår fast at reklamer for gambling ikke må: *“...exploit the susceptibilities, aspirations, credulity, inexperience or lack of knowledge of under-18s or other vulnerable persons.”* eller *“...be likely to be of particular appeal to under18s, especially by reflecting or being associated with youth culture”*.

Med Norsk Tipping sin stadige utvikling av nye produkter som blir lettere tilgjengelig, raskere og som tegner et bilde av en mulighet til å oppnå drømmer gjennom gevinst, må man stille seg spørsmålet om selskapets reklame ville vært lovlig i Storbritannia. Norsk Tipping sin markedsføring av spill fokuserer i stadig større grad på spill som appellerer til en yngre målgruppe, blant annet gjennom sine *Instaspill* og via bruk av mobil som plattform. I tillegg gjør den omfattende markedsføringen at selskapet uten nevneverdig tvil også blir eksponert for samfunnsgrupper som er spesielt utsatt for en negativ spillatferd.

I høringsnotatet skriver departementet at Norsk Tipping må kraftig redusere sin markedsføring dersom forbudet innføres. *«Det følger av retningslinjene for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto at markedsføringen av de statlige pengespillene ikke må finne sted i større grad enn hva som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst. I dette ligger at dersom markedsføringstrykket av uregulerte pengespillaktører blir redusert, vil også de statlig kontrollerte selskapene måtte redusere egen markedsføring»*. Høringsnotatet har derimot ingen vurdering av om markedsføringen fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil bli redusert eller eliminert fra norske TV-skjermer.

I dag finnes det ingen EU/EØS-land der utenlandsbaserte TV-kanaler forbys å sende reklame fra utenlandske spillselskap, men det tillates for det nasjonale spillmonopolet. I den grad Norge innfører

⁸ https://www.asa.org.uk/type/broadcast/code_section/17.html

et særnorsk forbud mot distribusjon av TV sendinger som inneholder spillreklame er det all grunn til å tro at EU vil kreve at et slik forbud også vil måtte omfatte markedsføring av norske aktører som Norsk Tipping og Rikstoto.

4.5 Selvregulering

Kindred deler departementets ønske om å redusere problemer knyttet til avholdelse av pengespill. Vi mener at et forbud mot distribusjon av spillreklame på TV ikke vil løse disse utfordringene. Vi registrerer her at høringsnotatet ikke kan påvise hvilke konkrete effekter et forbud forventes å ha for å redusere omfanget av spilleproblemer.

De spilleaktørene som i dag markedsfører sine spill på de norske TV-kanalene operer alle med lisens i et EØS-land. Kindred har omfattende retningslinjer for ansvarlighet i selskapets avholdelse av spill og oppfølging av problemspillere. I tillegg til har selskapet nylig lansert en rekke nye ansvarlighetstiltak; stans av reklame for bonuser, nedtrapping av casinoreklame og innføring av personlige innskuddsgrenser.

Kindred viser også til at fire av ledende internasjonale spillleselskapene i Norge, Kindred, ComeOn, Betsson Group og Gaming Innovation Group, etablert Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO). Foreningen har en egen Code of Conduct som også omfatter markedsføring.

I tillegg forholder TV-kanalene seg til det britiske Ofcom-regelverket, som på mange nevnte områder er langt mer restriktiv enn hva Norsk Tipping må forholde seg til i Norge knyttet til hva og hvordan man kan markedsføre. Discovery Channel og NENT Group er videre i en prosess med å etablere en selvregulering for pengespillreklame i sine kanaler. Denne vil omfatte markedsføringen til både de norske og internasjonale spillaktørene. Erfaringene med selvregulering knyttet til eksempelvis markedsføring av mat og drikke (MFU) er gode, og vi tror en tilsvarende selvregulering på markedsføring av pengespill vil kunne fungere effektivt. En selvregulering kan innføres hurtig og kontinuerlig justeres slik at den er mest mulig treffsikker. Hvis målsetningen fra departementet er å forhindre uansvarlig markedsføring vil en selvregulering kunne møte dette. Selvreguleringen innebærer blant annet forbud mot markedsføring av bonuser, velkomstpakker eller andre økonomiske incentiver, og reklamene skal heller ikke gi inntrykk av at pengespill løser økonomiske eller sosiale problemer.

Kindred viser her til at Helsedepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet i 2012, etter en omfattende høringsprosess, forkastet et forslag om et forbud mot markedsføring av usunn mat og

drikke mot barn og unge. Dette ble erstattet med en omfattende selvregulering og etableringen av Matvarebransjens faglige utvalg (MFU). En evaluering fra SIFO (august 2013) konkluderte med at «Barn og unge blir eksponert for langt mindre reklame for usunn mat og drikke enn den offentlige debatten om temaet gir inntrykk av.»⁹

⁹ http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/sifo/files/file79053_pressemedling_usunn_mat_august_2013.pdf



Norsk Tipping

Analyse/kartlegging av selskapets totale
markedsinvesteringer for 2018

07.05.2019



Innhold

1. Utgangspunkt for rapporten
2. Metode
3. Moderne markedsføring anno 2019
 - a. Verdiberegning av TV kjøp inkl. produksjon
 - i. Sponsing av Tippeligaen og andre programmer inkl. produksjon samt generelle sponsorater/direkte støtte mot idretts- og kultur arrangementer.
 - ii. Norsk Tipping inntreden i E-sport
 - iii. GRP kjøp av reklamespots inkl. verdi av produksjon og kreative tjenester
 - iv. Alle typer programavtaler/trekningsprogrammer som går av redaksjonell tid (inkl. produksjon og visningsverdi)
 - b. Verdiberegning alle digitale aktiviteter
 - i. All performance marketing (Søknemotoroptimalisering, Google Ads (SEM), inkludert remarketing, produksjon, håndtering, etc.)
 - ii. Conent marketing herunder plassering og produksjon
 - iii. Webutvikling av nettstedene deres, inkludert norsk-tipping.no
 - iv. Programmatisk og direkte digitale annonsekjøp
 - v. Kjøp på Sosiale medier. SOME-annonsering, inkludert produksjon, for Facebook, Snapchat, Instagram, etc. Dvs. utforming av annonser, design, plasseringer, administrasjon, etc.
 - vi. Influencer marketing
 - vii. CRM aktiviteter inkludert produksjon, inkludert Mailchimp/nyhetsbrev, kundeklubb, etc.
 - c. Verdiberegning av all bruk av analoge medier inkl. produksjon/kreative tjenester(ekskl. TV)
 - d. Verdiberegning av PR/redaksjonell omtale og kostander knyttet til PR byrå
 - e. Verdiberegning av Affiliate markedsføring/e-kommisjonærer, marketing annonsering, inkludert håndtering
 - f. Verdiberegning Kommisjonærer og fysiske salgspunkter
4. Oppsummering
5. Ikke tatt med i beregningen
6. Kommentar
- Vedlegg 1. Merknader og forbehold
- Vedlegg 2. Norsk Tipping – Total mediespending 2008 – 2018
- Vedlegg 3. Ordliste – Forklaring av begreper
- Vedlegg 4. Kilder

1. Utgangspunkt for rapporten

Norsk Tipping er underlagt statlige retningslinjer for pengespillreklame, i tillegg til egne markedsetiske retningslinjer. Norsk Tippings årsrapporter gir i svært begrenset grad innblikk i hvordan selskapet markedsfører seg og påvirker nordmenn til å spill mer, og til å kanalisere spillerne inn i den norske enerettsmodellen.

I følge Norsk Tipping legger selskapet vekt på at reklamen skal være saklig og informativ. Men hva er det *egentlig* som skiller Norsk Tippings markedsføringsvirksomhet fra andre kommersielle selskaper og annonsører?

Er det noe som tyder på at Norsk Tipping har en markedsføringspraksis som skiller dem fra normale kommersielle selskaper, og er det grunnlag for å

hevde at markedsaktivitetene ikke går ut over det som er strengt nødvendig for å kanalisere norske forbrukere inn mot "trygge" spill? I denne rapporten har vi gått detaljert og metodisk til verks for å kartlegge alle sider ved Norsk Tippings verktøykasse for markedsføring anno 2019.



2. Metode

- Denne rapporten er utarbeidet i februar – april 2019
- Vi har i tillegg til våre egne beregninger engasjert noen få eksterne byråer for bistand i informasjonsinnhenting, for å sikre en så solid verdiberegning som mulig.
- Alle tallene hentet fra AC Nielsen er i bruttoverdi. Vi har dermed ikke hensyntatt mulige rabattordninger. Der hvor det er mulig å anta hva rabattnivået for en aktør som Norsk Tipping ligger på, så er det kommentert. Ved å forholde oss til bruttotallene vil dette bidra med et mer nøyaktig sammenligningsgrunnlag ovenfor konkurrerende aktører.
- Denne rapporten har til hensikt å frembringe alle fakta rundt de midler Norsk Tipping benytter for markedspåvirkning gjennom 2018. Rapporten er utarbeidet i februar – mars 2019.
- Vi har så nøyaktig som mulig beregnet de direkte investerte midler til produksjon av trekningsprogrammer for TV/reklamemateriell/TV reklamefilmer/radioreklame/plakater/utendørs/analog- og digital annonseproduksjon/CRM produksjon/Sosiale medier produksjon/webutviklingsinvesteringer for å bedre brukeropplevelsene/PR og informasjonsarbeid etc.
- Vi har verdiberegnet alle reklamekjøp/sponsoraktiviteter utfra de standarder og metoder som til enhver tid benyttes for disse formål i mediebransjen.
- Vi har ikke hensyntatt eventuelle rabatter knyttet til kjøp av reklame for på den måten å ha et best mulig sammenlikningsgrunnlag mot konkurrenter og andre aktører i det norske markedet. Der det er formålstjenlig har vi antatt ulike nivåer for rabatter.
- For å kartlegge alle digitale aktiviteter har vi fått bistand fra en leverandør som har lang erfaring med søk, Google Ads, sosiale medier og webutvikling. Videre har vi gjennom samtaler med personer som har lang erfaring fra relevante bransjer hentet inn estimer med tanke på kostander knyttet til sponsoraktiviteter, produksjon av reklamemateriell og verdi av ulike typer eksponering. Dette for å kunne gjøre et så kvalifisert grunnlag som mulig der hvor vi ikke har førstehåndsdata.

3. Moderne markedsføring anno 2019

Mediebildet har aldri vært mer fragmentert og komplekst slik vi ser det i dagens mediebilde.

Dette er ensbetydende med at for å påvirke alle potensielle brukere av Norsk Tippings produktspekter må de operere meget avansert og tilsvarende fragmentert. Dette er svært kostbart.

For 20 år siden ville en typisk markedspåvirkning kunne bli gjennomført som en enkeltstående TV kampanje, supplert med litt radio og trykte medier. Da ville man kunnet nå hele befolkningen over 12 år i løpet av ett døgn. I dag må man lete opp målgruppene på de plattformene de er og så påvirke. Dette er tidkrevende og krever en 24/7 «always on» strategi, da man aldri vet når og hvor man treffer brukere i spillmodus. Dette krever et mangfold av kanaler for påvirkning.

Nytt av året 2019 er at Norsk Tipping går inn som tung aktør i E-Sport industrien, som foreløpig er i et prematurt stadium, men som alle forståelsepåere ser enorme muligheter i. Det er kjent at de har inngått et samarbeide med Good Game AS for å komme i posisjon mot målgruppene 13-34 år. I all hovedsak er dette unge menn, som er midt i spillkjempens fremtidsscenario. Det antas at av disse 400 000 innenfor denne målgruppen er 12 – 15 % unge menn under 19 år. Disse unge målgruppene er de vanskeligste å nå for alle markedsførere og man antar at betalingsvilligheten er høy for å komme i posisjon her.

Verdien av den samlede påvirkningen fra Norsk Tipping i form av kjøpte medieuttak og alle midler investert direkte og indirekte (som produksjon/PR/redaksjonelle omtaler etc.) utgjorde et sted mellom 1-1,3 milliarder kroner i 2018.



a.i Sponsorater

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Gjennom Norsk Tipping sin årsrapport finner vi historiske tall på volum vedr. sponsoravtaler. Denne rapporten i kombinasjon med redaksjonell omtale om nye eller utvidete samarbeid det siste året, har gitt oss et godt totalbilde av omfanget.
- Sponsoravtalene vil også ha en aktiveringskostnad. I aktiveringskostanden ligger alle kostander ved de aktiviteter/tilleggsaktiviteter som bidrar til å ta ut merkevaren i sponsorsamarbeidet og kommer i tillegg til den avtalte sponsoratsummen. Eksempel: Sponsoravtalen med Palmesus festivalen vi ha Sponsoravgift – kostanden ved å være partner. Her vil aktiveringskostnaden være alle aktiviteter Norsk Tipping gjør før og under selve festivalen med stand, annonsering, aktiviteter og give aways etc.
- Norsk Tippings sponsorvirksomhet favner bredt innen ulike segmenter i idrett og kultur, og profilering av selskapets logo treffer ulike aldersgrupper, på ulike arenaer, herunder også barn og ungdom under 18 år
- Aktiveringskostand varierer fra objekt til objekt. Utfra størrelsen på de enkelte sponsoratene har vi estimert hva som er normalt aktiviseringsnivå.

Norsk tipping av Sponsoravtale med følgende aktører:

- Norges idrettsforbund
- Toppfotball kvinner
- Norges fotballforbund
- Norges snowboardforbund
- NSF Langrenn
- Talent Norge
- Den Norske Turistforeningen
- Norsk kulturråd
- Palmesus festivalen
- By:Larm
- Operaballetten Ung
- Tons of Rock – festivalen
- Pstero festivalen
- Øvrige lokale samarbeidsavtaler

a. i. Sponsorater

2/3: Verdiberegning

Sponsorobjekt	Kostand sponsorat	Verdiberegning aktivering	Kommentar	Kilde
Norges Idrettsforbund (prosjektorientert)	Kr 13 000 000	Kr 10 000 000	Tall fra 2018	https://www.idrettsforbundet.no/nyheter/arkiv/nif-og-norsk-tipping-styrker-samarbeidet-frem-til-2022/
Toppfotball Kvinner	Kr 16 000 000	Kr 5 000 000	Tall fra 2018	https://www.tv2.no/a/9498729/
Norges Fotballforbund/serieforeningen	Kr 28 000 0000	Kr 10 000 000	Tall fra 2018	https://www.idrettsforbundet.no/nyheter/arkiv/nif-og-norsk-tipping-styrker-samarbeidet-frem-til-2022/
Norges Snowboard forbund	Kr 6 000 000	Kr 3 000 000	Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
NSF Langrenn	Kr 5 000 000	Kr 3 000 000	Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
Talent Norge *				
Den Norske Turistforeningen	Kr 2 650 000	Kr 0	Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
Norsk Kulturråd	Kr 3 400 000	Kr 0	Norsk Kulturskoleråd (bl. Drømmestipendet) Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
Palmesus festivalen	Kr 2 000 000	Kr 4 000 000		
By:Larm	Kr 850 000		Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
Øvrige landsdekkende samarbeidsavtaler	Kr 5 250 0000	Kr 2 000 0000	Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018. Tons Of Rock, Pstereo-Festivalen, Operaballetten Ung.
Øvrige lokale samarbeidsavtale (indre Østlandet)	Kr 2 940 000	Kr 2 000 000	Tall fra 2018	Årsrapport Norsk Tipping 2018
Totalt	Kr 59 890 000	Kr 39 000 0000		

* Det foreligger ikke tall på årlig volum samarbeidsavtale med Talent Norge ligger på.

a.i. Sponsorater

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Totalt viser våre beregninger at Norsk Tipping bruker rundt
- **MNOK 100+ på sponsoraktiviteter inkl. aktiveringen av merkevaren knyttet til de avtalte sponsorobjektene.**
- Størrelsen på de ulike sponsoratene kommer klart frem av årsrapporten til Norsk Tipping og kan vurderes som høy grad av sikkerhet.
- Verdiberegningen av aktiviseringen har en større grad av usikkerhet da dette ikke fremkommer av årsrapport og vil variere fra objekt til objekt, men aktiviseringsmidlene er beregnet ut fra hva som er et naturlig volum sett opp mot størrelsen på avtalt sponsorbeløp.

Grad av sikkerhet:

GOD: Generelt god, men usikkerhet knyttet til beregningen av aktiviseringsdelen.



a.ii. Norsk Tippings inntreden i E-sport, 2019

1/1 Overblikk

- E-sport er verdens hurtigst voksende idrett
- For å illustrere vekst og utbredelse anslås det at 150 millioner mennesker over hele verdens spiller League of Legends, mens 30 millioner spiller FIFA.
- 3. mars inngikk Norsk Tipping samarbeid med Europas største E-sport liga, den norske Telenorligaen
- Telenorligaen har over 70.000 registrerte norske spillere
- I sin kommunikasjon kaller Norsk Tipping denne kundegruppen for "yngre voksne", og hovedvekten av de norske spillerne er 15-35 år. Vår research viser at 10 % av disse spillerne er under 18 år.
- Som en del av avtalen vil Norsk Tipping tilby oddsspill (veddemål) på kamper i Telenorligaen. Oddsspill på E-sport har størst vekst i omsetning for enkeltidretter blant internasjonale spillselskaper
- Norsk Tippings profilering/markedsføring vil i tillegg være tilstedeværelse på arrangementer, og samarbeidet vil også benyttes til aktivering av andre sponsorater, samt gjennom tradisjonelle kampanjer i ulike kanaler og på ulike plattformer
- Et kvalifisert anslag på kostnader til sponsorat og aktivering i 2019 er MNOK 5 millioner. Dette tallet er ikke medregnet i vår oversikt, men eksemplifiserer Norsk Tippings kommersielle tilnærming til nye målgrupper og markeder.



Harald Strømme i Good Game og Åsne Havnelid i Norsk Tipping signerte tirsdag en samarbeidsavtale. (Foto: Norsk Tipping, Steinar Bjørnsson)

NORSK TIPPING - ODDSEN

Norsk Tipping skal få e-sport inn som spillobjekt på Oddsen

a.iii GRP kjøp av reklamespot inkl. produksjon

1/4: Reklamekjøp på TV

- Brutto mediespending på TV NOK 196 031 012
- Det er ikke medberegnet rabatt på bruttoverdien, men vi kan ut fra vår erfaring anta at Norsk Tipping ligger på 50 – 60 % rabatt

Her er det medberegnet ordinært spot kjøp og sponsorvignetter.

Med følgende fordeling per mediehus:

Mediehus	Brutto mediespending	
TV2	NOK	121 113 778
Discovery	NOK	73 412 040
Nent Group	NOK	1 508 194
Totalt	NOK	196 031 012

*Prisene her er oppgitt i brutto verdi og hentet fra Addynamix/AC Nielsen.



a.iii GRP kjøp av reklamespot inkl. produksjon

2/4: Kostnader produksjon og kreative tjenester

- Merkevarer under Norsk Tipping paraplyen som er tilstede på TV. Her er også medberegnet antall ulike spotter som grunnlag for å beregne kostander knyttet til produksjon og kreative tjenester.

Merkevare	Type spot	Antall ulike spotter
Eurojackpot	Gevinst	14
FLAX	Profil	13
LOTTO	Gevinst og profil	7/6
Nabolaget	Profil	3
Norsk Tipping	Profil/sponsvignett	8/24
ODDSEN	Profil/sponsvignett	5/58
Viking Lotto	Gevinst	14

Produksjonskostnader basert på beregninger fra reklamebyråer:

- Estimert produksjonspris per sponsvignett Kr 50 000,-
- Estimert produksjonspris pr profilfilm kr 4 500 000,-
- Estimert produksjonspris pr «gevinst» spot kr 300 000,-

Totalt for 2018 utgjør dette **kr 136 700 000,-**

a.iii GRP kjøp av reklamespot inkl. produksjon

3/4: Reklame på kino

- Kinoreklame i Norge distribuerer gjennom nettverkene til CAPA Kinoreklame og Media Direct Norge
 - Beregning av bruttoverdien av betalt reklame på kino leveres via AC Nielsen/Addynamix
 - Produksjon av reklamespotter kan ses i sammenheng med beregningen for TV, da det i kjøres tilsvarende reklamer på kino som på TV
 - Det er ikke medberegnet rabatt på bruttoverdien, men vi kan ut fra vår erfaring anta at Norsk Tipping ligger på 50 – 60 % rabatt
- Det har ikke vært mulig å avdekke om kinoreklame vises på filmer der aldersgrensen er under 18 år. Men det har de med stor sannsynlighet blitt da familiesegmentet er sterkt representert på kino.

Kino Nettverk	Brutto verdi totalt 2018
CAPA Kinoreklame	NOK 1 059 624
Media Direct Norge	NOK 5 150 704
Totalt	NOK 6 210 328

a.iii GRP kjøp av reklamespot inkl. produksjon

4/4: Konklusjon og nøyaktighet

- Totalt viser våre beregninger at Norsk Tipping bruker **ca. brutto 340 MNOK på aktiviteter knyttet til GRP kjøp på TV og Kinoreklame, inkl. produksjon.**
- Alle tallene er bruttoverdi for kjøpt reklame og rapportert av Addynamix/AC Nielsen og har høy grad av sikkerhet.
- Når det gjelder produksjon av kreative tjenester er dette verdiberegnet med så stor nøyaktighet som mulig med utgangspunkt i antall ulike typer spotter. Prisene er beregnet ut fra et gjennomsnitt for de ulike type produksjonene.

Grad av sikkerhet:

GOD: God, vi er sikre på bruttotallene men ikke hensyntatt rabattene



a. iv Trekningsprogrammer på TV

1/ 2 : Verdiberegning

Følgende Norsk Tipping produkter har TV sendte trekningsprogrammer på NRK

- LOTTO NRK1 Lørdager kl. 19:45 - 19:50
- EXTRA NRK1 Tirsdager kl. 18:35 – 18:50
- Viking LOTTO NRK2 Onsdager kl. 21:15 – 21:25

For å beregne verdien av eksponeringen gjennom disse tre trekningsprogrammene har vi lagt til grunn gjennomsnittlige seertall over 5 uker i 2019.

Vi baserer beregningen på TV2s normalsesong, prime time pr 30 sek.

Program	Rating i 1000	CPT	Varighet program	Verdi
Extra	116,4	NOK 311,-	15 min	NOK 56 473 000
Vikinglotto	40,6	NOK 311,-	10 min	NOK 13 132 000
Lotto	656,6	NOK 311,-	5 min	NOK 106 185 000
Totalt				NOK 175 790 000

Produksjon

Produksjonen gjøres i Norsk Tippings egne lokaler og er en relativt enkel produksjon som gjøres etter repetisjonsprinsippet. Programmene skapes av Norsk Tippings ansatte, og programleder er ansatt/engasjert av Norsk Tipping. Kostandene ved dette er ikke medregnet. NRK betaler for ordens skyld en symbolsk sum (ukjent) for "rettighetene" til programmene

Vi antar produksjonskosten ligger i størrelses orden 50 – 100 000,- pr. program

Produksjonskost kr 75 000,- pr. Program x 3 x 52 kr 11 700 000,-

NB: Sist sendte sendingen av trekningen for Eurojackpot var i desember 2016. 30 mars 2018 opphørte videoinnspilling av Eurojackpot. Denne har ikke blitt sendt på TV. Dette er derfor ikke tatt med i beregningen.

a. iv Trekningsprogrammer på TV

2/2: Konklusjon og nøyaktighet

- Totalt viser våre beregninger at Norsk Tipping bruker rundt
- **MNOK 187 på aktiviteter knyttet til TV sendte trekningsprogrammer og produksjon.**
- Verdien av visningen av trekningsprogram på et reklamefritt NRK er naturligvis høyere enn på en kommersiell kanal. Men vi har ikke dokumenterte tall som kan verdivurdere denne tilleggsverdien.

Fotnote/merknad:

Det bemerkes at programmenes hensikt er mer enn å forestå selve trekningen, men er også et spilldrivende mersalgprogram der programleder eksempelvis opplyser om størrelsen på neste sendings Jackpot, om antall spillere som er med videre osv. Verdien av denne promoteringen lar seg ikke anslå i vår metode.

Grad av sikkerhet:

GOD: Generelt god



b.i SEO - Norsk-tipping.no

1/10: Overblikk over aktiviteter

- Intern produksjon av artikler på Norsk-tipping.no
- Det skrives 2-3 interne artikler hver eneste dag. Disse artiklene er med på å øke antallet innholdssider på Norsk-tipping.no. Disse landingssidene indekseres i søkeresultatet til Google.no og dermed øker mulighetene til å rangere godt på viktige søkeord fordi Google får flere sider å matche relaterte søkeord med.

Norsk Tipping

Bli kunde Logg inn

Nyheter

Søk

ALLE LOTTERI SPORT VINNERHISTORIER



Publisert 26.03.2019

Extra fin bobil i vente



Publisert 26.03.2019

Nå kan du vinne 42 millioner



Publisert 26.03.2019

Et lite mirakel på Åråsen?



Publisert 25.03.2019

Mange har spilt og vunnet i KongKasino



Publisert 25.03.2019

BINGO! Kvinne vant 1,4 millioner i Bingoria



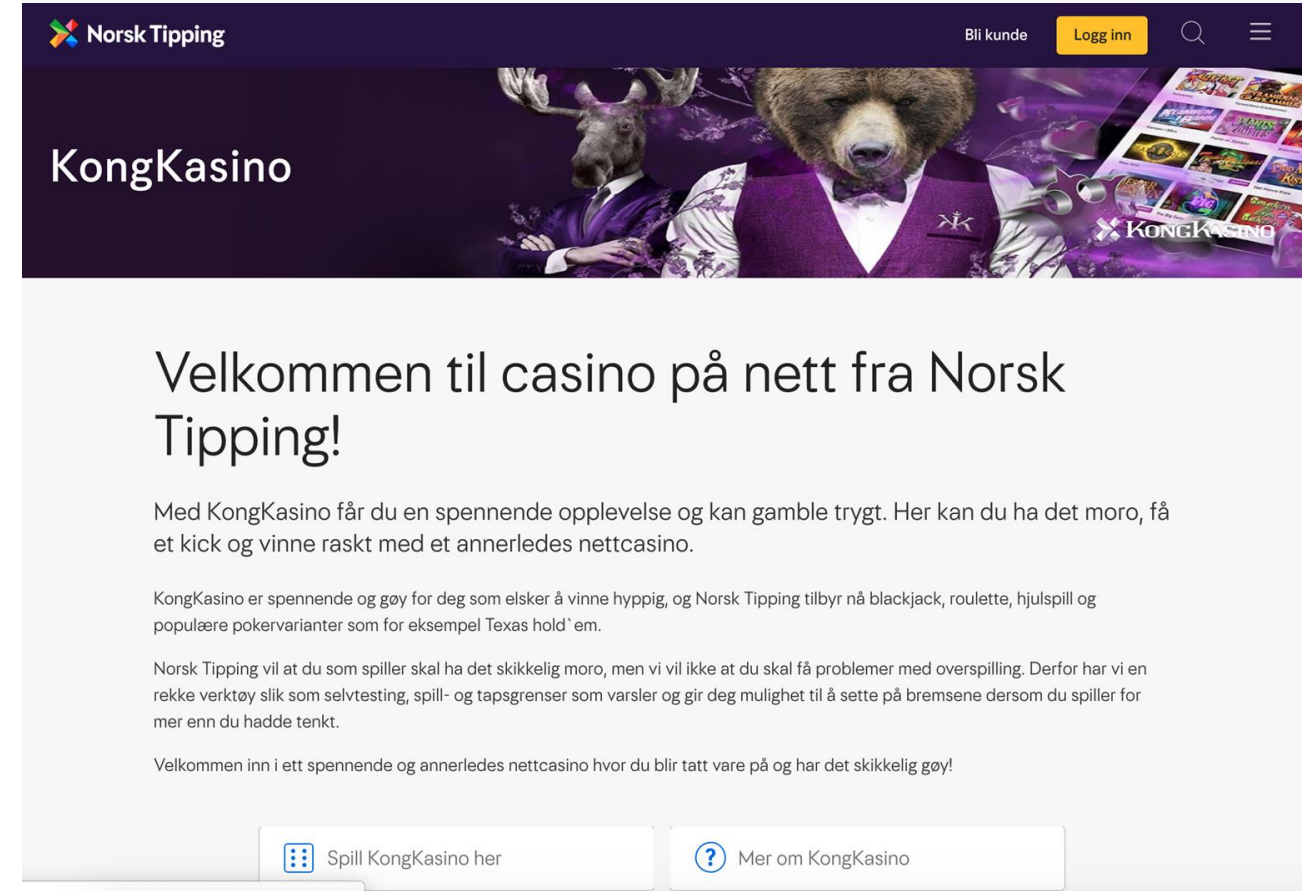
Publisert 25.03.2019

Nå kommer Sverige - uten sin største stjerne

b.i SEO - Utvikling av SEO-landingssider

2/10: Overblikk over aktiviteter

- Det er gjort produksjon av en rekke dedikerte landingssider på Norsk-tipping.no.
- Arbeidet inkluderer nærmest utvilsomt forutgående søkeordsanalyse, SEO-strategi, teknisk SEO på nettsidene og innholdsproduksjon.
- Arbeidet er presumptivt utviklet av eksternt byrå, da innholdets form avviker fra det "interne" innholdet på Norsk-tipping.no.
- Landingssidene har høy kvalitet og er uten tvil utformet for Google; se bare overskriften til høyre: "Velkommen til casino på nett fra Norsk Tipping". Dette er ment å tiltrekke mennesker som googler "Casino på nett".



b.i SEO - Lenkebygging via norske nettaviser

3/10: Overblikk over aktiviteter

- Norsk Tipping har gjort content marketing-plasseringer på flere store norske nettaviser og nettsted, inkludert Klikk.no.
- De største lokalaviser via Amedia samt Nettavisen har egne spillmoduler merket med «kommersielt innhold fra Norsk Tipping».
- Gjennom avtalen får Norsk Tipping publisere et antall artikler hver måned. I tillegg får de en avdeling på nettstedet (eks: www.klikk.no/lykkespill) hvor de får publisere artikler og lenker. Disse plasserte lenkene overfører "autoritet" fra nettavisene til Norsk-tipping.no, som igjen gjør at Norsk-tipping.no rangerer høyere i Google når noen søker etter casino, nettspill, spilleautomater, m.m.
- De kjøpte lenkene til Norsk Tipping er ikke utrustet med såkalt "no-follow" attributt, som ville ha gjort de verdiløse i et SEO-perspektiv. Fordi Norsk Tipping har valgt å ikke utruste lenkene med dette, og fordi lenkene samtidig er betalt, så bryter Norsk Tipping Google sine retningslinjer. Dette kan i ytterste konsekvens medføre at Norsk Tipping blir straffet av Google (tatt ut av søkeresultatet frem til de har fjernet lenkene).
- Omfanget av det ulovlige lenkekjøpet er svært stort: totalt snakker vi om et titalls norske nettaviser, som Norsk Tipping utnytter autoriteten til. Det er hevet over enhver tvil at plasseringen og lenkekjøpene er gjort bevisst med tanke på å forbedre synligheten til Norsk-tipping.no i søkeresultatet til Google.

Nettavisen.

Sportspill

Odds Resultater Lotto Spill Digitalt Trav Odds og tippetips Direktesport

ANNONSE

Notar har salgsgaranti

Notar salgsgaranti uten bindingstid

Notar

ÅPNE

Et kommersielt samarbeid med Norsk Tipping

Spillevett Verktøy Problemer med spill

TIPS & NYHETER

TIPPETIPS

ODDS

ODDSDOBBEL England

	H	U	B
MILLWAL - BRISTOL CITY	3.15	3.30	1.95
PORTSMOUTH - PETERBOROUGH	1.68	3.55	4.10

Haugesunds Avis

Prev oss! 5 kr for 5 uker BESTILL HER

Debatt Direkte sport Karmøy Dadsannonser Bli abonnent! Meny

ANNONSE

HOS OSS FÅR DU ANNONSEGARANTI!

ELKJØP More than things. Se kampanjen her

SPILLSENTERET med annonselenker fra Norsk Tipping

SPORT

Langoddsen	Tipping	LOTTERI	Extra	Keno	FLAX
Liveoddsen	Oddsbomben	Lotto	Eurojackpot	Andelsbank	KONGKASINO
		Vikinglotto	Joker		BINGORIA
		Nabolaget			

ODDSTIPS

ODDSTIPS

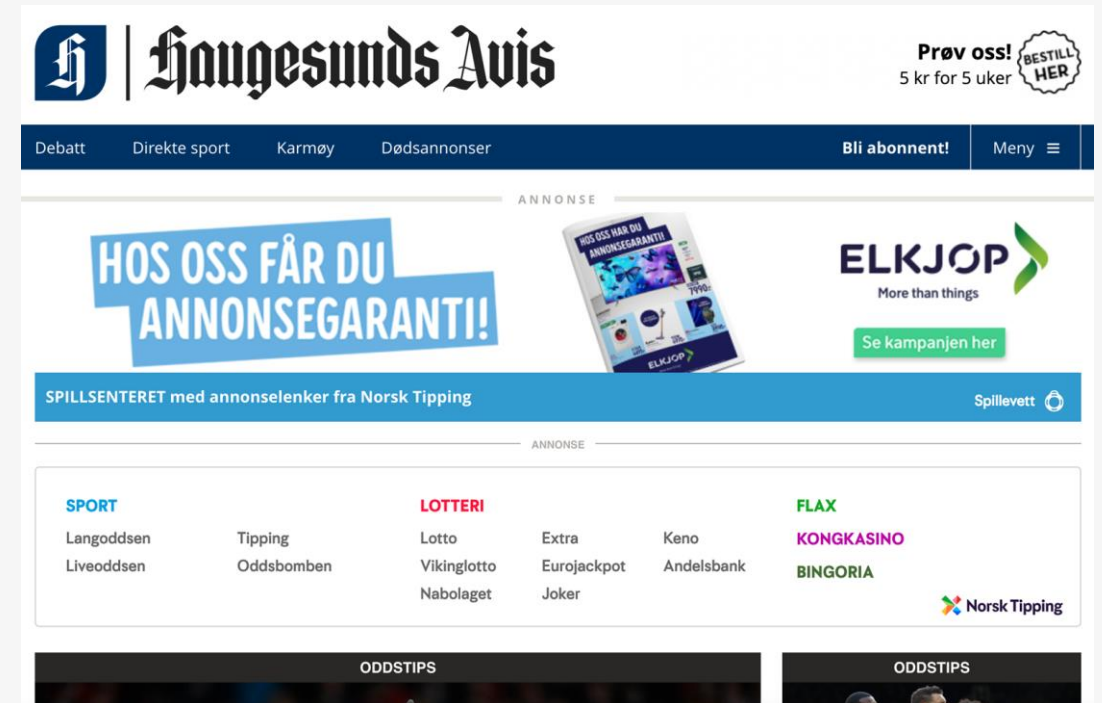
Norsk Tipping

Dette er "modulen" som lenker til undersider på Norsk-tipping.no, direkte fra samtlige norske nettaviser omfattet av samarbeidet.

b.i Kanal: SEO - Lenkebygging via norske nettaviser

4/10: Overblikk over aktiviteter

- Nettstedene hvor Norsk Tipping har betalt for "lykkespill"- eller "spillsenteret"-avdelinger - og dermed får plassere kjøpte lenker - inkluderer: (ikke uttømmende liste)
 - <https://www.klikk.no/lykkespill>
 - <https://www.side2.no/lykkespill>
 - <https://www.nettavisen.no/sportspill/lykkespill>
 - <https://www.dagbladet.no/lotteri>
 - <https://www.ba.no/spillsenteret/>
 - <https://agenda.hegnar.no/norsk-tipping/>
 - <https://www.f-b.no/spillsenteret/>
 - <https://www.sa.no/spillsenteret/>
 - <https://www.an.no/spillsenteret/>
 - <https://www.h-avis.no/spillsenteret/>
 - <https://www.nordlys.no/spillsenteret/>
 - <https://www.oblad.no/spillsenteret/>



Dette er "modulen" som lenker til undersider på Norsk-tipping.no, direkte fra samtlige norske nettaviser omfattet av samarbeidet.

b.i Kanal: SEO - Norsk-tipping.no

5/10: Metode og kalkulasjon

- Ettersom all produksjon av artikler på Norsk-tipping.no foregår internt beregner vi estimert kostnad ut i fra årslønn. Vi har tatt utgangspunkt i at 6 personer jobber med SEO/innhold på fulltid. Tallet på ansatte korresponderer med antall ansatte vi har avdekket ved research på LinkedIn.
- Ved kalkuleringen av kostnaden for produksjon av SEO-landingssider har vi sett på mengden innhold, opp mot bransjenormen på kostnadssiden.
- Beregningen av kostnaden for "Lykkespill"- og "spillsenteret"-avdelinger på norske nettaviser er svært vanskelig å beregne, da det avhenger av kvantum, rabattsatser, avtaleperioder, m.m. Likevel har vi gjort et forsøk på å beregne dette kvantitativt nedenfor etter det såkalte "best guess"-prinsippet.
- **Innholdsprodusenter (artikkelproduksjon lokalt på Norsk-Tipping.no):**
6 ansatte x 500.000 kr i årslønn + 30% sosiale kostnader + 1 MNOK relaterte produksjonskostnader
= 4 900 000 kr
- **Produksjon av SEO-landingssider:**
= 4 000 000 kr
- **Lenkekjøp/plasseringer på nettaviser (Lykkespill/Spillsenteret):**
12 mnd. kontrakt på alle nettstedene, inkludert promotering av de daglige/ukentlige artiklene og nyhetene på nettavisens front (eller i egen boks)
= 40 000 000 kr per år

b.i SEO - Oppsummering

6/10: Konklusjon og nøyaktighet

- Totalt viser våre beregninger at Norsk Tipping bruker rundt **MNOK 50 på aktiviteter knyttet primært til søkemotoroptimalisering (SEO) i året.**
- Estimater på 50 millioner NOK plasseres Norsk Tipping i det absolutte "toppsjiktet" av norske aktører, i forhold til hva de bruker på SEO. Vi estimerer at store aktører som DNB, Telenor og Lendo bruker i størrelsesorden 25-35 MNOK. Vi kan ikke umiddelbart se at noen i det norske markedet bruker mer enn Norsk Tipping; men det er vanskelig å konkludere uten å analysere de individuelle markedsaktivitetene.
- Tallet har en viss usikkerhet og overlapp mot andre aktiviteter, så som content marketing. Eksempelvis beregner vi at Norsk Tipping bruker rundt 40 MNOK på Lykkespill/spillsenteret-plasseringen på ulike nettsider, men summen inkluderer også periodisk promotering av content marketing-innhold på front av nettavisen. Likevel fremstår det som om primærmålet er plasseringen av lenkene som peker til Norsk-tipping.no, og vi medregner derfor totalkostnaden under SEO-budsjettet.

Grad av sikkerhet:

GOD: Generelt god, men usikkerhet knyttet til beregningen fordi vi ikke vet rabattsatser, avtalelengde, m.m.



b.i Kanal: Google Ads

7/10: Overblikk over aktiviteter

Google search results for "casino på nett". The search bar shows "casino på nett" and the results page displays "Omtrent 4 290 000 resultater (0,36 sekunder)". The top result is "Kasinospill | KongKasino fra Norsk Tipping | norsk-tipping.no" with an "Annonse" label. Below the main result, there are two side-by-side snippets: "Kasinospill" and "Slik blir du nettspiller".

Kasinospill | KongKasino fra Norsk Tipping | norsk-tipping.no
Annonse www.norsk-tipping.no/ ▼
Prøv klassiske kasinospill på nett. Hjulspill, bordspill og videopoker! Jackpot. Bonusspill. Spill på mobil. Sidespill. Tjenester: Oddsen, Tipping, Bingoria, Kongkasino, Lotto, Flax, Nabolaget, Vikinglotto, Eurojackpot, Extra.

Kasinospill
Se alle våre kasino spill her!
bordspill, hjulspill, Videopoker.

Slik blir du nettspiller
Det tar bare noen minutter å registrere seg som nettspiller.

Google search results for "online casino". The search bar shows "online casino" and the results page displays "Omtrent 576 000 000 resultater (0,39 sekunder)". The top result is "Caesars Casino Online is Free | Free Welcome Bonus Awaits" with an "Annonse" label. Below it is "Best Online Casino in Norway | Play Slots Casino Games" with an "Annonse" label. The bottom result is "KongKasino Norsk Tipping | Hjulspill bordspill videopoker" with an "Annonse" label.

Caesars Casino Online is Free | Free Welcome Bonus Awaits
Annonse www.caesarsgames.com/ ▼
Play Top Free Online Casino Games! Easy to Play, Easy to Win. Play Now. No Download.

Best Online Casino in Norway | Play Slots Casino Games
Annonse www.chancegratuite.com/ ▼
Most Popular Social Casino - Play Slots, Blackjack & Slots Games Online & Win Big. free social games. top games. 24/7 support.

KongKasino Norsk Tipping | Hjulspill bordspill videopoker
Annonse www.norsk-tipping.no/ ▼
Prøv klassiske kasinospill på nett. Hjulspill, bordspill og videopoker! Sidespill. Bonusspill. Jackpot.
[Kasinospill](#) · [Slik blir du nettspiller](#) · [Bordspill](#)

- Norsk Tipping er synlige på søk relatert til online casino, som f.eks. "casino på nett", "online casino" og "online casino norge". Konkurransen er høy og klikkene dyre. Vi har tatt utgangspunkt i et verktøy for analyse av trafikkkostnader. Videre har vi verifisert verktøyets nøyaktighet basert på egne målinger. Basert på analysen estimeres det at Norsk Tipping har en månedlig adspend på ca. 2 000 000.

b.i Kanal: Google Ads

8/10 Eksempel Markedsføring av Norsk Tippings casino

- I 2014 lanserte Norsk Tipping sitt casinospill, Kong Casino, som omtales som "instaspill" eller "nettbaserte spill"
- I 2017 spilte 355.000 nordmenn på Norsk Tippings "Instaspill", mens antallet økte I 2018 til 419.000
- Da Kong Casino ble lansert ble det markedsført tungt i alle kanaler, inkludert TV
- Markedsføringer er nå flyttet over på andre plattformer, som seo, google ads, PR og content marketing

Gjorde en god deal - vant 222.062 kroner



JUBEL-LØRDAG: To heldige spillere vant i Kong Kasino og kunne slippe jubelen løs for fine pengepremier.

Illustrasjon: Norsk Tipping

Lørdagen ble nok ekstra fin for to heldige Kong Kasino-spillere som klinket til med fine premier.

Anne Siri Nørstebø

Anne-Siri.Norstebo@norsk-tipping.no

Hamar, 18.03.2018

Helgen ble alt annet enn kjedelig for de to spillerne som vant i hvert sitt spill i Kong Kasino.

[Prøv et spill i Kong Kasino du også!](#)

God deal

Lørdag 17. mars tok en spiller fra Fredrikstad i Østfold et valg han nok ikke angret på. Denne kvelden spilte han kasinospillet Deal or No Deal i Kong Kasino hos Norsk Tipping. De valgte en deal som gjorde han til vinner.

Norsk-tipping.no | Velkommen til Kongkasino | Klassiske kasinospill

www.norsk-tipping.no/

Spennning med klassiske kasinospill som Roulette, Blackjack, Slots og Hjulspill. Spill på mobil. Bonusspill, Jackpot, Sidespill, Tjenester, Odds, Tipping, Bingoria, Kongkasino, Lotto, Flax. Kasinospill - Flax på web og mobil - Slik blir du nettspiller - Bordspill

KongKasino | Norsk Tipping

<https://www.norsk-tipping.no/kongkasino>

Kong Kasino er klassisk kasino med hjulspill, bordspill og videopoker. Spillene for deg som kan skille Aston Martin fra Aston Villa og Blackjack fra Jack Black.

KongKasino | Norsk Tipping - Populær Hjulspill Divine ... Ekstern varslingskanal

Casino | Norsk Tipping

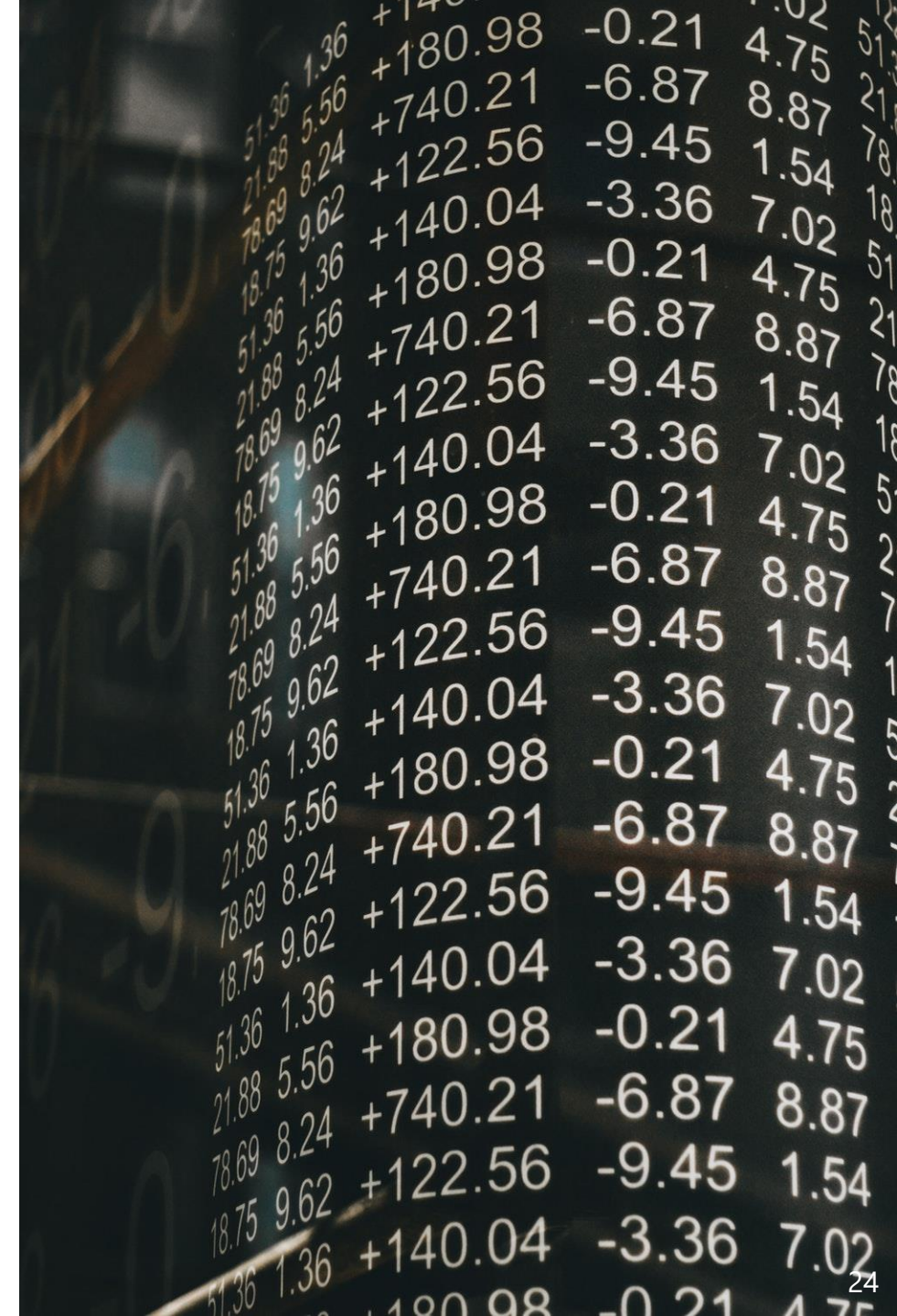
<https://www.norsk-tipping.no/kongkasino/casino>

Med KongKasino får du en spennende opplevelse og kan gamble trygt. Her kan du ha det moro, få et kick og vinne raskt med et annerledes nettcasino.

b.i Kanal: Google Ads

8/10: Metode og kalkulasjon

- **Annonsekostnader:**
2 000 000 kr pr mnd x 12 mnd = 24 000 000 kr per år
- **Google Ads-håndtering:**
20% håndteringskostnad (til byrå) = 4 800 000 kr
- **Interne oppfølgingskostnader, verktøy og relaterte kostnader:**
= 1 000 000 kr
- **Estimert totalkostnad på årsbasis:**
= 29 800 000 kr



b.i Kanal: Google Ads

9/10: Konklusjon og nøyaktighet

- Grunnlaget for konklusjonen er tall hentet fra flere digitale verktøy for analyse av konkurrentaktiviteter, herunder SEMrush.com og Ahrefs.com.
- For å verifisere verktøyenes nøyaktighet har vi målt egne kunders faktiske annonsekostnad opp mot verktøyenes estimer. Differansen har vi deretter lagt som grunnlag for beregningen.
- Basert på funnene estimerer vi at Norsk Tipping har en kostnad på **ca MNOK 30 per år på annonsering i Google Ads**, inklusive håndtering og relaterte kostnader.

Grad av sikkerhet:

SVÆRT GOD: Vi har kryssjekket verdiene vi har fått fra ulike verktøy, og byråkostnaden er relativt lik på tvers av fagmiljøer.



Hareide og Danmark nekter å tape

Åge Hareide og Danmark taper omtrent ikke fotballkamper. I kveld venter EM-kvalifisering borte mot Sveits.

Denne saken inneholder kommersielle lenker til Norsk Tipping

Sportspills øvrige tirsdagsmeny:

Oddstips Norge - Sverige: [Norge slår et svekket Sverige](#)

Oddstips Sveits - Danmark: [Hareide og Danmark nekter å tape](#)

V65 Forus: [Nye godbiter i vest](#)

V4 Bergsåker: [Gigantfavoritten innfrir](#)

Eliteserien fotball: [Her er Nettavisens tabelltips](#)



Av Kurt Leirvåg 26. mars 2019, kl. 10:52

Åge Hareide og Danmark taper omtrent ikke fotballkamper. I kveld venter EM-kvalifisering borte mot Sveits.

DEL ODDSTIPS Spillsenterets øvrige tirsdagsmeny:

Oddssingel EM-kvalifiseringen: [Hareide og Danmark nekter å tape](#)

Oddssingel EM-kvalifiseringen: [Vi tror Norge slår et svekket Sverige](#)

Flax: [Ti ting du ikke visste om Flax](#)

ANNONSØRINNHOOLD Partnerstudio

Her er menneskene som gir deg 17. mai-stemningen

Hva ville vel nasjonaldagen vært uten de mange tusen unge og gamle som spiller i korps landet rundt? Norsk Tippings grasrotandel sørger for svært viktige bidrag til at både tubaer, trommer og andre instrumenter kan kjøpes inn før 17. mai og resten av året.

Stolt tar Stian Nyheim Kristoffersen fra Ringerike tak i sousafonen foran

b.ii Kanal: Content Marketing

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Annonsørinnhold i lokale/nasjonale nettaviser:
- Hos de store nettavisene publiseres det **4-6** artikler med annonselenker hver dag. De lokale avisene publiserer alt fra **1-3** om dagen til **2-3** i måneden. Artiklene går igjen hos alle avisene.
- De to største nasjonale avisene har større content marketing artikler (VG Partnerstudio) eller faste Odds-/tippingsider på nettsiden (Dagbladet).

b.ii Kanal: Content Marketing

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Content marketing – innholdsmarkedsføring – handler om betalte artikler og historier som ligner vanlig, redaksjonelt innhold
- Norsk Tippings hovedstrategi – hoved driveren er drømmen om å vinne; fokus på glade vinnere som forteller oss andre at "dette kan også skje med meg".
- Selskapet øver betydelig påvirkning på vinnere for å få dem til å stå frem med sine glade vinnerhistorier
- I lokale, regionale og nasjonale medier oppnår selskapet massiv mediedekning av sine vinnerhistorier

Norsk Tipping

Lotto-vinner: Stemmer det at jeg vant 15 millioner?



15 397 050

25 HELICHER: Østfold-kvinnen til de to Lotto-spillere som vant over 25 millioner kroner, som programleder Røder Sørensen.

Foto: Arne Ørnsrud, Jensen

Østfold-kvinnen hadde sjekket Lotto-kuponen, men torde ikke tro på at hun var blitt 15 millioner kroner rikere før hun fikk telefonen fra Hamar.

Alle Ørnsrud, Jensen Hamar, 02.03.2019

Gultrikning i Lotto betyr dobbelt så stor førstepremiepott som vanlig - og vel så det. Over én million nordmenn leverte Lotto til den første trekningen i mars, og den store interessen gjorde at det lå nesten 31 millioner kroner og ventet på den eller de med gull rette.

Ca. 40 millioner i potten

Blir du Vilgott-miljonær?

Nordlys

Dagsannonser eAvis Direktesport Nordnorsk Debatt Bli abonnent! Meny

Kvinne fra Troms vant 3,1 millioner - har ikke svart på telefonen fra Norsk Tipping

Av Tobias Kvalvik Henriksen

21. februar 2019, kl. 09:51

Onsdag kveld ble en kvinne i Troms 3.171.000 kroner rikere etter å ha vunnet førstepremien i Joker.

DEL Norsk Tipping skriver i en pressemelding at de har prøvd å få kontakt med kvinnen, men at hun ikke tar telefonen.

- Vi har forsøkt å få kontakt med vinneren, uten hell, skriver Nord Tipping på sine sider.

Norsk Tipping kan opplyse om at Joker-kuponen ble kjøpt på Coop Extra på Storslett.

Kvinnens vinnerrekke var 1 - 8 - 7 - 2 - 0, etter at hun hadde sikret seg en

HA

Trondheim 30. april 2019

LOGG INN PÅ TELING BENDOM STILLING DIGITAL VERKJØR ØKONOMISKEHEND

NYHETER KULTUR SPORT DEBATT HVS ARBEID SAUS HA-LOGGON

KLASSISISERT TIPS OSS FAKTISK



EN AV STOR VINNERNE: To menn vant hver sin million kroner i Norsk Tipping. Her ser du hvor samtlige bor - og hvor mye de vant på hvilket spill.

26 innbyggere i Hedmark vant i fjor en million kroner eller mer hos Norsk Tipping. Her ser du hvor samtlige bor - og hvor mye de vant på hvilket spill.

Frank Brandås

Opprettet: 14.01.2019 15:43:44

Overstyrt fra Norsk Tipping har ett unntak:

Norsk Tipping

Vant 10 mill.: - Jaaaaaa!



VANT 10 MILLIONER: En nordmann vant over 10 millioner kroner på en helg.

Foto: Olovson

Fredeg vant 10 millioner. Lørdag fikk han bekreftelsen.

Lars Hufelberg

lars.hufelberg@norsk-tipping.no

Hamar, 28.04.2019

En nordmann var blant de tre som langthedad prikket inn 5+1 i Eurojackpot. Dermed ble det over 10 millioner i premie på den heilige nordmannen.

Men selvt fredag fikk vi ikke tak i den heilige vinneren Lørdag formiddag svarte Oslo-mannen på våre henvendelser.

- Jeg tror jeg vet hvorfor du ringte, men jeg er ikke helt sikker, var det første mannen sa.

Han hadde selv vært på mobilen og sjekket kuponen: 10 590 475 kroner i gevinst sto det. Noe han ikke helt klarte å

b.ii Kanal: Content Marketing

2/3: Metode og kalkulasjon

- Vi har tatt utgangspunkt i det generelle omfanget per dag eller måned, og satt kostnaden per artikkel i mellomsjiktet av Content Marketing-annonsering (produksjon + plassering). VG Partnerstudio tar 150.000 kr for en artikkel med annonsering i en uke. I tillegg kommer ekstra kostnader for øvrig annonseringsplass (forsiden etc.), her satt til 4.000.000.
- **Eksempel 1 (lokale aviser):**
2-3 publiserte artikler om dagen: 912 artikler i året x kostnad per artikkel på 10.000 kr
= 9.120.000 kr per år.
- **Eksempel 2 (nasjonale aviser):**
4-6 publiserte artikler om dagen: 1825 artikler i året x kostnad per artikkel på 15.000 kr
= 27.375.000 kr per år.
- **Eksempel 3 (VG partnerstudio):**
1-2 artikler i året x kostnad per artikkel på 150 000 kr + 4.000.000 per artikkel = 8.225.000 kr per år.

b.ii Kanal: Content Marketing

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Mange av artiklene går igjen på de ulike nettavisene, og vi antar at disse går under samme pakkedeal. Vi har derfor tatt utgangspunkt i 2 kostnader: Annonsering i lokale aviser og annonsering i nasjonale aviser.
- I tillegg ser vi Norsk Tipping har større Content Marketing-prosjekter hos VG og Dagbladet. VG tar 150.000 per artikkel på VG Partnerstudio med annonsering i en uke, i tillegg kommer ekstra kostnader for annonsering på forsiden etc. Kostnad for annonsering gjennom Odds/tippingsidene hos Dagbladet er det vanskelig å si noe om.
- Våre beregninger viser at Norsk Tipping totalt sett bruker **ca. MNOK 45 i året på aktiviteter relatert til content marketing.** Tallet inkluderer produksjon og promotering av innholdet.

Grad av sikkerhet:

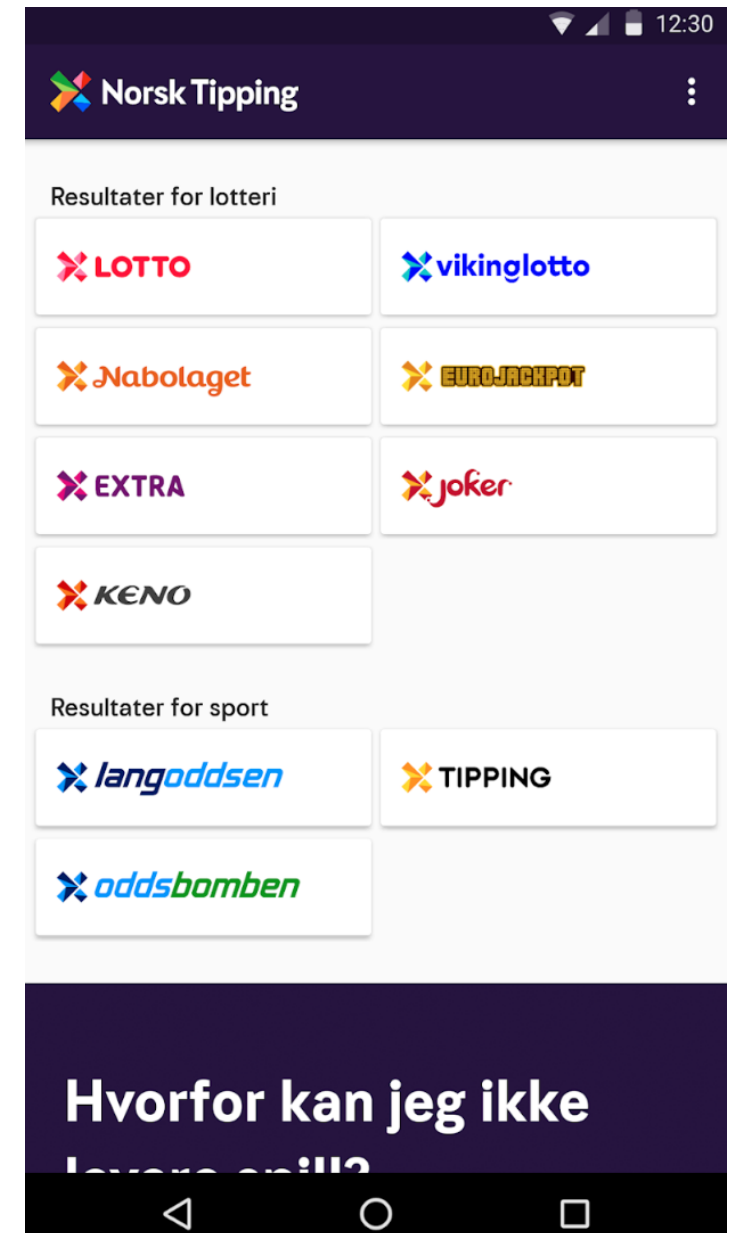
SVÆRT GOD: Det er krevende å avdekke omfanget av produksjonen, samt eventuelle rabatter, m.m. Dette medfører noe risiko. Likevel er estimatet relativt sikkert.

The screenshot shows the VG website's 'tipster' section. The main banner is for 'Sportsspill' (Sports Betting) with a 'Brukt-BilFlax! Nye vinnersjanser på BilFlax-lodd uten premie' (Used-BilFlax! New winning chances on BilFlax bets without prize) advertisement. The sidebar on the right lists lottery prizes: 'Ca. 744 mill.', 'Ca. 14 mill.', '2 mill.', and 'Ca. 40 mill.'. The footer contains contact information for VG and a disclaimer about external website content.

b.iii Kanal: Webutvikling

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Backend er skrevet i ASP.NET.
- Mye av frontend er gammel template kode fra ASP.NET med jQuery animasjoner. Tre hoved/undersider er skrevet i React med Redux (Flax, KongeKasino, Bingoria), samt MinSide.
- App med 2,7 stjerner (209 ratings). Oppdateringer kommer omtrent hver andre måned.
- Vi regner med at Norsk Tipping har en intern innovasjon- og utviklingsavdeling på 20-25 personer som primært jobber med frontend, i tillegg til eksterne fagmiljøer som bistår. Det er sannsynligvis også et eksternt byrå som har utviklet Norsk Tipping-appen.



b.iii Kanal: Webutvikling

2/3: Metode og kalkulasjon

- **Intern avdeling:**
25 utviklere x 650.000 kr x 30% sosiale kostnader
= kr 16 250 000.
- **Eksternt byrå:**
12 utviklere á 1490 kr/timen, 80% kapasitet, per annum
= kr 21 241 000
- **Diverse relaterte kostnader: (lisenser, hosting, verktøy, m.m.)**
= kr 5 000 000



b.iii Kanal: Webutvikling

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Det er svært vanskelig å estimere et selskaps utviklingskostnader fra utsiden. Utvikling omfatter svært mange variabler, herunder forskning- og utviklingskostnader (FOU), som vanskelig lar seg beregne uten detaljkunnskap om bedriften og de pågående prosjektene.
- Vårt anslag tar for seg utadrettede aktiviteter, så som Norsk-tipping.no og tilknyttede apps. Vi presiserer at vårt anslag er beheftet med vesentlig usikkerhet, og gjerne kan være 2-5x høyere.
- På bakgrunn av ovennevnte anslår vi likevel at Norsk Tipping bruker **MNOK 43 per år på utadrettede utviklingsaktiviteter, så som webutvikling, apps, m.m.**

Grad av sikkerhet:

GOD: Noe usikkerhet knyttet til tallene.



b. iv Kanal: Programmatisk og direkte digitale annonsekjøp

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Programmatisk annonsekjøp er automatisert kjøp/salg av annonseplasseringer gjennom en børs. Eksempelvis kan dette være via Google sitt display-nettverk. Målgruppene er gjerne retargeting og egne publikum basert på visse kriterier. Det er mer eller mindre umulig å få innsyn i disse børsene som en utenforstående, og dermed vil det følgelig være svært vanskelig å estimere hvor mye kostnader som kan knyttes til dette. Vi har allikevel gjort underliggende analyser av kjøpene til Norsk Tipping.
- Kostnader til byrå ligger gjerne på rundt 20-30% av annonsekostnader. Dette har betegnelsen «håndteringskostnad». Direkte kjøp digitalt har ikke tilsvarende håndteringskostnader men blir fakturert gjennom øvrige mediebyråtenester. Kostnadene ved mediebyråtenester er ikke hensyntatt i denne rapporten.
- Videre kommer kostnader knyttet til produksjon av innhold, landingssider, intern og ekstern oppfølging, osv.



b. iv Kanal: Programmatisk og direkte digitale annonsekjøp

2/3: Metode og kalkulasjon

- **Annonsekostnader programmatisk og direkte digital kjøp:**
Brutto kr 86 127 435,-
- **Byråkostnader ved programmatisk kjøp:**
30% håndteringskostnad = 7 200 000,-
- **Interne oppfølgingskostnader, verktøy og relaterte kostnader:**
= 500 000,-
- **Produksjonskostnad**
= 2 500 000,-

Estimert totalkostnad på årsbasis ca. MNOK 100

For å estimere et så nøyaktig volum som mulig på håndteringskostanden av programmatisk kjøp har vi tatt utgangspunkt i at 70 % av digitalkjøpene er programmatisk med en rabatt på 60 %. Tallene er hentet fra Addynamix/AC Nielsen. Rapporteringen av internett tallene i Nielsen vil ikke vise hele bildet av de digitale kjøpene da de kun rapporterer på et utvalg siter.

b. iv Kanal: Programmatisk og direkte digitale annonsekjøp

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Basert på funnene estimerer vi at Norsk Tipping har en kostnad på **ca MNOK 100 per år på programmatisk og direkte digitale annonsekjøp**, inklusive håndtering og relaterte kostnader.
- Alle tallene er bruttoverdi for kjøpt reklame og rapportert av Addynamix/AC Nielsen og har høy grad av sikkerhet.

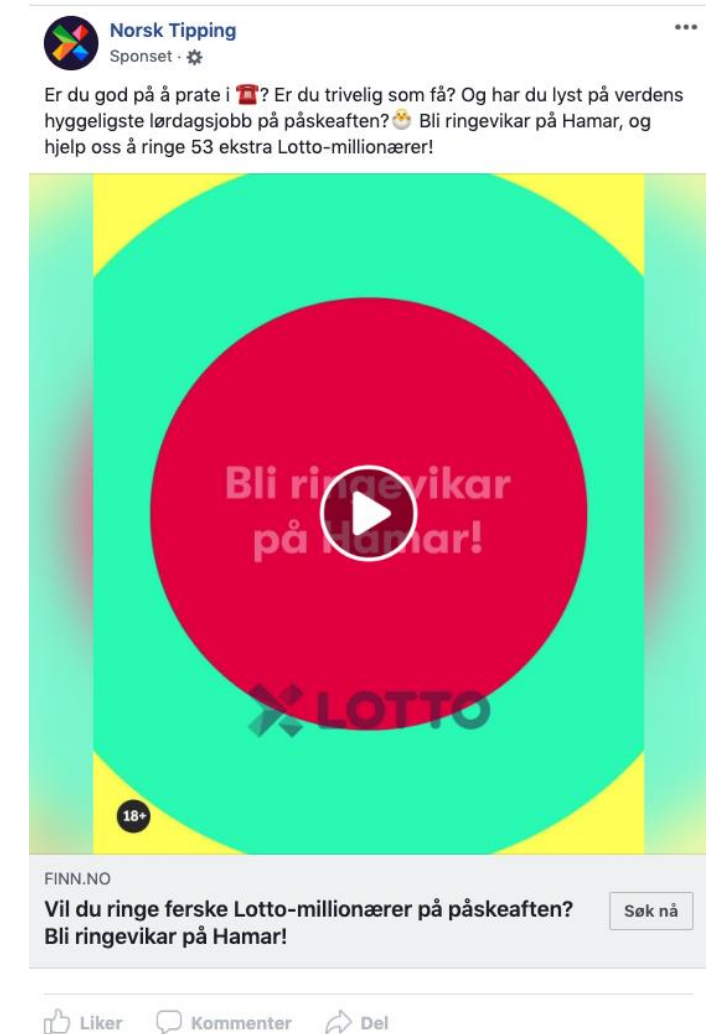
Grad av sikkerhet:
GOD: Generelt god.



b.v Kanal: SoMe

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Norsk Tipping poster jevnlig innlegg på Facebook, Instagram, Twitter og YouTube. I gjennomsnitt har Norsk Tipping postet 1,14 innlegg daglig på Facebook og 0,3 innlegg på Instagram, i februar.
- Videre har vi identifisert 12 aktive, betalte annonser på Facebook (per 28.3.19). Vi estimerer at det kreves minimum 1 ansatt for administrasjon (posting etc), 1 ansatt for produksjon og 1 for design. De sponsede annonsene handler i stor grad om å promotere Flax-lodd. Kampanjene antas å ha høy salgsutløsende effekt og gi god avkastning, slik at kostnadene knyttet til annonsering også antas å være høy.
- I tillegg regner vi med at Norsk Tipping har bistand fra et byrå til å administrere kontoene.



b.v Kanal: SoMe

2/3: Metode og kalkulasjon

- **Estimerte kostnader for ansatte til drift/administrasjon, publisering og oppfølging av innhold:**
3 ansatte x kr 550 000 kr i årslønn + 30% sosiale kostnader
= kr 2 145 000 kr per år
- **Estimerte kostnader til eksternt reklame/produksjonsbyrå som lager videoer, m.m.:**
= kr 4 000 000 kr per år
- **Estimerte kostnader knyttet til plasseringer (adspend/annonsekostnader):**
12 annonser på Facebook/Instagram månedlig x 100.000 kr adspend per annonse
= kr 1 200 000 per måned x 12 mnd = 14 400 000 MNOK per år
- **Adspend på mindre sentrale sosiale medier, så som Snapchat, LinkedIn, m.m.**
= kr 5 000 000 pr år
- **20% handlingfee (byrå):**
= kr 3 880 000



b.v Kanal: SoMe

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Vi har tatt utgangspunkt i hva det kreves for å administrere distribusjon av innhold i de ulike sosiale mediene som en helhet, samt hva det kreves for å produsere innholdet. Videre tok vi utgangspunkt i antall betalte annonser per 29.3.19 som grunnlag for videre kalkulasjon. Basert på analysen estimeres det at det er knyttet minimum 3 ansatte til sosiale medier (drift/administrasjon, produksjon, design) med en årlig estimert kostnad på 2.145.000 kr. I tillegg kommer utgifter til produksjonsbyrå, handling, m.m.
- Vi anslår en **total kostnad knyttet til synlighet for Norsk Tipping i sosiale medier til MNOK 30 per år.**
- Det er vanskelig å estimere hva andre aktører bruker, uten at vi analyserer aktivitetene nærmere. Samtidig finnes det ingen offisiell statistikk over ulike selskapers annonseforbruk på Facebook; og Facebook vokter sine annonsører godt. Ut i fra vår markedskjennskap, vil vi likevel tro at Norsk Tipping også her er i det høyere sjiktet for adspend på Facebook som annonsekanal. Vi vet at noen bilmerker som Mercedes og Audi er kjent for å bruke mye penger på Facebook. Det samme gjelder mat- og retailselskaper som REMA 1000, Coop, Meny, Kiwi, m.fl.
- Enkelte av disse vil nok kunne konkurrere med, eller overgå, Norsk Tipping i adspend.
- Det er usikkerhet knyttet til både personalkostnader og kostnader for plasseringer.

Grad av sikkerhet:

GOD: Noe krevende å beregne budsjett, reach, antall annonser, hvilke flater som benyttes, m.m.



b.vi Kanal: Influencer Marketing

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Instagram: (#norsktipping): 6-8 innlegg om dagen.
- Youtube: Kampanje med kjendiser, kalt "Vinnerøyeblikk".
- Blogginlegg på sidene til idrettslag og frivillige organisasjoner (grasrotandelen).
- Blogginlegg på diverse blogger

JEG KAN VINNE 14 MILLIONER I HELGEN – DU OGSÅ!

0 kommentarer

25.09.2015 kl. 17:28

f Del 0



Hva ville du ha gjort om du plutselig hadde flere millioner på konto?

Den tanken slår meg fra tid til annen, og det er jo faktisk ikke umulig for noen av oss. Jeg hører ofte folk si "om jeg vinner i lotte / når jeg vinner i lotto" og jeg selv har brukt den setningen flere ganger. For litt siden slo det meg at jeg må jo faktisk spille for å kunne vinne, for da er i det minste sjansen der! Hvem vet hva som kan skje? Noen vinner jo, og det kan jo bli nettopp DU! For å delta i helgens lotto kan du trykke her – helt trygt, og med en solid premie. Førstepremiepotten er på 14 millioner, så da får man gjort en del!

Jeg skal selv spille nå, og til helgen får jeg se om det blir meg – eller kanskje en av mine lesere? Veldig spennende ihvertfall! Og om det blir akkurat jeg som stikker av med premien, så har jeg et par ting som står på ønskelisten min.

Betale ned litt ekstra på lånet av leiligheten min!





b.vi Kanal: Influencer Marketing

2/3: Metode og kalkulasjon

- Toppbloggere tar rundt 50 000-80 000 kroner per innlegg. Prisen for blogginnlegg blant idrettsutøvere inngår i den totale sponsoravtalen, og er litt vanskeligere å beregne.
- **Eksempel 1 (blogginnlegg, 2015):**
Et innlegg á 60 000 kroner x 5 innlegg per år = 300 000 kroner (ikke medregnet produksjon, oppfølging, etc.)
- **Eksempel 2 (sponsor, idrettslag):**
I 2017 sponset Norsk Tipping norske idrettslag med 3 milliarder kroner.
- **Eksempel 3 (sponsor, kulturlag):**
I 2017 sponset Norsk Tipping norske kulturlag med 848 millioner kroner.

b.vi Kanal: Influencer Marketing

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Det har vært et par samarbeid med store bloggere tidligere (deriblant Sophie Elise Isachsen). Dette førte imidlertid til mye oppstyr i media, og det ser ut til at Norsk Tipping har sluttet med denne typen samarbeid.
- I dag publiseres sponsede blogginnlegg hovedsakelig av idretts- og kulturlag og sportsutøvere - disse har mao tatt over rollen som influencere i markedsføringen av Norsk Tipping.
- Toppbloggere krever 50 000 til 80 000 kroner for et sponset innlegg. Det er imidlertid vanskelig å kartlegge prisen for et sponset innlegg blant idrettsutøvere, da denne summen inngår i den totale sponsoravtalen.
- Et nøkternt anslag er at Norsk Tipping bruker **3-5 millioner i året på influencer-aktiviteter**, ikke medregnet sponsering av idretts- og kulturlag.

Grad av sikkerhet:

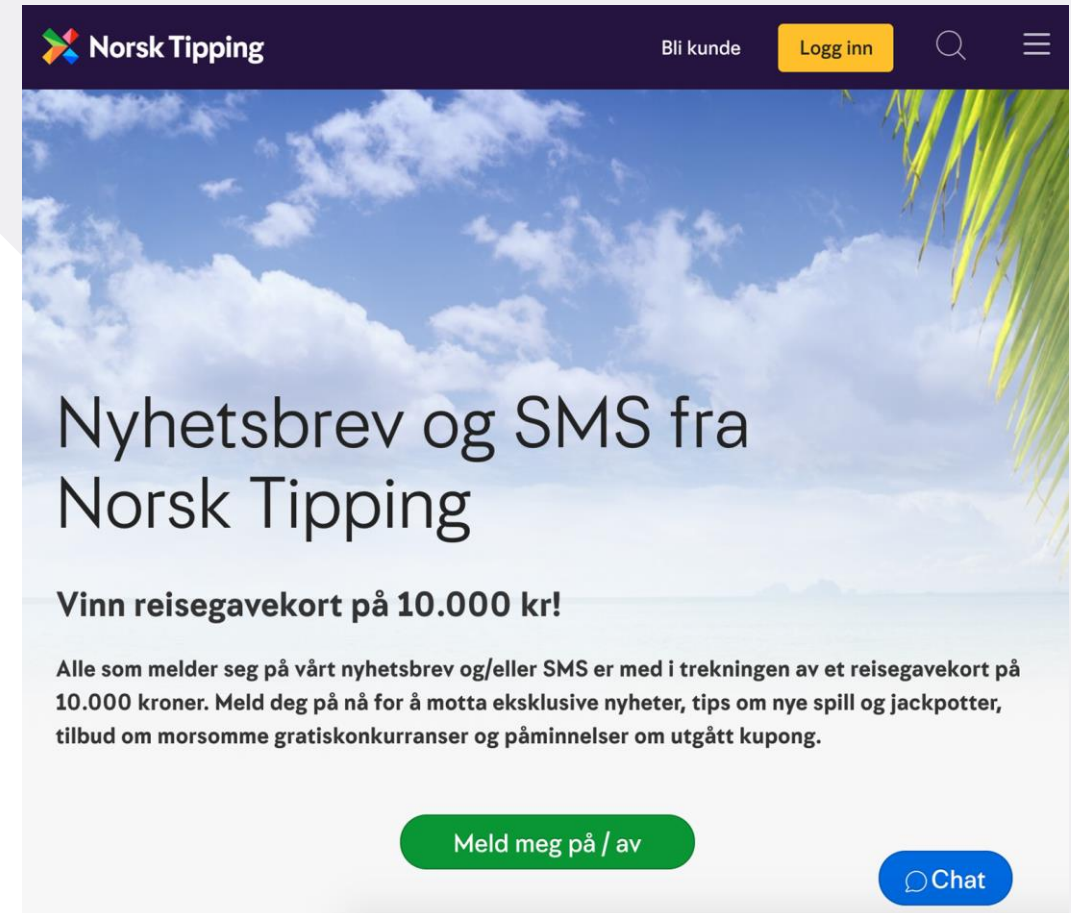
God: Noe usikkerhet knyttet til tallene. Vanskelig beregning da det er begrenset data.



b.vii Kanal: CRM

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Norsk Tipping gjør ulike CRM-aktiviteter mot nye og eksisterende kunder. Dette inkluderer nyhetsbrev på e-post og nyheter på SMS.
- I følge forskning er SMS et av markedsføringens mest aggressive verktøy.
- Ved å motta nyhetsbrev og/eller SMS fra Norsk Tipping vil man kunne delta i gratis konkurranser, der man kan vinne premier som for eksempel reisegavekort eller billetter til idretts- og kulturarrangement. Norsk Tipping kontakter de relevante kundene 1-2 ganger per uke.
- For en kommersiell storkunde, med ferdig forhandlet rabatt, koster det 21 øre per SMS som sendes ut per kunde (maksimalt 140 tegn. + 140 tegn betyr 2 SMS'er per utsendelse til én kunde.
- En Norsk Tipping-kunde har i perioden 01.01.19 til 01.05.19 mottatt 17 SMS'er med kommersielt innhold fra Norsk Tipping
- I tillegg gjør Norsk Tipping mer individualiserte CRM-aktiviteter, som stand alone-konkurranser på e-post, kommunikasjon ut mot trofaste spillere og lignende.



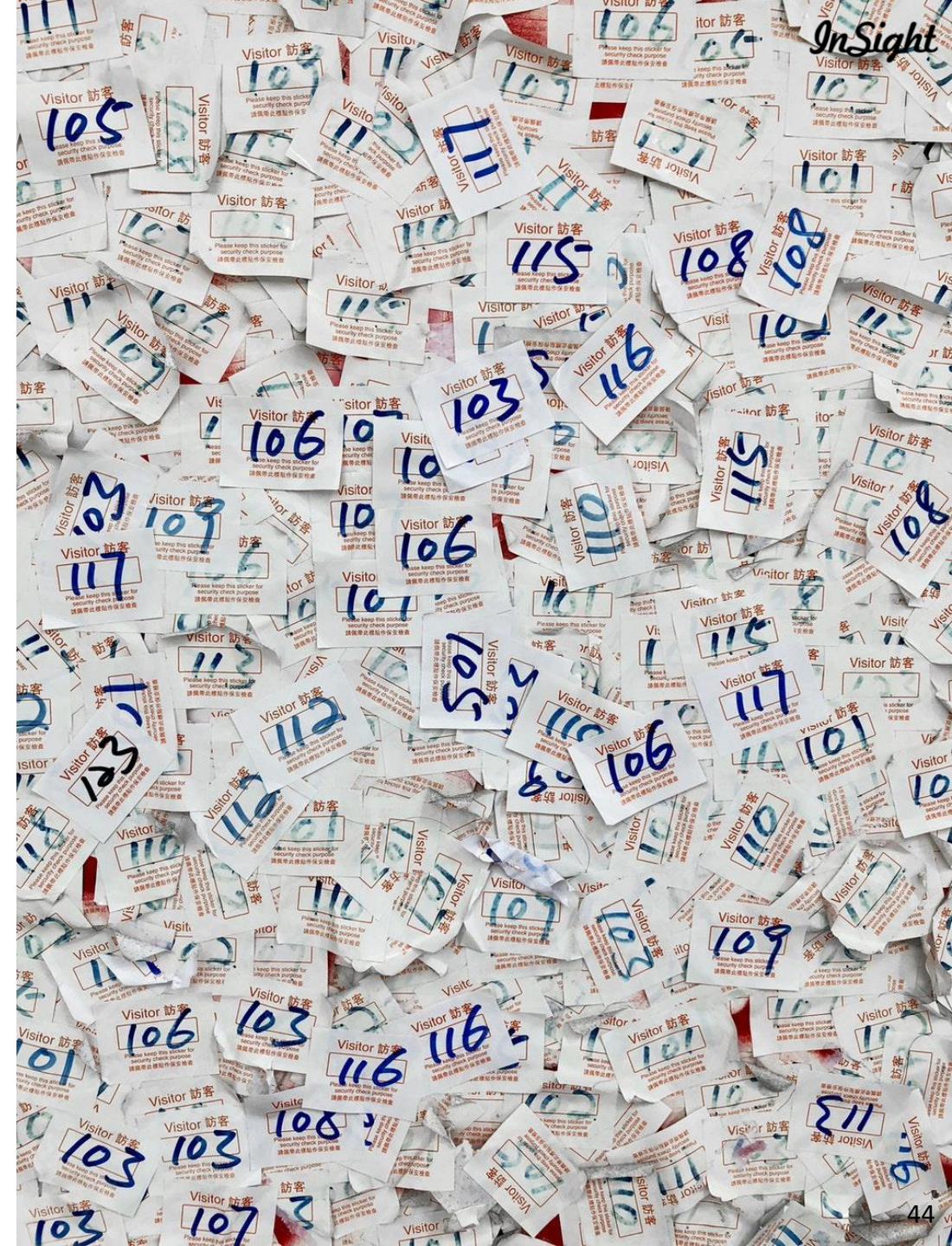
Eksempler på SMS fra Norsk Tipping



b.vii Kanal: CRM

2/3: Metode og kalkulasjon

- Vi forutsetter at Norsk Tipping har minimum 2 internt ansatte som primært jobber med CRM, i tillegg til at de bruker et eksternt byrå til å bistå gjennom året på produksjon, design, kommunikasjon, teknisk utsendelse, datavask, m.m. Beregning av kostnader tilknyttet utsendelse SMS er gjort på bakgrunn av innsikti i andre kommersielle aktører det er naturlig å sammenligne Norsk Tipping med. I tillegg kommer kostnader til teknisk verktøy, lisenser, m.m.
- **2 ansatte x 500.000 kr i årslønn + 30% sosiale kostnader:**
= kr 1 300 000
- **Kostander SMS**
= Kr 20 000 000
- **Bistand fra eksternt byrå, årskostnad:**
= kr 3 200 000
- **Teknisk verktøy, lisenser, relaterte kostnader:**
= kr 1 000 000



b.vii Kanal: CRM

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Det er en viss usikkerhet knyttet til anslaget, fordi Norsk Tipping kan potensielt ha mange aktiviteter som ikke er tilgjengeliggjort i større skala; eksempelvis "VIP-ordninger" og lignende.
- Vi anslår at Norsk Tippings **CRM-program har en årlig kostnad knyttet til CRM på MNOK 27.**

Grad av sikkerhet:

GOD: Generelt god, men noe usikkerhet knyttet til omfanget av aktivitetene.



c. Verdiberegning av tradisjonelle analoge medier

1/5: Overblikk over aktiviteter

- I denne inneholder verdiberegning av øvrig tradisjonell markedsføring som
 - Annonser i Avis, Magasin og fagblader
 - Annonsering på utendørs reklameflater
 - Annonsering i Radio
- Verdiberegningen er basert på total brutto mediespending for 2018.
- Verdiberegning av den kreative produksjonen er basert på antall annonser og kampanjeperioder per mediekanal.



c. Tradisjonelle analoge medier forts.

2/5: Aktiviteter i Avis, magasin og fagblader

Fordelingen i 2018 på mediehusene i bruttoverdi viser følgende grunnlag:

Mediehus	Brutto mediespending
Schibsted (VG, A-magasinet, Adresseavisen)	Kr 700 381
Amedia (Altaposten, Drammens Tidene, Fredrikstad Blad, Hardanger folkeblad, Oppland Arbeiderblad)	Kr 42 400
Aller (Dagbladet Magasinet)	Kr 171 000
Fjell og Vidde DNT	Kr 300 000
Aller Magasin (Se&Hør)	Kr 146 000
Totalt	Kr 1 359 781

Det er ikke medberegnet rabatt og med Norsk Tipping sine betingelser er det naturlig

Å anta at denne ligger på 45-75 %.

Norsk Tipping har sponsoravtale med Den Norske Turistforening og det vil derfor være

naturlig å anta at annonsen i Fjell og Vidde DNT er 100 % rabattert.

Produksjon av kreative tjenester

Med bakgrunn i antall innrykk fordelt per produkt fra Norsk Tipping har vi beregnet pris på produksjon av totalt 19 ulike annonser.

Verdiberegning produksjon **MNOK 4**



Annonse fra VG 5 mai



Annonse fra Se&Hør

c. Tradisjonelle analoge medier forts.

3/5: Aktiviteter på OOH/utendørs

Under denne kategorien har vi tatt med mediespending på utendørs reklame.

Fordelingen i 2018 på mediehusene i bruttoverdi viser følgende grunnlag:

Mediehus	Brutto mediespending totalt 2018
Clear Channel	Kr 6 936 431
JCD	Kr 3 889 746
Totalt	Kr 10 826 177

Det er ikke medberegnet rabatt og med Norsk Tipping sine betingelser er det naturlig

Å anta at denne ligger på 55- 70 %.

Produksjon av kreative tjenester

Basert på 2018 aktiviteter på utendørs hadde Norsk Tipping 4 ulike utendørs kampanjer.

Produksjon av det kreative uttrykket vil ha en verdiberegning på kr 1 6000 000





c. Tradisjonelle analoge medier forts.

4/5: Aktiviteter på Radio

Under denne kategorien har vi tatt med mediespending på kommersiell radio.

Fordelingen i 2018 på mediehusene i bruttoverdi viser følgende grunnlag:

Mediehus	Brutto mediespending totalt 2018
Bauer media	Kr 8 795 148
P4	Kr 24 929 521
Totalt	Kr 33 724 669

Det er ikke medberegnet rabatt og med Norsk Tipping sine betingelser er det naturlig å anta at denne ligger på rundt 60 %.

Produksjon av Radiospots

Vi har beregnet kostander ved produksjon av radiospotter basert på antall kampanjeperiode for

Hver merkevare. Totalt gir dette et estimat på 88 radiospotter. Videre fordeler vi dette i 83 såkalte gevinstspotter og 5 profilspotter, basert på hvilket produkt som det er annonsert for.

Dette gir en estimert kostnad på produksjon på kr 500 000,-

c. Tradisjonelle analoge medier forts.

5/5: Konklusjon og nøyaktighet

- Totalt tradisjonelle analoge medier **MNOK 50**
- Alle tallene er bruttoverdi for kjøpt reklame og rapportert av Addynamix/AC Nielsen og har høy grad av sikkerhet.
- Når det gjelder produksjon av kreative tjenester er dette verdiberegnet med så stor nøyaktighet som mulig med utgangspunkt i antall ulike annonsen/kampanjeperioder. Men prisene er beregnet ut fra et gjennomsnitt for de ulike type produksjonene.

Grad av sikkerhet:

GOD: Generelt god. Det er ikke hensyntatt rabatter i de ulike mediene.



d. PR/redaksjonell omtale

1/1: verdiberegning redaksjonell omtale

Norsk Tipping har blitt nevnt 6453 ganger i redaksjonelle medier gjennom 2018 basert på kildegrunnlaget. Artikkelen hadde en potensiell rekkevidde på ca. 1036,11 millioner mennesker. Den assosierte "advertising cost of the exposure" eller "annonse-ekvivalente kostnad" var 82,52 millioner norske kroner.

Vurderingen har ikke hensyntatt fordelingen av positiv, nøytral eller negativ omtale av merkevaren Norsk Tipping. Men etter vår innsikt er brorparten av omtalen positiv hvor det omtales vinnere og Norsk Tipping sine sponsorsamarbeid. Tradisjonelt er verdien av positiv omtale ganget med 2, og tilsvarende i andre retningen ved negativ omtale. Sistnevnte forekommer svært sjelden for Norsk Tipping sin del.

Redaksjonelle treff: 6453

Antallet redaksjonelle saker som nevner Norsk Tipping.

Potensiell rekkevidde: 1036,11 M

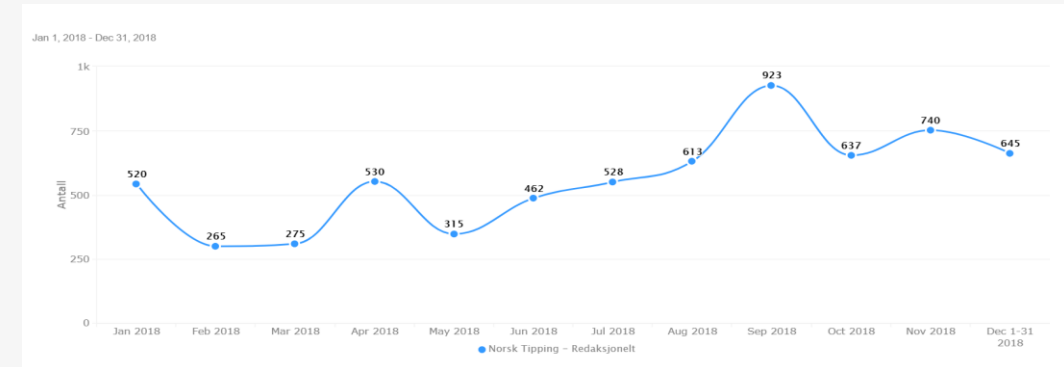
Antallet lesere som potensielt har lest artiklene basert på daglige lesere hos kilden.

AVE: 82,52 M NOK

Corresponding advertising costs of the exposure.

Totalt MNOK 83

Kilde: Meltwater



e. Affiliate Marketing

1/3: Overblikk over aktiviteter

- Norsk Tipping har affiliate marketing-avtaler med ulike norske nettstedet og aviser.
- Dette gir Norsk Tipping en unik, kontinuerlig daglig tilstedeværelse.
- Eksempler på slike er Nettavisen Sportsspill (<https://www.nettavisen.no/sportspill/tipping/>) og Dagbladet Oddstips (<https://www.dagbladet.no/oddstips>)
- Norsk Tipping har også en større kommisjonæravtale med VG.
- Vi har ikke kjennskap til de konkrete avtalene som ligger til grunn, men kilder i Nettavisen oppga rundt 2010-2011 at de tjente rundt 10 MNOK på avtalen med Norsk Tipping.
- Det er for øvrig Arena Data som har levert affiliate marketing-verktøyet til Norsk Tipping, etter at de vant en anbudskonkurranse på Doffin.no 30.06.2016. Kostnaden for verktøyet var 7 mill. NOK.
- I vår beregning har vi valgt å fokusere på digitale kommisjonærer; dvs. det som gjerne omtales som "affiliates".
- Fordi tallene ikke er offentlig tilgjengelige kan vi kun estimere omfanget av disse avtalene. Vi regner provisjon til affiliate som markedsføringskostnad.

VG blir landets største spillkommisjonær og forretningspartner med Norsk Tipping!

By Casinotrollet on 4. juni 2012



Etter at kulturdepartementet kunne gi grønt lys til Norsk Tipping sin nye satsing på nett, så kan Kampanje nå melde at schibsted-eide VG, landets største papiravis, har inngått en eksklusiv avtale med Norsk Tipping.

Ifølge Kampanje så skal VG markedsføre NT sitt nye spill kalt Nabolaget (Vi aner ingenting om hvordan dette spillet fungerer, og dette er altså ikke deres nye nettkasino) mot å få en andel av det spillerene taper (kommisjonen). VG kommer dermed som privataktør til å dra nytte av det norske spillmonopolet. VG kan fort tjene veldig store beløp hvis Nabolaget blir populært, og det er lite trolig at de andre avisene blir for glade når de ikke kan være med på mora. Det er uansett vanskelig for aviser å kritisere Norsk Tipping åpent, da NT er der firmaet som legger igjen mest annonsekroner i Norge.

Dette viser at Norsk Tipping ønsker å satse på en affiliate-modell hvor parter får utbetalt en andel av kommisjonen, etter hvor mye trafikk og spillere de rekrutterer. Mye tyder på at VG er førstemann ut som affiliate for Norsk Tipping. En drømmesituasjon for mediehusene er hvis de får lov til å operere som affiliates for NT sitt kommende nettkasino. Det kan bli en veldig lukrativ bigesjef for nettavisene.

Spørsmålet er om norske mediehus skal involvere seg for mye sammen med NT og spillmonopolet? Kan mediene holde seg uavhengige når de skal skrive artikler om deres mest lukrative forretningspartner?

The screenshot shows a betting interface titled 'SPILL'. It displays a bet slip for 'Oddstips Wolverhampton - Manchester United'. The bet type is 'Pause/fulltid dobbel' with odds of '3.00'. The stake is '250,-' and the potential payout is 'Potensiell utbetaling 750,-'. There is a green 'Spill' button to place the bet.

e. Affiliate Marketing

2/3: Metode og kalkulasjon

- Eksempler på digitale kommisjonærer / affiliates:
 - VG.no
 - Dagbladet.no
 - Nettavisen.no
 - Andre norske nettsider og nettsider
- Typisk mottar kommisjonæren sin provisjon på bakgrunn av enten et suksessfee per "NDP" - New Depositing Player" - eller en andel av denne spillerens totale "lifetime"-omsetning. Norsk Tipping opplyser selv i informasjonsskriv til potensielle kommisjonærer:

*"Som kommisjonær vil du få en provisjon på **7,5 % av spillomsetningen for alle våre spill**. For tilleggsspill basert på eksisterende spill og produkter, får kommisjonæren 6 % av omsetningen i provisjon."*

- Det finnes flere typer provisjonsmodeller, og det er usikkert hvilken modell Norsk Tipping bruker med de enkelte partnerne.
- I disse avtalene ligger også tradisjonelle barteravtaler ("bytteavtale") på reklame med betydelig annonseverdi, men det har i vårt arbeid ikke vært mulig å beregne hvordan disse verdifastsettes og kostnadsføres. Det antas at barteravtaler med de største kommisjonærer/affiliates er betydelige



e. Affiliate Marketing

3/3: Konklusjon og nøyaktighet

- Det er betydelig usikkerhet knyttet til omfanget av Norsk Tipping sin digitale kommisjonærvirksomhet; primært på grunn av at det er vanskelig å kartlegge omfanget og de ulike avtalene som ligger til grunn.
- Likevel er det hevet over enhver tvil at omfanget er betydelig. Schibsted promoterer samarbeidet i mange kanaler og har endog utviklet et eget nettsted - Tipser.no - som kun serverer oddstips og promoterer Norsk Tipping.
- Når det gjelder tradisjonelle, "fysiske" kommisjonærer hadde Norsk Tipping i 2013 4.027 av disse. Totalt fikk disse utbetalt 806 millioner NOK. Siden har nok det fysiske kommisjonærsalget sunket, mens veksten på digitale flater har vært betydelig.
- Basert på underliggende analyser av aktiviteten og omfanget, fremsetter vi et "best guess" om at Norsk Tippings **provisjonsutbetalinger til e-kommisjonærer er i størrelsesorden 130-180 millioner kr per år.**

Grad av sikkerhet:

GOD: Det er ikke mulig å få innsyn i de individuelle avtalene og det finnes ingen eksterne verktøy som lar oss estimere.



Redaksjonelt/kommersielt samarbeid – et eksempel

VG SPORTEN VG LIVE TV-GUIDE VG+ BILGUIDEN TIPS OSS

Solgte egen hybel uten megler:
Fikk 400.000 over takst

Ukens vintips:
Disse to får toppkarakter

Alt du må vite om
«vidundermiddelet»

Om gamleklubben:
- Det var tøft

VG SPORTEN VG LIVE TV-GUIDE VG+ BILGUIDEN TIPS OSS

SPORT | VG Live VG Sporten Direkte Alpint **Fotball** Frilidrett Hopp Håndball Ishockey Kampsport Langrenn

MIN KONTA LOGG INN

Spillevev Verktøy Problemer med spill

Hva er dette?

Et kommersielt samarbeid med Norsk Tipping



I SIGET: Tonny Brochmann (med ball), her fra 1–1-kampen mot Sarpsborg 08 den 27. april. S08s Kristoffer Zachariassen er til venstre i bildet.
Foto: Andersen, Christoffer / NTB scanpix

MJØNDALEN-BROCHMANN OM STABÆK-NEDTUREN: – DET VAR TØFT

Han gikk fra å være profil til benkesliter i Stabæk, før han igjen ble en viktig brikke etter overgangen til Mjøndalen. Danske Tonny Brochmann (29) tennes av å spille mot gamleklubben.

Av JONAS WIKBORG

4. mai

Skillet mellom det redaksjonelle og kommersielle viskes ut av Norsk Tippings innflytelse

- Vedlagte artikkel – forhåndsomtale før Eliteseriekampen mellom Mjøndalen og Stabæk - stod på fronten på VG.no lørdag formiddag 4. mai
- Artikkelen er skrevet av en av VG-sportens fast ansatte journalister, Jonas Vikborg, og er en ordinær forhåndsomtale av kampen; et intervju med Mjøndalens Tony Brockman, som i fjor spilte for Stabæk
- I bunnen av artikkelen (etter mellomtittelen "VG-tips: Uavgjort) ligger følgende tekst: (Se boksen til høyre)
- Omtalen av oddsen er lenket direkte til Tipster.no, som er VGs kommersielle spillside, bl.a. i samarbeid med Norsk Tipping
- Øverst i høyre hjørne er artikkelen riktig nok merket "Et kommersielt samarbeid med Norsk Tipping". Men det er altså ikke VG Partnerstudio (kommersiell redaksjon), men VG-sportens ordinære redaksjon som har skrevet artikkelen.
- Henvisningen på fronten (førstesiden) er heller ikke merket "kommersielt samarbeid"
- Dette er et godt eksempel på hvordan en innflytelsesrik annonsør oppnår kommersiell omtale på tydelige, redaksjonelle flater.



..To lag skiller de to dumpekandidatene etter at fem kamper er spilt. Stabæk ligger på 10. plass med syv poeng mens bruntrøyene har to poeng mindre og ligger like mange plasser bak.

Mjøndalen har ikke vunnet hjemme på to kamper (0-1-1) mens Stabæk står med to bortetap på to mulige. Vi går for uavgjort. Det får du 3,25 i odds på. Spillet må leveres før 17.55, og ønsker du å se kampen, er Eurosport Norge din venn."

f. Kommisjonærer

1/1: Beskrivelse

- Norsk Tipping har 3 800 kommisjonærer spredt over hele Norge. Disse salgspunktene har en stor eksponeringsverdi. Størrelsen og plasseringene har stor variasjon og for å verdibergene dette har vi tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig eksponeringsverdi.

Hos kommisjonærene er Norsk Tipping til stede med følgende utvalg

- Tradisjonell tippeterminal
- Spill i kasse
- Skrapelodd-dispenser
- Belago-terminal (Bingo) – 210 stk.
- Egen skrivedisk med TV-skjerm inneholdende digital reklame
- Som kommisjonær er innehaver pliktig til å vise dette tydelig både inne i og utenfor kommisjonærens lokaler. Det skal tydelig vises at forretningen forhandler spill fra Norsk Tipping. Utvendig profilering er viktig for å tiltrekke seg kunder og ha en synlig profil i markedet (kilde: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/kommisjonaer/mer-informasjon>)
- 50 000 per kommisjonær og Bingohall x 4 010 = **200 MNOK**
- Det er rundt 3 800 dagligvarebutikker i Norge og med utgangspunkt i at disse tilbyr «Spill i butikk»

Baserer vi dette på en snittverdi til kr 25 000,- x 3 800 = **95 MNOK**



Oppsummering

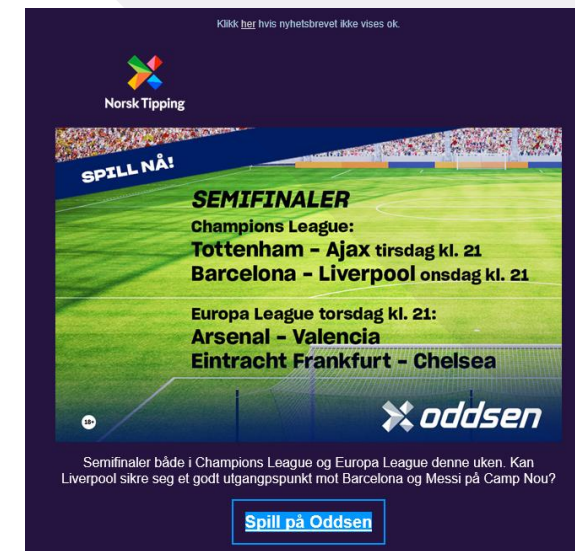
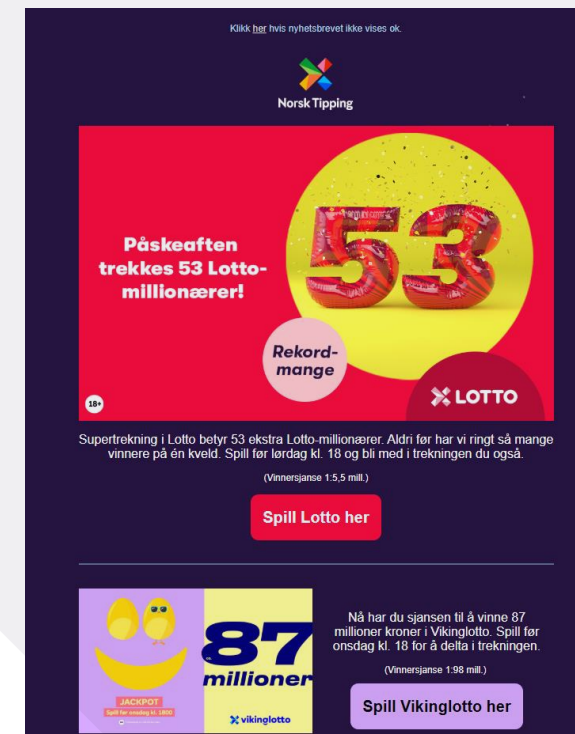
- Totale markedsaktiviteter 2018

1	Sponsorater	100 000 000
2	TV, Kino* og trekningsprogrammer inkl. produksjon	527 000 000
3	Søkemotoroptimalisering(SEO)	50 000 000
4	Google Ads (SEM) inkl. remarketing, produksjon, håndtering etc.	30 000 000
5	Content Marketing, inkl. plassering og produksjon	45 000 000
6	Webutvikling og apputvikling, inkl. norsktipping.no	43 000 000
7	Programmatisk og direkte digitale annonsekjøp*	100 000 000
8	SOME – annonsering og produksjon	30 000 000
9	Influencer marketing	4 000 000
10	CRM - aktiviteter	27 000 000
11	Tradisjonell markedsføring; print, utendørs og radio*	50 000 000
12	Redaksjonell omtale	83 000 000
13	Affiliate marketing annonsering, inkl. håndtering	150 000 000
14	Kommisjonærer og bingohaller	300 000 000
	Totalt	1 539 000 000

* Der hvor AC Nielsen rapportene er brukt er tallene oppgitt i brutto mediespending og det er ikke hensyntatt rabatter

Ikke medtatt i beregningen

- Opplæring av personale i butikker og kiosker
 - NT har en egen stab med selgere som over hele landet driver opplæring av kommisjonærleddet (anslagsvis cirka 20 personer)
 - Opplæringen er lagt opp ikke ulikt de utenlandske spillselskapene VIP-programmer, der personalet får opplæring i Norsk Tippings merkevare og produkter. De belønnes, tas med på turer i inn- og utland og motiveres til å promotere spillene
- Ikke verdivurdert tilstedeværelse på den aller mest attraktive plassen I butikker og kiosker – disken. Dette er plassering som NT betaler for hos de store kjedene, og hos enkeltaktører
- Norsk Tipping sender ukentlig ut nyhetsbrev til registrerte kunder som har akseptert å motta dette. Vi kjenner ikke til antall kunder som mottar dette nyhetsbrevet. Verdien av denne typen direkte markedsføring mot enkeltkunder anses som svært effektivt og har høy verdi. Da vi ikke kjenner antallet vil ikke denne verdien være medberegnet.
- Dessuten må vi ta med øvrige forhold som ikke er tatt med i verdivurderingen, og som er nevnt tidligere i presentasjonen



Kommentar

Basert på dette kan det trygt fastslås at Norsk Tipping, i omfang, rekkevidde og "spending" er en av Norges aller største og mest omfangsrike markedsførere. Uansett hvor man beveger eller oppholder seg – ung eller gammel, i by eller utkant – eksponeres man for Norsk Tippings logo og påvirkning. Budskapene når oss i alle medier, på alle plattformer, i idrettshaller, konsertarenaer, dagligvarebutikker, kiosker, digitale og analoge mediekkanaler.

Basert på norsk reklamestatistikk i AC Nielsen er Norsk Tipping Norges 9 største annonser. Basert på alle tilleggsaktivitetene Norsk Tipping gjør er det grunn til å tro at Norsk Tipping er bant de tre største annonsere i Norge på linje med NorgesGruppen og Orkla.

Vår antagelse er at de samlede markedsaktiviteter for Norsk Tipping vil holde seg stabilt eller øke de neste årene.

Det som vi vet vil endre seg de neste årene er Norsk Tipping sin satsning på E-sport. Norsk Tipping sine investeringer i E-sport vil øke de neste årene. Men det er lite sannsynlig å tro at dette vil gå på bekostning av de øvrige aktivitetene da E-sport vil være ny disiplin med en målgruppe de øvrige aktivitetene ikke dekker.

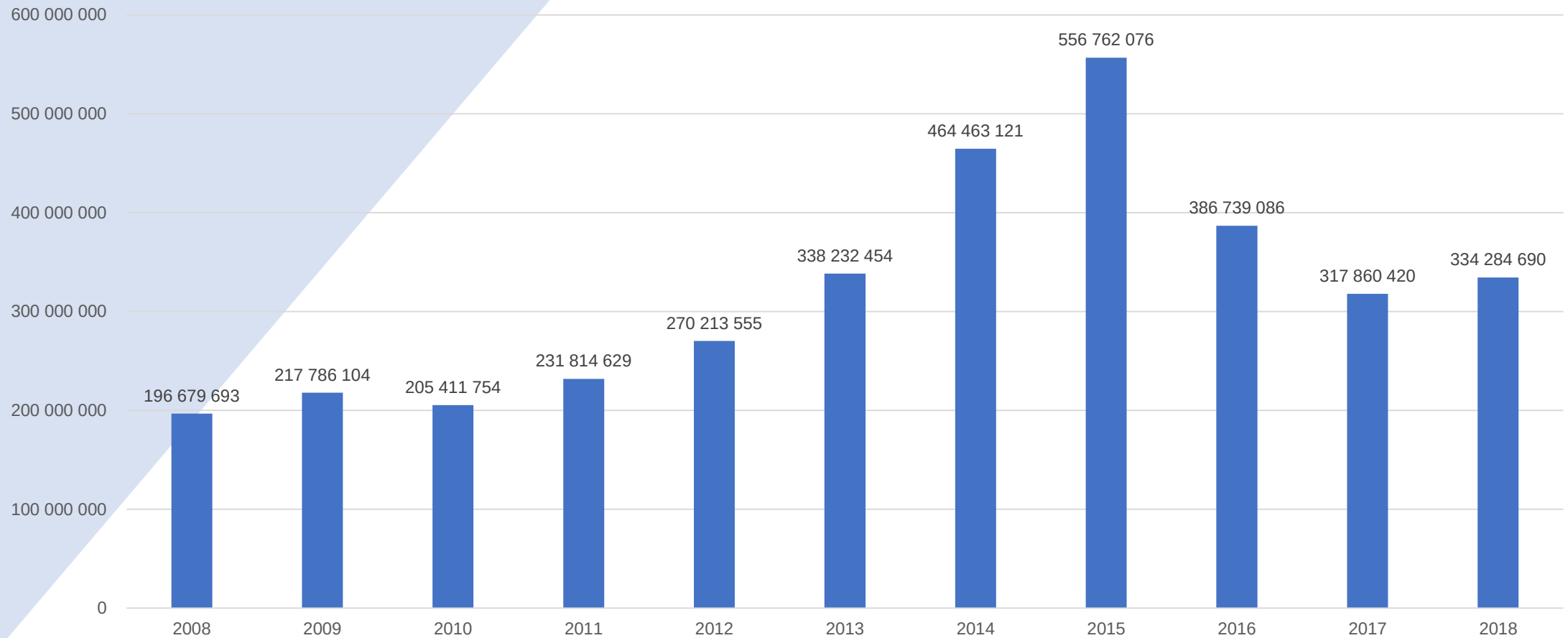


Vedlegg 1: Merknader og forbehold

- Vi kan ikke garantere for riktigheten av noen tall. Alle tall er estimater og uttrykk for et "educated guess" basert på tilgjengelige datakilder.
- Der hvor det finnes tredjepartsverktøy for å estimere adspend og lignende er disse benyttet. Der hvor det finnes offisielle tall, eller tall fra førstehåndskilder, er disse lagt til grunn.
- Alle analyser er gjort på bakgrunn av data tilgjengelig per mars/april 2019, herunder eksempelvis hvor mange Facebook-innlegg Norsk Tipping har postet i mars 2019. Dersom mars/april avviker fra normalen i 2019 vil dette kunne påvirke deler av estimatene gitt i analysen.

Vedlegg 2:

Norsk Tipping Brutto total mediespending fra 2008 til 2018



Kilder

[Årsrapport Norsk Tipping 2018](#)

[Norsktipping.no](#)

Google Indeks

LinkedIn

Facebook

Instagram

Blogger

Meltwater

Analyseverktøy

AC Nielsen/Addynamix

TNS Gallup Instar Analytics

Ahrefs

SEMrush

Tinyranker

Screaming Frog

Moz.com.

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV LISENSORDNING FOR PENGESPILL



MENON-PUBLIKASJON NR. XX/2017

Av Håvard Baustad, Lars Stemland Eide, Magnus Gulbrandsen og Leo Grünfeld



Forord

Menon Economics AS har fått i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for online pengespill i Norge. Rapporten er skrevet på oppdrag for de internasjonale spillselskapene Kindred Group, Gaming Innovation Group, ComeOn og Betsson Group og er en oppdatering av analysen Menon gjennomførte i 2015.

Menon takker for alle gode innspill fra representantene fra spillselskapene og andre aktører som er intervjuet underveis i arbeidet.

Forfatterne i Menon Economics AS står ansvarlige for alt innhold i rapporten.

August 2018

Magnus Utne Gulbrandsen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	10
2. PROBLEMBESKRIVELSE	12
2.1. Utviklingen i det norske pengespillmarkedet fram til i dag	12
2.1.1. Markedsutvikling basert på H2 Gambling Capital	12
2.1.2. Markedsstørrelse estimert av Lotteritilsynet	14
2.1.3. Markedsstørrelse basert på innrapporterte tall fra spillselskapene	15
2.1.4. Samlet vurdering av markedsstørrelse basert på flere datakilder	15
2.2. Markedsutviklingen og innvirkning på politiske målsettinger	17
2.2.1. Framtidig utvikling i det norske spillmarkedet	17
2.2.2. Konsekvenser for overføringer til norsk idrett, kultur og frivillighet	18
2.2.3. Utfordringer knyttet til problemspilling	19
3. BESKRIVELSE AV RELEVANTE TILTAK	24
3.1. Innstramming av dagens enerettsmodell	24
3.1.1. Tiltak rettet mot finansinstitusjoner.	25
3.1.2. Tiltak rettet mot markedsføring	25
3.1.3. Innføring av DNS-blokkering	26
3.2. Innføring av en lisensordning for pengespill	26
4. FRAMSKRIVNINGER AV MARKEDSUTVIKLING VED INNFØRING AV ET LISENSREGIME	29
4.1.1. Erfaringer fra lisensordninger i andre land	29
4.1.2. Markedsvirkninger av å innføre et lisensregime i Norge	33
5. VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	36
5.1. Prissatte virkninger	37
5.1.1. Skatt fra lisensierte aktører	37
5.1.2. Virkninger for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	38
5.1.3. Virkninger for norske reguleringsmyndigheter	39
5.1.4. Skattefinansieringskostnad	40
5.2. Ikke-prissatte virkninger	40
5.2.1. Virkning på problemspilling	40
5.2.2. Virkninger for norske spillere	43
5.2.3. Virkninger for norske medie- og markedsføringsbedrifter og eiere av annonseflater	43
5.3. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	44
6. SENSITIVITETSANALYSER	46
6.1. Andre skattesatser og kanaliseringsgrader	46
6.2. Mindre uregulert spilling i nullalternativet	47
6.3. Effekt på Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsandel	47
6.4. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med Lotteritilsynets estimat på markedsstørrelse	48
7. VURDERINGER AV FORDELINGSVIRKNINGER	50
8. SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON	52
9. BIBLIOGRAFI	54
VEDLEGG:	56

Sammendrag

En rekke europeiske land har de siste årene valgt å innføre en lisensordning for pengespill, inkludert Danmark og Sverige. I denne rapporten presenterer vi en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av å innføre en slik lisensordning for pengespill i Norge. Analysen viser at en lisensordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Sett opp mot en videreføring av dagens enerettsmodell vil en lisensordning gi økte inntekter til samfunnsnyttige forhold og økt myndighetskontroll. Økt eksponering for markedsføring av pengespill vil isolert sett føre til noe større risiko for problemspilling. Samtidig kan muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemspilling, som følge av at en større del av markedet blir regulert, bidra til å reversere denne effekten. Det er derfor uklart hva den samlede innvirkningen på problemspilling vil være. Økt markedsføring fra utenlandske aktører vil kunne gi større overskudd for norske medier og idrettslag. Sterkere konkurranse vil kunne resultere i noe større prispress, men innføring av skatt for de private aktørene vil kunne dempe denne effekten. Den totale virkningen på konsumentnytt vil derfor være usikker. Samlet sett er det god grunn til å forvente at et lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

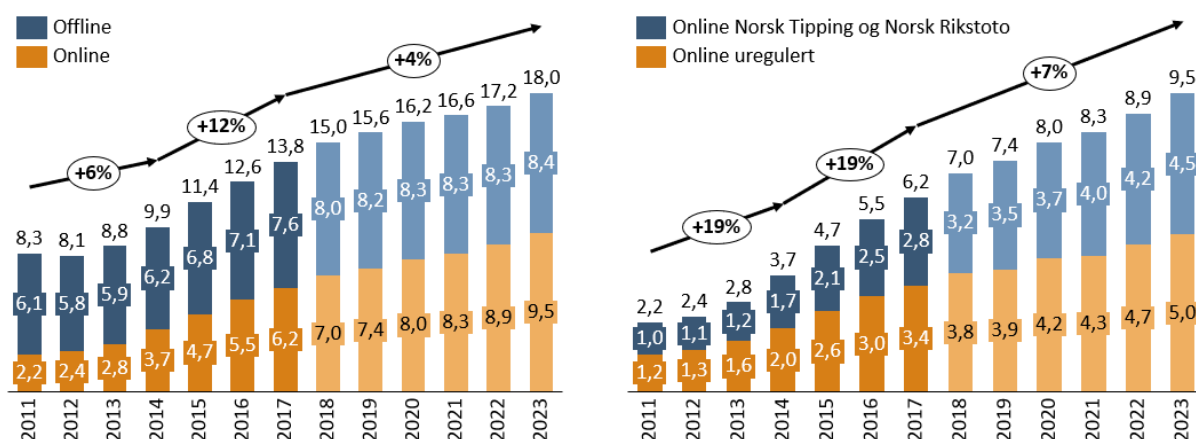
I diskusjonen rundt enerettsmodellen er størrelsen på det uregulerte markedet et helt sentralt spørsmål. Fordi dette markedet faller utenfor norske myndigheters kontroll er det krevende å komme med presise tall på hvor stort dette markedet er. I denne rapporten har vi derfor utført en grundig gjennomgang av ulike datakilder for pengespill i Norge. Vi har i tillegg hentet inn omsetningsdata direkte fra de utenlandske spillselskapene. Ved å benytte flere datakilder får vi et sikrere estimat på markedsstørrelsen. Med dette som utgangspunkt presenterer vi i denne rapporten en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av å innføre en lisensordning for pengespill i Norge. Analysen er en oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen av lisensordning for pengespill i Norge som Menon Economics utførte våren 2015. Arbeidet er utført i tråd med Finansdepartementets Rundskriv R-109/14 for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014) og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2014). I tabellen nedenfor viser vi resultatene fra analysen basert på tre lisensregimer med varierende skattesats. Resultatene viser at alle tre alternativer er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Tabell A: Totale prissatte effekter knyttet til innføring av et lisensregime. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Netto nåverdi av å innføre lisensordning	1 215	1 675	1 957

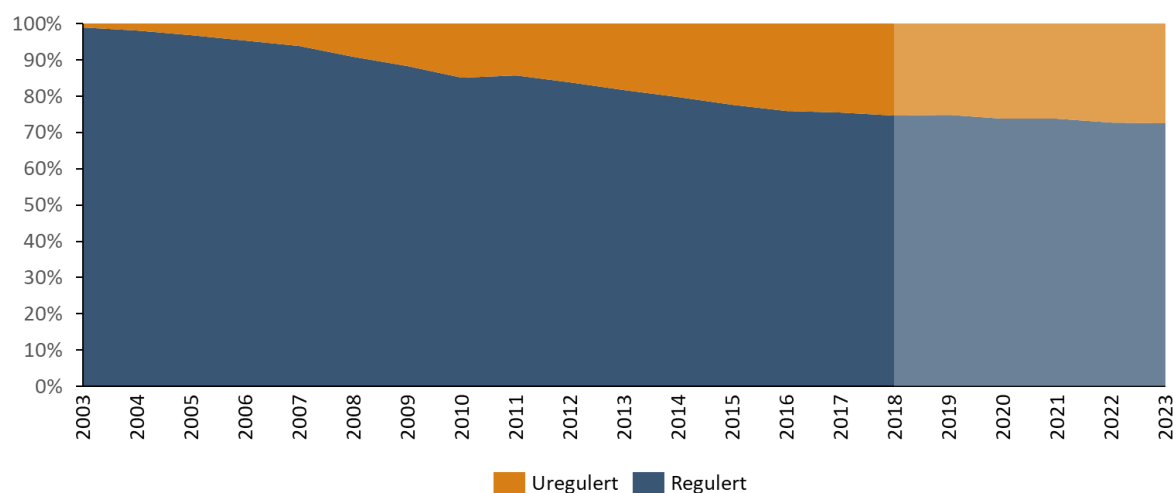
Den viktigste årsaken til at en lisensordning er samfunnsøkonomisk lønnsom er at mye av nettoomsetningen fra norske spillere vil forsvinne ut av landet dersom dagens enerettsmodell opprettholdes. Figuren nedenfor viser utviklingen i det norske spillmarkedet de siste sju årene.

Figur A: Utviklingen i netto omsetning for offline og online pengespill i Norge, til venstre, og regulert og uregulert nettoomsetning online, til høyre. Tall i milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018



I offlinemarkedet (analoge spill i butikk eller liknende) er den norske enerettsmodellen relativt enkel å håndheve og her har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opprettholdt sin markedsrett. Det meste av veksten i markedet har imidlertid kommet online (spill over internett) hvor den norske enerettsmodellen er langt vanskeligere å håndheve. Det innebærer at de norske aktørene møter skarp konkurranse fra utenlandske spillselskaper. Det har ført til at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i dag har en markedsandel på under 50 prosent av den samlede onlineomsetningen i Norge. Etter hvert som stadig mer av aktiviteten foregår over internett, vil derfor dagens regulering undergraves.

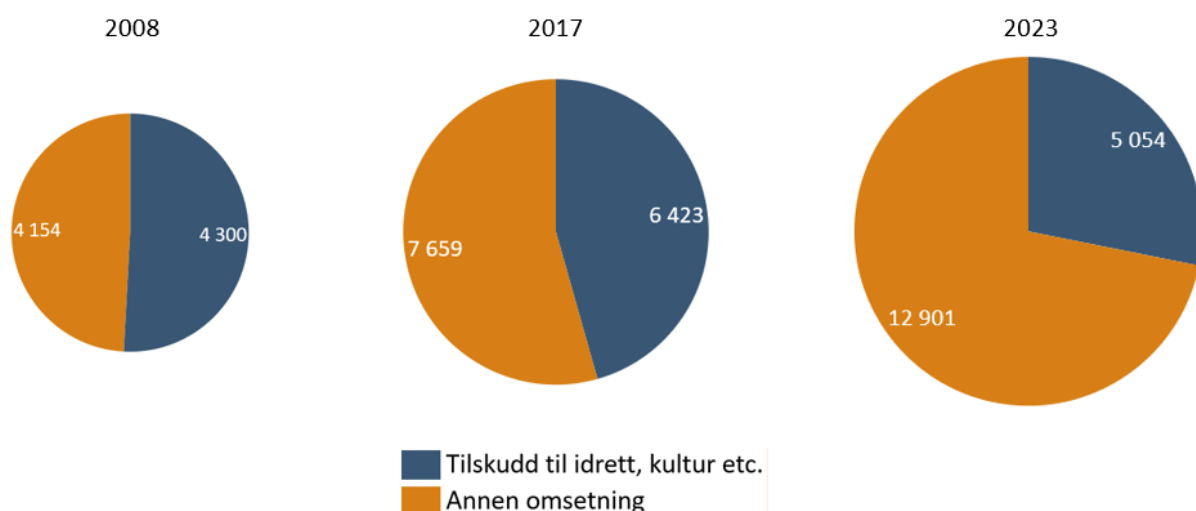
Figur B: Markedet for online pengespill i Norge i 2008 og i 2023, innenfor og utenfor norsk regulering. Kilde:H2 Gambling Capital, 2018



Når en stadig større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll, vil arbeidet mot problemspilling bli vanskeligere. Det vil også føre til tapte inntekter for det norske samfunnet. Et enkelt regneeksempel illustrerer at en stadig mindre andel av nettomsetningen fra norske spillere vil gå til samfunnsnyttige

formål¹. I figuren nedenfor viser vi et grovt anslag på hvor mye av de samlede inntektene fra pengespill i Norge vil overføres til idrett, kultur og frivillighet dersom vi legger historiske overføringer og gjennomsnittlig profittmargin for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til grunn. Størrelsen på kakediagrammene er justert i tråd med forventet markedsvekst.

Figur C: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i løpende millioner norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



Som figuren illustrerer har den generelle markedsveksten mellom 2008 og 2017 ført til at overføringer fra de norske spillselskapene til idrett, kultur og frivillighet har økt gjennom perioden. Samtidig viser figuren at ettersom kanalisierungsgraden faller, vil også andelen av de samlede inntektene som overføres til idrett og frivillighet bli mindre. Dersom dagens markedsutvikling fortsetter slik vi har lagt til grunn, vil det innebære at de samlede overføringene vil være lavere i 2023 enn de var i 2017. Figuren ovenfor er kun en eksempelberegning og de faktiske overføringene vil være avhengig av både markedsutvikling og de norske aktørenes framtidige profittmarginer. Det illustrerer likevel hvilken risiko dagens modell innebærer for finansieringen av norsk idrett, kultur og frivillighet.

Våren 2018 ble det i Stortinget vedtatt åtte nye tiltak for å styrke beskyttelsen av enerettsmodellen. Hva disse tiltakene vil føre med seg og hvordan de vil bli implementert er imidlertid usikkert. Vedtakene retter seg mot et stort antall aktører: finansielle institusjoner og Oljefondet, reguleringsmyndighetene og de utenlandske spillselskapene. Formålet er å introdusere nye verktøy som vil hindre nordmenn fra å benytte tjenester fra utenlandske spillselskaper. Dersom tiltakene har en effekt vil det trekke i retning av en høyere kanalisierungsgrad og større fremtidige inntekter for frivilligheten. Vedtakene er imidlertid overordnede og lite tydelig på hvordan virkemidlene skal implementeres i praksis. I denne rapporten foretar vi nærmere vurderinger av tiltakene og gjennomfører utvalgte for å illustrere hvor stor effekt disse tiltakene må ha på kanalisierungsgraden for å være et mer effektivt tiltak enn et lisensregime.

Ved å skattlegge den uregulerte omsetningen gjennom et lisensregime vil inntektene til det norske samfunnet derimot øke markant. I denne analysen har vi vurdert konsekvensene av et lisensregime med tre alternative

¹ Lotteritilsynet rapporterte at 4,3 milliarder kroner fra pengespill gikk til samfunnsnyttige formål i 2008. Vi har ikke sett tilsvarende rapportering for 2017, og har i stedet lagt til grunn at 60 prosent av nettoomsetningen i det regulerte pengespillmarkedet går til samfunnsnyttige formål. 60 prosent benyttes også i estimatet for 2023.

skattesatser basert på erfaringer fra andre land med særlig fokus på Danmark. Resultatene fra beregninger av nettoinntektene dette vil gi til det norske samfunnet er presentert i tabellen under.

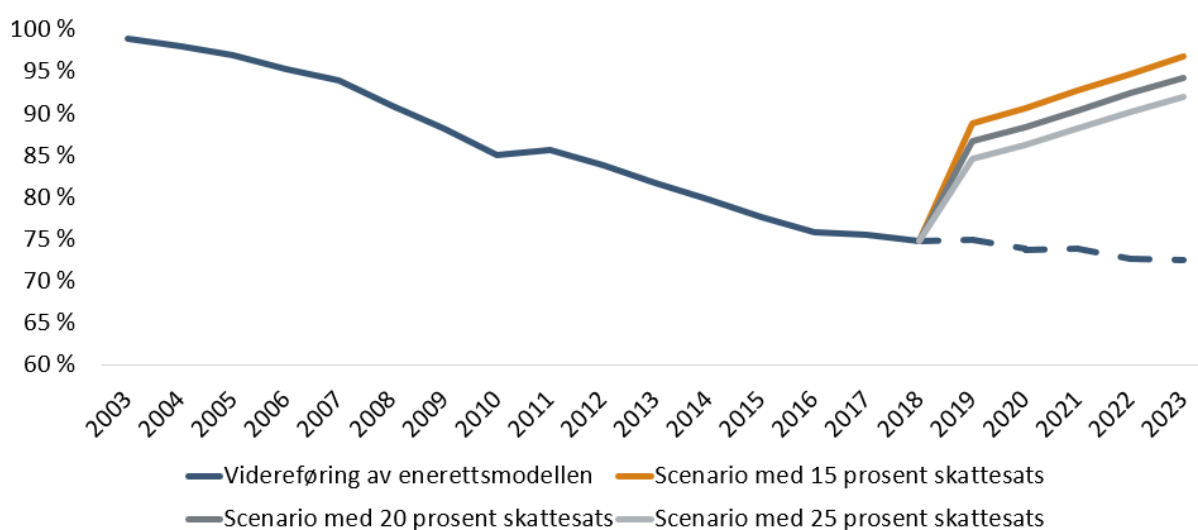
Tabell B: Nettoinntekter fra pengespill i mill. NOK nettonåverdi (2018-kroner) ved innføring av et lisensregime sett opp mot dagens enerettsmodell

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	2 046	2 430	2 665
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Endring i skattekostnad	202	279	326
Totalt	1 215	1 675	1 957

Tallene er justert for antatt økning i markedsføringsutgifter for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som er årsaken til at overføringene fra disse aktørene til samfunnsnyttige formål reduseres.

En lisensordning vil også sørge for at en større andel av det norske pengespillmarkedet kommer under norsk regulering. Erfaringer fra andre lands innføring av et lisensregime viser at kanaliseringsgraden, det vil si andelen av markedet under nasjonal regulering, har økt markant i årene etter innføringen. Dette innebærer at lisensordningen favner en stadig voksende andel av markedet ettersom tiden går. Det er liten grunn til å tro at utviklingen vil bli annerledes i Norge. I figuren nedenfor viser vi forventet kanaliseringsgrad ved innføring av et lisensregime i Norge basert på erfaringer fra Danmark og andre sammenliknbare land sett opp mot en videreføring av enerettsmodellen.

Figur D: Estimert utvikling i det norske markedet ved innføring av en lisensordning etter den danske modellen. Kilde: Menon Economics og H2 Gambling Capital



Når en større andel av markedet kommer innunder norsk regulering kan det lette arbeidet med å redusere problemspilling og de negative konsekvensene det fører med seg. Samtidig vil en lisensordning trolig øke befolkningens eksponering mot markedsføring av pengespill, hvilket kan føre til mer problemspilling. Hva den samlede virkningen av et lisensregime blir vil derfor være avhengig av hvordan en mulig lisensordning innrettes. Her vil det være avgjørende å finne riktig avveining mellom skattenivå, ansvarlighetskrav og ønske om å regulere en så stor del av markedet som mulig. Et høyt skattenivå gir store inntekter, men går på bekostning av hvor stor andel av markedet som kommer under norsk regulering. Store begrensninger på markedsføring og tjenestetilbud gir isolert sett sterkere beskyttelse av forbrukerne, men vil også kunne redusere kanaliseringsgraden.

Hvordan et lisensregime vil påvirke utfordringene knyttet til problemspilling vil også være avhengig av hvordan myndighetene og markedsaktørene klarer å utnytte at en større del av markedet blir regulert. Når en større del av markedet kommer under norsk regulering vil det bli lettere å koordinere innsatsen mot problemspilling og gjøre den mer målrettet. Danske Spillemyndigheden har for eksempel tatt flere grep for å beskytte de danske spillerne etter at lisensordningen ble innført. Det er blant annet etablert et register for frivillig utelukkelse fra spill hos alle lisensierte selskaper (ROFUS). Ved registrering får spilleren muligheten til å utelukke seg selv for spill i en avgrenset periode eller velge endelig utelukkelse. Fra 2017 kan registrerte personer også reservere seg mot reklame fra spillselskapene (Spillemyndigheden, 2017) og det er utviklet en mobilapplikasjon, «Mit Spil», der det er mulig å holde oversikt over spilleforbruk på tvers av de ulike spillselskapene i tillegg til flere andre tiltak. I arbeidet med denne rapporten har spillselskapene selv pekt på flere andre tiltak som også kan implementeres:

- Krav til at spillere setter et tids- og kostnadsbudsjett når de åpner konto for å bevisstgjøre spilleren om egne grenser.
- Med obligatoriske budsjetter kan det også implementeres obligatoriske varsler om at spilleren eksempelvis nærmer seg slutten av tids- og/eller innskuddsbudsjettet eller tar mer risiko enn normalt.
- Utvikle et felles register over spillere, tilsvarende det danske ROFUS-systemet, med funksjonalitet som kan begrense samlet spill på tvers av spillselskapene. Det vil være langt mer effektivt enn beløpsgrenser som kun gjelder for ett selskap, som Norsk Tippings praksis med maksgrense.
- Personer med spilleproblemer blir tilbudt programvare som sperrer for alle bettingsider, eksempelvis ved å tilby Betfilter gratis til problemspillere.
- Automatisk utelukkelse fra kommunikasjon fra spillselskaper når man stenger seg selv ute i lenger enn 24 timer med krav om aktivt samtykke inne på nettsiden for å åpne kommunikasjonslinjen på nytt.
- Obligatoriske overvåkningssystemer, som Playscan, som analyserer spillemønstre og ser etter problematisk spilladferd.
- Krav om bank-ID ved hver innlogging og hvert innskudd for å hindre mindreårige i å spille, og øke tiden det tar å gjøre innskudd.
- Automatisk overføring av gevinst over et gitt beløp til egen konto, slik at pengene ikke kan spilles bort med mindre man gjør et aktivt innskudd igjen. Dette skaper en "cool off"-periode og kan være et tiltak for å hindre overdrevet spill.

Mange av disse tiltakene benyttes av Norsk Tipping i dag, men virkningen vil være langt sterkere dersom store deler av markedet er omfattet av samme ansvarlighetsregime. Hvordan innføringen av et lisensregime vil påvirke problemspilling er derfor uklart. Økt eksponering for markedsføring av pengespill kan føre til noe større risiko for problemspilling, men muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemspilling kan bidra til å reversere denne effekten.

Vår samlede vurdering er derfor at et velutformet lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt og øke sannsynligheten for at vedtatte målsetninger for spillpolitikken kan nås også i fremtiden.

1. Innledning og bakgrunn

Siden enerettsmodellen for pengespill ble innført i 1947 har pengespillpolitikken i Norge i all hovedsak ligget fast. Det innebærer at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er de eneste selskapene som kan tilby og markedsføre pengespill i Norge². Formålet med reguleringen av pengespill i Norge er presisert i Lotterilovens § 1a:

«Formålet med loven er å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid.»

Siden enerettsmodellen ble etablert har markedet for pengespill utviklet seg mye, og spesielt overgangen til spill over internett har utfordret effektiviteten til det norske spillmonopolet. Nordmenn spiller i økende grad over internett der de norske aktørene møter skarp konkurranse fra utenlandske spillselskaper. Det har ført til at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto over tid har mistet markedsandeler fra over 90 prosent av den samlede omsetningen i 2008 til 75 prosent i 2017 (H2 Gambling Capital). For spill over internett er markedsandelen nå på under 50 prosent.

Når en betydelig del av norske spillere velger å spille hos utenlandske aktører forsvinner en betydelig del av overskuddet fra pengespill ut av landet. Det at store deler av spillmarkedet er uregulert skaper også problemer for norske tilsynsmyndigheter, som mister oversikt og kontroll over nordmenns spillevaner. Stadig mindre statlig kontroll og tap av inntekter til gode formål gjør at man kan stille spørsmål ved om enerettsmodellen er det mest effektive virkemiddelet for å oppnå de overordnede målene i norsk spillpolitikk.

Dette er ikke en utvikling som er unik for Norge, men et mønster som går igjen i hele Europa. Stadig flere land har tatt konsekvensene av denne utviklingen og innført lisensregimer, hvor kommersielle aktører kan søke om lisens til å drive med pengespill mot at de betaler skatt og følger angitte retningslinjer fra nasjonale myndigheter. Dette gjelder også de landene vi liker best å sammenligne oss med. Danmark innførte lisensordning i 2012, mens Sverige har vedtatt å innføre lisensregime fra og med 2019, etter et grundig utredningsarbeid. I Norge har man derimot valgt å holde på enerettsmodellen og våren 2018 ble det i Stortinget vedtatt åtte nye tiltak for å styrke beskyttelsen av enerettsmodellen. Hva disse tiltakene vil føre med seg og hvordan de vil bli implementert er imidlertid usikkert.

Innføring av lisensregime har også vært oppe til debatt. På oppdrag fra Kulturdepartementet utredet Rambøll Management Consulting (2015) konsekvensene av en mulig lisensordning i det norske pengespillmarkedet (Rambøll, 2015a), mens Menon (2015) gjennomførte en samfunnsøkonomisk analyse av ulike reguleringsalternativ (Menon, 2015). Konklusjonene var motstridende, og usikkerhet rundt tallgrunnlaget preget debatten i ettertid. Det er ingen grunn til at denne usikkerheten skal vedvare og i denne rapporten har vi derfor utført en grundig gjennomgang av ulike datakilder, samt hentet inn data for omsetning direkte fra spillselskapene. Ved å benytte flere datakilder får vi et sikrere estimat på markedsstørrelsen.

Med dette som utgangspunkt presenterer vi i denne rapporten en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av å innføre en lisensordning for pengespill i Norge. Analysen er en oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen av lisensordning for pengespill i Norge som Menon Economics utførte våren 2015. Arbeidet

² Fra 1. januar 2015 er det imidlertid også blitt lovlig med mindre private pokerspill, såkalt vennelagspoker, og det er åpnet for å arrangere NM i poker.

er utført i tråd med Finansdepartementets Rundskriv 109/14 for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014) og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2014). Vi gir først en beskrivelse av problemene ved dagens regulering. Deretter beskriver vi mulige tiltak for å løse disse problemene før vi beskriver hvilke virkninger det kan føre med seg. Videre drøfter vi usikkerheten knyttet til vurderingene og hva fordelingsvirkningene vil bli før vi gir en samlet konklusjon og anbefaling.

2. Problembeskrivelse

En stadig større del av pengespill i Norge foregår hos utenlandske aktører på nett. Dette innebærer at en betydelig del av det norske spillmarkedet står utenfor norsk regulering. Konsekvensene av dette er tapte inntekter til samfunnsnyttige formål og begrensede muligheter til å motvirke uønsket spilladferd.

I dette kapittelet beskriver vi utviklingen i det norske markedet og hvilke konsekvenser det har både økonomisk og med hensyn til arbeidet mot problemspilling.

2.1. Utviklingen i det norske pengespillmarkedet fram til i dag

Den underliggende årsaken til utfordringene ved dagens spillpolitikk er at en stadig større andel av norske spillere bruker internett til å spille. Det innebærer at spillingen foregår i et marked preget av internasjonal konkurranse i motsetning til det analoge spillmarkedet som i all hovedsak foregår gjennom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det har ført til at en økende andel av omsetningen fra pengespill i Norge foregår utenfor norsk regulering.

Meld. St. 12 (2016-2017) slår fast at:

«Dersom Norsk Tipping ikke klarer å kanalisere spelarar, og uregulerte aktørar tek ein stor del av marknaden, vil ikkje einerettsmodellen fungere etter intensjonen. Ein stor del av spelmarknaden for høgrisikospel vil då vere uregulert av norske myndigheiter» (Meld. St. 12 (2016-2017)).

Størrelsen på den uregulerte delen av markedet er derfor helt avgjørende for vurderingen av hvorvidt dagens regulering av markedet for pengespill fungerer.

Ettersom de utenlandske aktørene i det norske markedet er uregulert og ikke rapporterer omsetning til norske myndigheter, er det stor usikkerhet knyttet til størrelsen på dette markedet. Denne usikkerheten førte også til stor usikkerhet rundt resultatene fra analysene til Menon og Rambøll i 2015. H2 Gambling Capital var leverandør av tallene i begge publikasjonene, men leverte ulike estimater på størrelsen av den uregulerte delen av markedet til de to publikasjonene. Spennet var også forholdsvis stort, med et estimat på 700 millioner kroner for 2013 i Rambøll (2015) og 2,3 milliarder kroner for 2014 i Menon (2015). På bakgrunn av dette uttalte Kulturdepartementet i sitt høringsbrev til Rambøll-rapporten at:

«Departementet mener [...] at det er stor usikkerhet knyttet til H2 Gambling Capitals anslag for det uregulerte markedet, og finner derfor ikke at denne kilden alene kan legges til grunn for vurderingen av størrelsen på dette markedet.» (Kulturdepartementet, 2015).

H2 har i ettertid oppdatert sitt beregningsgrunnlag nok en gang, og befinner seg nå på et nivå som ligger mellom de to ovennevnte. Ettersom usikkerheten knyttet til størrelsen på det regulerte markedet skapte usikkerhet rundt resultatene av rapportene i 2015, har vi i arbeidet med denne analysen gjort et omfattende arbeid med kartlegging av disse tallene. Vi presenterer flere estimater på markedsstørrelse fra både H2 Gambling Capital, Lotteritilsynet, og nye data som baserer seg på tall hentet inn direkte fra spillselskapene selv. På denne måten kan vi triangulere markedet og fremskaffe et langt mer presist anslag, sett opp mot tidligere tall.

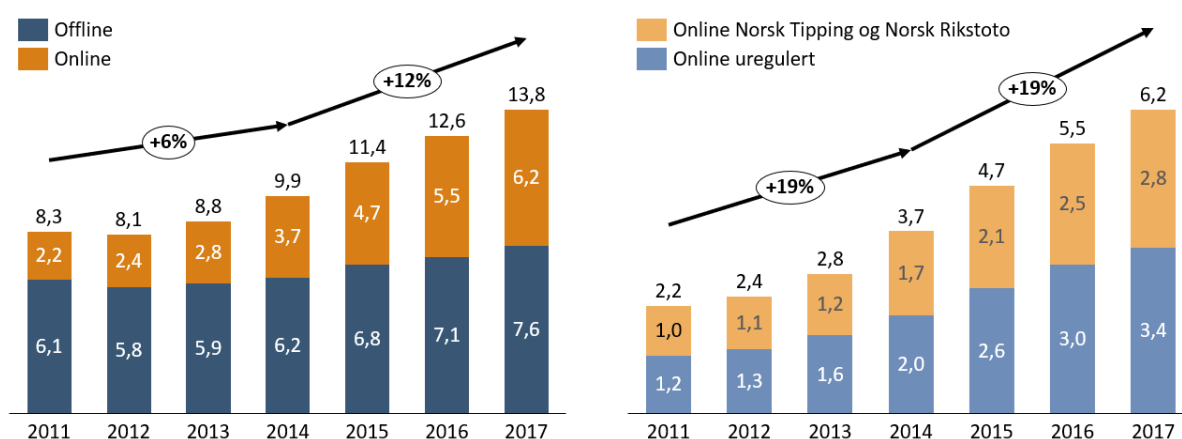
2.1.1. Markedsutvikling basert på H2 Gambling Capital

H2 Gambling Capital er et analyseselskap som er spesialisert på analyse av det globale markedet for pengespill, og deres estimater er blant annet hyppig brukt i finansielle markedsanalyser og av regulatoriske myndigheter

verden over. Deres estimer for det totale markedet for pengespill i Norge viser en sterk vekst de siste årene, med en årlig vekst på 6 prosent i perioden 2011 til 2014 og en årlig vekst på 12 prosent i perioden 2014 til 2017, som presentert i figuren under. Figuren viser også at spill over internett (onlinemarkedet) stadig tar større markedsandeler. I 2011 foregikk omtrent 73 prosent av norsk pengespill offline, mens tilsvarende tall for 2017 er 55 prosent.

Ser vi på onlinemarkedet alene har det vært en kraftig vekst de siste årene, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 19 prosent, noe som har gitt en økning fra 2,2 milliarder kroner i 2011 til 6,2 milliarder kroner i 2017³. Fordelingen mellom Norsk Tipping/Norsk Rikstoto og uregulerte aktører har vært relativt stabil gjennom perioden, hvor de norske aktørenes markedsandel (kanaliseringsgraden) har ligget i underkant av 50 prosent i hele perioden. H2 sitt anslag på den uregulerte delen av dette markedet er på 3,4 mrd kroner.

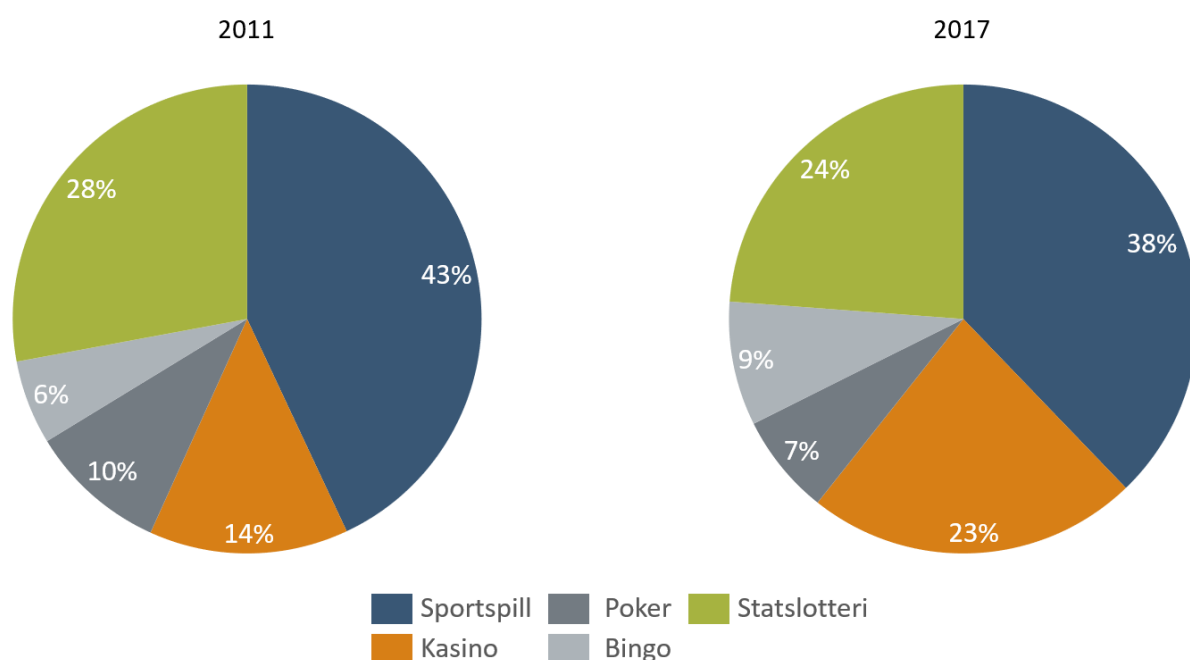
Figur 1: Utviklingen i netto omsetning for offline og online pengespill i Norge, til venstre, og regulert og uregulert nettoomsetning online, til høyre. Tall i løpende milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018



Veksten i onlinemarkedet for pengespill har vært stor i alle segmenter av markedet, men større i noen enn i andre. Figur 2 viser markedsandeler for de ulike typene pengespill som tilbys på nett i 2011 og i 2017. Vi ser at kasino har en betydelig større markedsandel enn tidligere, med en vekst fra 14 til 23 prosent. Også bingo har sett en sterk vekst, med en vekst i markedsandel fra 6 til 9 prosent. Det har gått på bekostning av markedsandelen for sportsspill, som har gått fra å stå for 43 prosent av markedet for online gambling i 2011 til å stå for 38 prosent av markedet i 2017.

³ Tallene er opprinnelig rapportert i EUR og omregnet til NOK ved hjelp av årlig gjennomsnittlige vekslingskurser fra Norges Bank.

Figur 2: Markedet for online pengespill i Norge i 2011 og i 2017, fordelt på spilltype. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018



2.1.2. Markedsstørrelse estimert av Lotteritilsynet

I den offentlige debatten om pengespill i Norge er det gjerne Lotteritilsynets markedsanslag som blir lagt til grunn. Lotteritilsynet estimerer årlig størrelsen på den uregulerte delen av pengespillmarkedet i Norge. Lotteritilsynet har nylig utarbeidet nye beregningsmetoder som har løftet anslaget fra 1,5 til 1,8 milliarder kroner i 2016 (Lotteritilsynet, 2018). De anslår at den uregulerte delen av pengespillmarkedet i Norge i 2017 stod for en nettoomsetning på mellom 1,8 og 2,2 milliarder kroner.

Det knyttet stor usikkerhet til hvordan Lotteritilsynet har estimert størrelsen på den uregulerte delen av markedet for pengespill i Norge. I den publiserte statistikken oppgis det at beregningene bygger på kilder fra⁴:

- Marknadsprisen for TV-marknadsføringa til utanlandske speleselskap
- Data frå valutaregisteret
- Omsetning hos Norsk Tipping sett opp mot data frå målingane til Sentio Research AS
- Vekst i den regulerte marknaden (2017) sett opp mot estimatet som blei gjort for 2016
- Data frå analyseselskapet GBGC, Global Betting and Gaming Consultants

Lotteritilsynet oppgir at tallene fra disse kildene vektet likt. Når Lotteritilsynet benytter tall for markedsføring og data fra valutaregisteret, så ses disse opp mot enkelte KPI-er i tilgjengelige rapporteringer fra uregulerte selskap. Det gjennomføres systematiske målinger av spillatferd av Sentio. Disse målingene ses i lys av Norsk Tippings omsetning for å vurdere størrelsen på den uregulerte delen av markedet. Tall fra GBGC benyttes også, men tilsynet antar at GBGC sitt estimat er noe lavt.

⁴ (Lotteritilsynet, 2018)

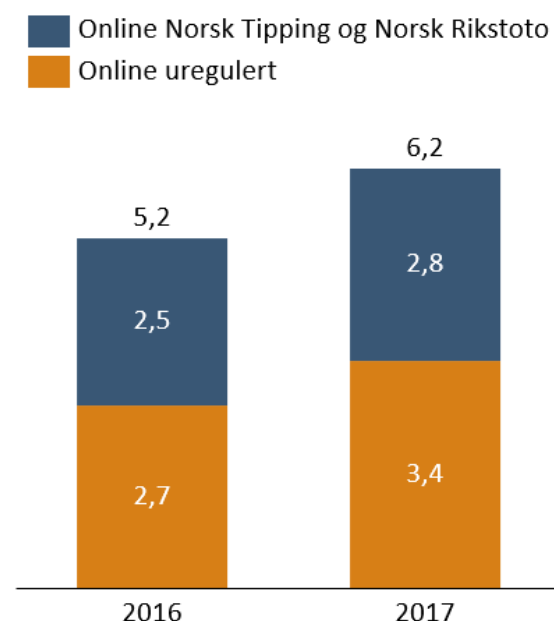
2.1.3. Markedsstørrelse basert på innrapporterte tall fra spillselskapene

For å sikre oss at vi har tilgang på best mulig førstehåndsdataba har vi valgt å samle inn statistikk direkte fra selskapene selv⁵. Vi har mottatt tall fra alle de grupperingene som står bak rapporten med alle underliggende merkevarer i tillegg til flere mindre aktører. Alle disse selskapene fører statistikk på hvor mye det blir spilt for i hvert enkelt land. Tallene er basert på omsetningen for alle norskregistrerte kunder per år og per produkt. Spilleren oppgir selv nasjonalitet og hjemmeadresse på sin profil ved registrering av konto. Opplysningene verifiseres ved hjelp av adressebevis ved autentisering av spillerkonto. Det gjøres blant annet ved at spilleren sender inn et bilde av en regning eller liknende som er sendt til adressen som er oppgitt på profilen. Verifisering baseres også på IP-adressen og betalingsinformasjonen til spillerne.

Dette gjør det vanskelig å registrere spill i andre land enn det landet man oppholder seg i, og det er i tillegg vanskelig å tenke seg hvilke incentiver man skulle ha for å registrere seg som norsk spiller hvis det ikke er tilfellet. Statistikken er generert i tråd med det som rapporteres til skattemyndigheter og/eller lisensmyndigheter i de landene selskapene er skattepliktige, som for eksempel Danmark. Tallene bør derfor anses som robuste og kvalitetssikrede.

Tallet for 2016 er på 2,7 mrd kroner og ligger litt lavere enn tallene fra H2, men dette er sannsynligvis et resultat av at ikke alle selskapene som opererer i det norske markedet har rapportert tall til oss.

Figur 3: Netto omsetning (GGR) for regulerte og uregulerte aktører i Norge i 2016 og 2017. Tall i løpende milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, Menon Economics spillselskapene selv, 2018



2.1.4. Samlet vurdering av markedsstørrelse basert på flere datakilder

Med tre ulike og til dels avvikende estimater på størrelsen på den uregulerte delen av online-markedet er det nødvendig å foreta en kritisk vurdering av estimatenes kvalitet, for deretter å anslå et beste estimat som kan benyttes i den samfunnsøkonomiske analysen.

Data for markedsaktivitet fra H2 er de tall som benyttes klart mest av europeiske aktører, inkludert reguleringsmyndigheter i Danmark (Spillemyndigheden) og Sverige (Lotteriinspektionen) i offentlige rapporteringer. I land der man har lisensordninger for pengespill benyttes skatteinntang som grunnlag for beregning av markedsstørrelse. I land uten lisensordning benytter H2 innleverte inntekts- og omsetningsrapporter fra selskapene, samt andre relevante indikatorer. Det er en svakhet ved H2 sine tall for Norge at det ikke kommer tydelig fram at H2 har fått inn rapporteringsoppgaver fra majoriteten av de uregulerte spilltilbyderne. Videre har det blitt hevdet at spillselskapene har incentiver til å overrapportere til H2 og andre i perioder der debatten om lisensordning har stått. I de historiske tallene fra H2 finner vi ikke tegn til markante avvik i vekst for land i disse periodene.

⁵ Netto omsetning fra hver enkelt aktør i Norge er børss- og konkurransesensitiv informasjon. Sammenstilling og aggregering av statistikken fra de ulike selskapene er gjort av en uavhengig advokat for å ta hensyn til dette.

Lotteritilsynet fester – som den eneste tilsynsmyndigheten vi kjenner til – ikke lit til H2-tallene for Norge, kanskje særlig i lys av at H2-tallene ble revidert opp i 2016 på grunn av påstått underrapportering. Tilsynet benytter derfor andre kilder som vektes likt.

En av underlagskildene i estimatet fra Lotteritilsynet er «*Marknadspriisen for TV-marknadsføringa til utanlandske speleselskap*». Medietilsynet oppgir at utenlandske spillselskaper brukte 866 millioner kroner på TV-reklame i 2017. Dersom nettoomsetningen i det uregulerte markedet ligger på rundt 2 milliarder norske kroner slik Lotteritilsynet oppgir betyr dette at selskapene bruker opp mot 45 prosent av nettoomsetningen på TV-reklame. Dette fremstår som urealistisk, og en gjennomgang av årsrapporten til blant annet Kindred og Betsson tyder på at markedsføringskostnadene ligger på omtrent 20 prosent av nettoomsetning totalt for virksomhetene deres. Dersom dette legges til grunn vil markedsføringskostnader på 866 millioner kroner indikere en nettoomsetning i det uregulerte markedet på i overkant av 4 milliarder kroner.

Lotteritilsynet benytter videre estimer fra konsulentselskapet GBGC. I samtale med GBGC opplyses det om at markedsstørrelsen for Norge i hovedsak hviler på tall for to aktører som er børsnoterte. Det er ikke redegjort for om selskapet har fått eksplisitte tall for Norge fra disse aktørene. Vi har vanskelig for å feste lit til dette estimatet all den tid det hviler på data for et lite utvalg av aktører. Tilsynet selv peker på denne svakheten.

Tall fra Sentio om spillatferd er i utgangspunktet ikke designet for å anslå de uregulerte aktørenes andel av spillmarkedet. For å benytte disse tallene må man ta utgangspunkt i et eksternt nivåttall og deretter fremskrive markedsveksten basert på innrapporterte spillvolumer hos respondentene, justert for Norsk Tippings omsetning. I gjennomgangen av statistikk ved Universitetet i Bergen fremheves det tydelig at gruppen menn i alderen 16-45 er underrepresentert i survey-undersøkelsen. Det er i denne gruppen at spill hos uregulerte aktører utføres hyppigst. Dette vil bidra til å underestimere markedsstørrelsen.

Vi kjenner ikke til kvaliteten på valutastatistikken fra Norges Bank med hensyn til spilltjenester. Det eneste vi er oppmerksomme på er at SSB la ned sin statistikk for tjenestehandel med utlandet basert på valutastatistikken for over ti år fordi kvaliteten ble ansett som for svak.

Tallene for omsetning og inntekter direkte fra spillselskapene er i utgangspunktet den beste kilden ettersom tallene hviler på primærdata. Tallene er samlet inn med en metode som sikrer at ingen av de som rapporterer får innsikt i andres innrapportering. De fleste av spillaktørene er informert om utarbeidelsen av denne rapporten og kan derfor ha incentiver til å overrapportere omsetning og inntekter for å trekke resultatene av våre analyser i ønsket retning. I lys av dette er det overraskende at tallene fra denne innsamlingen ligger på linje med H2 sine tall for 2017, selv når ikke hele markedet (alle aktører) er tatt med oversikten.

I valg av et rimelig estimat er det naturlig å se til den kilde som andre lands offentlige myndigheter benytter, særlig i lys av at nesten alle komponentene som går inn i Lotteritilsynets anslag har store metodiske svakheter som trekker i retning av underestimering av markedet. Det er også betryggende å se at tallene fra spillselskapene selv ligger tett opp til H2s estimer. Dog hevder spillselskapene at H2-tallene for det norske markedet nok er for lave.

Med denne komparative redegjørelsen som bakgrunn ser vi ingen vesentlig grunn til å ikke å bruke H2 sitt anslag for størrelsen på den uregulerte delen av det norske markedet. Vi anbefaler derfor at man fra nå av benytter H2 som hovedkilde for fremtidige markedsestimater. For 2017 legger vi til grunn at denne delen av markedet er på 3,4 mrd kroner. Vi benytter også H2 sine prognoseanslag fremover.

2.2. Markedsutviklingen og innvirkning på politiske målsettinger

Som nevnt har den norske enerettsmodellen et todelt formål (Meld. St. 12 (2016-2017):

- «Det overordna målet med å regulere pengespelmarknaden i Noreg er å sikre at lotteri og pengespel blir tilbydde i trygge og ansvarlege former, for å avgrense uheldig speleåtfærd.»
- «I tillegg skal reguleringa leggje til rette for at lotteri og pengespel kan vere ei god inntektskjelde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.»

For å kunne vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å nå disse målene er vi nødt til å vurdere hvordan situasjonen vil utvikle seg framover dersom dagens politikk videreføres. I en samfunnsøkonomisk analyse kalles en slik vurdering gjerne for Nullalternativet som benyttes som sammenlikningsgrunnlag for potensielle tiltak eller reformer. Nullalternativet skal beskrive utviklingen i markedet slik vi tror det vil utvikle seg uten nye lovendringer og vedtak. Reguleringen av spillmarkedet i Norge står imidlertid midt i en endringsprosess, og Stortinget vedtok 8. mai 2018 en rekke vedtak som muligens vil påvirke markedet. Hvilke konkrete tiltak disse vedtakene vil føre til og hvordan og når de vil bli implementert er imidlertid uavklart. Vi har derfor holdt disse vedtakene utenfor nullalternativet og heller drøftet hvilken innvirkning slike tiltak kan ventes å ha i neste kapittel.

2.2.1. Framtidig utvikling i det norske spillmarkedet

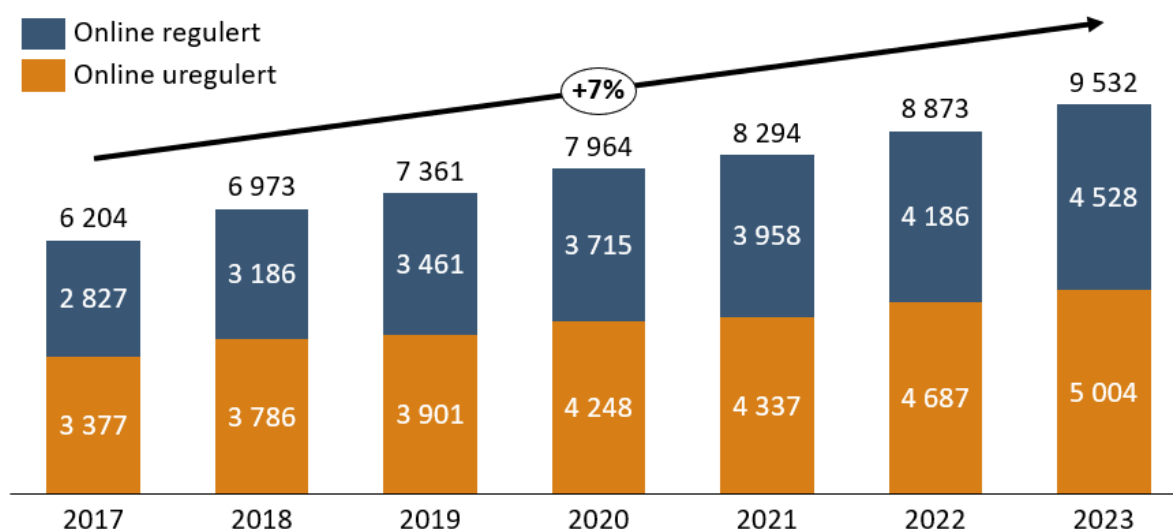
For å kunne vurdere konsekvensene av en fortsettelse av dagens regulering er det tre sentrale faktorer som må vurderes, samlet vekst i markedet, utvikling i fordelingen mellom spill online og offline og hvilken påvirkning det vil ha for fordelingen mellom regulerte og uregulerte markedsaktører.

Som nevnt har markedet for online gambling vokst kraftig de siste årene, med en årlig vekst på 19 prosent. Veksten skyldes både at nordmenn spiller mer enn tidligere, men også en kannibalisering av spilling offline, som har hatt en jevn nedgang i markedsandel de siste årene. Selv om over 50 prosent av nordmenns spilling fremdeles skjer offline er det er all grunn til å tro at onlinemarkedet vil stjele markedsandeler også fremover. For å være konservative har vi i denne analysen valgt å forholde oss til H2 Gambling Capital sine framskrivninger av markedet med dagens regulering, som er en del lavere enn veksten de senere årene skulle tilsi. H2 Gambling Capital anslår at markedet for online spilling i Norge kommer til å vokse med en takt på **7,4 prosent årlig de neste fem årene**.

Når det kommer til størrelsen på det uregulerte markedet har vi i hovedberegningene lagt til grunn H2 Gambling Capital sitt estimat for det uregulerte markedet, som drøftet i kapittel 2.1.

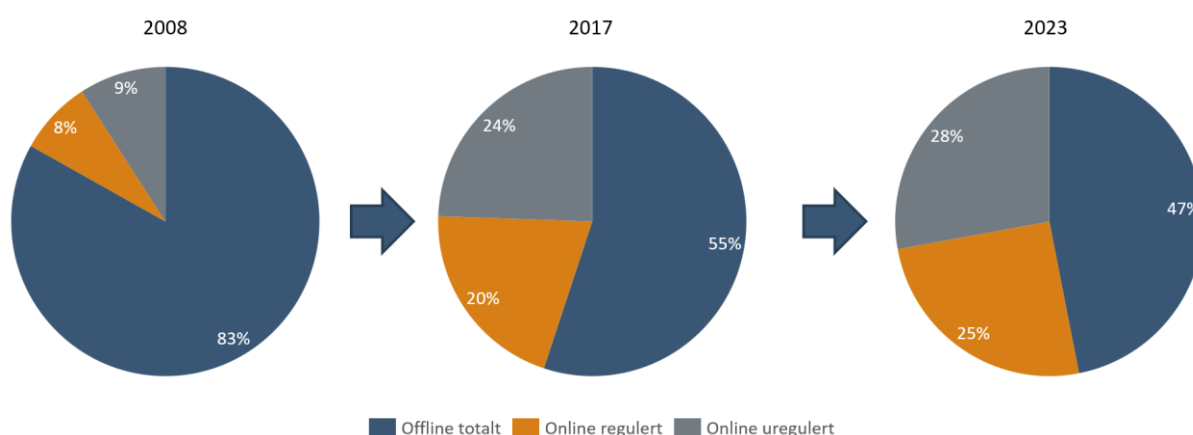
Kanaliseringsgraden online i Norge har de siste 10 årene ligget på mellom 45 og 50 prosent, ifølge tall fra H2 Gambling Capital. Kanaliseringsgraden er et resultat av veksten i online spilling hos Norsk Tipping/Rikstoto og veksten i online spilling hos internasjonale aktører. Ettersom kanaliseringsgraden har vært relativt stabil de siste ti årene, selv ved innføringen av forbudet mot betalingsformidling i 2010, legger vi i nullalternativet til grunn at nivået på kanaliseringsgraden vil holde seg i dette intervallet også fremover. Dette er også konsistent med framskrivingene til H2 Gambling Capital.

Figur 4: Estimert utvikling i markedet for online pengespill frem til 2023 i nullalternativet. Tall i løpende millioner norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



Etter hvert som stadig mer av aktiviteten foregår over internett, vil dagens regulering undergraves. Figuren nedenfor viser forventet utvikling i kanalisierungsgrad framover.

Figur 5: Markedet for online pengespill i Norge i 2008, 2017 og 2023. Kilde:H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



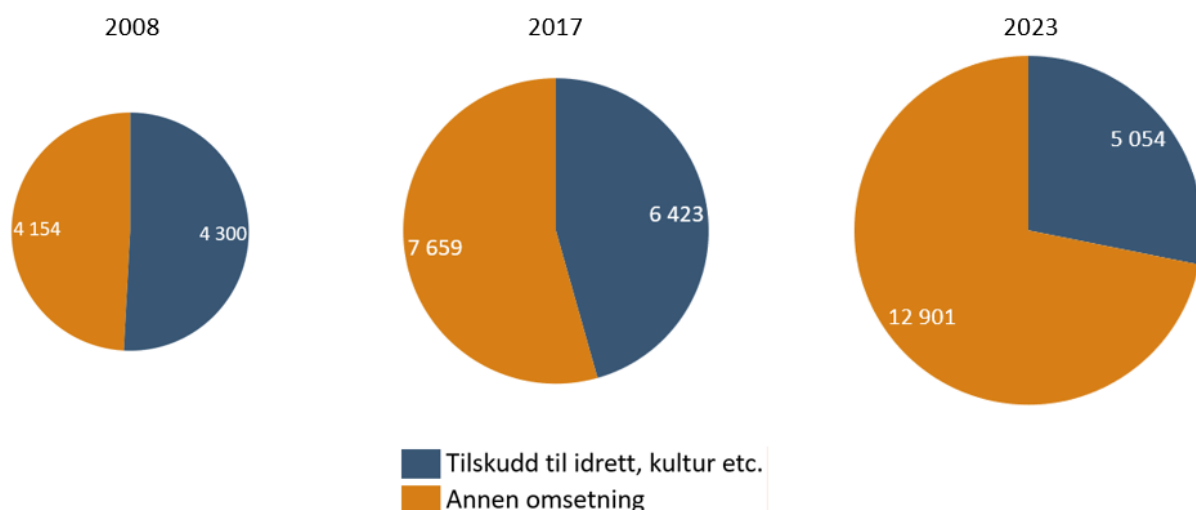
Som figuren viser vil andelen av det norske markedet som er under norsk regulering være lavere i framtiden dersom utviklingen fram til i dag fortsetter. Det vil både føre til tapte inntekter for det norske samfunnet og at en større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll.

2.2.2. Konsekvenser for overføringer til norsk idrett, kultur og frivillighet

Den mest synlige konsekvensen av at en mindre andel av pengespillene kanaliseres gjennom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er at inntektene som overføres til norsk idrett og andre samfunnsnyttige formål blir lavere enn de ellers ville blitt.

Et enkelt regneeksempel illustrerer at en stadig større andel av nettomsetningen fra norske spillere forsvinner til andre ting enn idretten⁶. I figuren nedenfor viser vi et grovt anslag på hvor mye av de samlede inntektene fra pengespill i Norge som vil overføres til idrett og frivillighet dersom vi legger gjennomsnittlig profittmargin for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til grunn. Størrelsen på kakediagrammene er justert i tråd med forventet markedsvekst.

Figur 6: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i løpende millioner norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



Som figuren illustrerer har den generelle markedsveksten mellom 2008 og 2017 ført til at overføringer fra de norske spillselskapene til idrett og frivillighet har økt gjennom perioden. Samtidig viser figuren at ettersom kanalisierungsgraden faller vil også andelen av de samlede inntektene som overføres til idrett og frivillighet bli mindre. Dersom dagens markedsutvikling fortsetter slik vi har lagt til grunn, vil det innebære at de samlede overføringene vil være lavere i 2023 enn de var i 2017.

2.2.3. utfordringer knyttet til problemspilling

Når en større del av markedet foregår utenfor norske myndigheters kontroll blir det vanskeligere å motarbeide problemspilling. I Meld. St. 12 fremholdes hensynet til å tilby et ansvarlig spill som avgrenser uheldig spilladferd som det viktigste formålet med den norske spillepolitikken (Meld. St. 12 (2016-2017)). Mange individer utvikler et problematisk forhold til pengespill, som igjen fører til problemer for vedkommende og deres omgivelser. Generelt kan vi definere problematisk spill som:

«vanskelighet med å begrense utgifter og tidsforbruk til spill om penger, som leder til negative konsekvenser for spilleren, andre berørte eller for samfunnet» (SOU 2017:30).

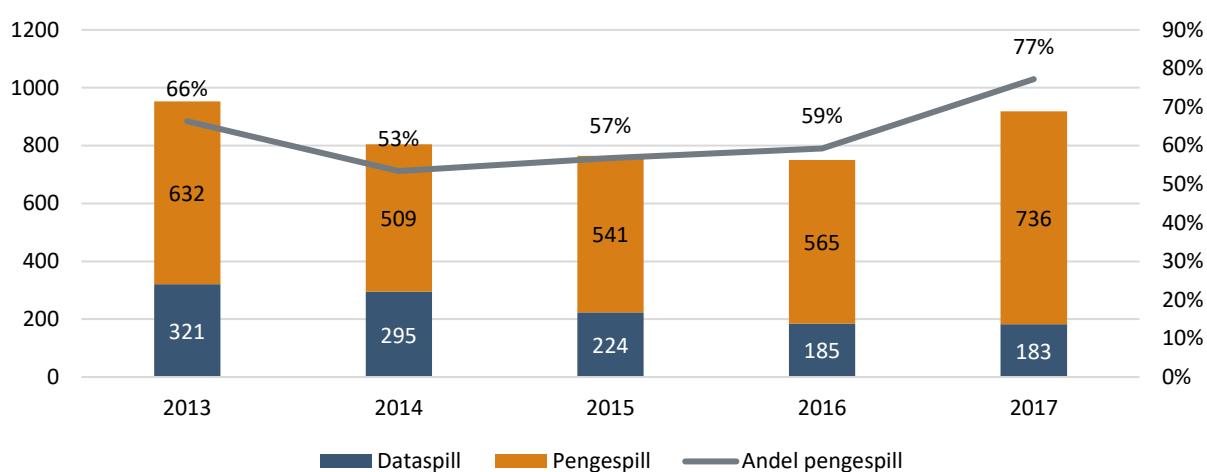
Spilleavhengighet er en mer alvorlig grad av problemspill, og innebærer en klinisk diagnostisering av en persons problematiske forhold til pengespill (Lotteritilsynet, 2004). Det norske spillmonopolet søker å redusere begge.

⁶ Lotteritilsynet rapportert at 4,3 milliarder kroner fra pengespill gikk til samfunnsnyttige formål i 2008. Vi har ikke sett tilsvarende rapportering for 2017, og har i stedet lagt til grunn at 60 prosent av nettoomsetningen i det regulerede pengespillmarkedet går til samfunnsnyttige formål. 60 prosent benyttes også i estimatet for 2023.

Et skadelig forhold til pengespill kan påvirke en person på mange områder. Det mest opplagte er de økonomiske konsekvensene, der opptak av spillegjeld ifølge Hjelpelinjen (2017) fremstår som det vanligste problemet. Men problemspillingen påvirker også helsetilstanden (fysisk, psykisk), sosiale relasjoner og forholdet til jobb og utdanning (Lotteritilsynet, 2017). I tillegg blir også de pårørende rundt spilleren påvirket negativt. Det faktum at det i nær halvparten av tilfellene er en av de pårørende som ringer inn underbygger dette poenget.

Det totale antall henvendelser til «Hjelpelinjen for spilleavhengige»⁷ var fallende i perioden fra 2013 til 2016. Dette har primært vært drevet av en nedgang i dataspillrelaterte henvendelser. For henvendelsene som gjelder pengespill er utviklingen uklar. Gjennom perioden har vi sett en kraftig reduksjon fra 2013 til 2014, en periode med svak vekst fra 2014 til 2016, før antall henvendelser vokste betydelig i 2017. Figur 7 illustrerer denne utviklingen.

Figur 7: Utvikling i henvendelser tilknyttet spilleproblemer til Helpelinjen fra 2013 til 2017, fordelt på type spillproblem



Pengespill utgjorde 77 prosent av alle henvendelsene til Hjelpelinjen i 2017. Av dette kan vi slutte at 2017 utgjør et brudd i utviklingen i henvendelser vi har observert de siste årene, et brudd i negativ forstand. Det er imidlertid for tidlig å si om bruddet representerer en urovekkende trend. Denne stigningen til tross, antall henvendelser til Hjelpelinjen er om lag halvert siden 2006, året før det ble innført forbud mot spillautomater (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016).

Pallesen m. fl. (2016) anslår at det finnes 34 000 problemspillere i Norge⁸, som svarer til 0,9 prosent av personer mellom 16 og 74 år bosatt i Norge. Dette arbeidet er en oppdatering av befolkningsundersøkelsen fra to år tidligere (Pallesen, Hanss, Mentzoni, Molde, & Morken, 2014). Estimater er noe høyere enn i den tidligere studien, men det konkluderes med at man ikke har grunnlag for å si om andelen med pengespillproblemer har endret seg i Norge i løpet av de siste 2 årene (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016).

Alle former for pengespill bærer med seg en risiko for problemspilling. I forbindelse med den svenske utredningen ble trukket frem at det er vanskelig å fastslå kategorisk hvilke spilltyper som er mest risikable, fordi:

⁷ Hjelpelinjen er organisert som et samarbeid mellom Lotteritilsynet og Sykehuset Innlandet HF Sanderud.

⁸ Dette er estimert på bakgrunn av en survey-basert utvalgsutvalg. Dette er knyttet betydelig usikkerhet til estimatet: 95 prosent konfidensintervallet strekker seg fra 27 000 (lavt) til 46 000 (høyt).

«de riskfaktorer som finns i större eller mindre utsträckning kan ändras ock därmed göra en spelform mer riskabel ut ett problemspelsperspektiv» (SOU 2017:30).

Det er med andre ord design og utformingen av spillet som i størst grad påvirker risikoen for problemspill. Bordspill, spilleautomater og kasinospill på nett trekkes imidlertid frem som spilletyper som har egenskapene til å være risikable (SOU 2017:30).

Dette gjenspeiles i førstegangshenvendelsene til Hjelpelinjen. I tabellen under vises antall førstegangssamtaler fra 2012 til 2017 fordelt på de ulike spilltypene som utgjør hovedkilden til samtalen. Til sammen mottok Hjelpelinjen 605 henvendelser fra nye personer i 2017, og 451 henvendelser der bestemte typer pengespill var hovedkilden.

Tabell 1: Årsaken til henvendelsen til hjelpelinjen i perioden fra 2012 til 2017, fordelt etter hvilket spill som var hovedkilden (gitt at kilden var kjent). Kilde: Lotteritilsynet (2017)

Hovedproblemspill	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kasino (nett)	159	175	149	214	255	247
Poker	103	80	67	61	75	60
Odds	99	40	34	32	47	49
Tipping	7	12	3	35	28	14
Bingo	34	33	26	5	3	7
Databingo	45	16	6	20	18	13
NT terminal (Belago)	3	7	7	4	5	4
Hestespill	57	38	38		4	
NT terminal (Multix)	45	28	19	19	23	24
Lotto/Viking /EuroJackpot/ Keno/Joker/Skrapespill	16	4	13	15	15	18
Andre pengespill	7	16	7	6	1	11

Vi ser av tabellen at nettbaserte kasinospill utgjør den klart største kilden til problemspill. Dette inkluderer spill som rulett, kortspill og andre bordspill. I 2017 mottok Hjelpelinjen 247 henvendelser knyttet til nettbaserte kasinospill. Disse spillene alene utgjorde over 60 prosent av alle henvendelsene som kan knyttes til en bestemt pengespilltype. Siden 2012 har antall henvendelser steget med 55 prosent. Selv om Norsk Tipping introduserte Kong Kasino i 2014, så opplyser et stort flertall av disse henvendelsene utenlandske spillselskaper som kilden (Lotteritilsynet, 2017). I studien til Pallesen m.fl. om problemspilling fra 2016 ble kasinospill på nett (utenom Norsk Tipping) trukket frem som den spilltypen som størst andel «oppgav som problematisk å kontrollere/begrense» (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016).

Dersom vi tar ut kasino, så ser vi at trenden for de andre pengespilltypene er sterkt nedadgående gjennom perioden, fra 416 henvendelser i 2014 til kun 204 i 2017. Reduksjonen er særlig stor innenfor odds og poker.

Hensynet til å unngå problemspilling står sentralt i mandatet til Norsk Tipping og Rikstoto. «Ansvarlig spill» er et nøkkelord i så måte. De statlige aktører styres etter andre hensyn enn kun profittmaksimering. Dette kommer til uttrykk på flere måter. Norsk Tipping har implementert en rekke policyer og verktøy som søker å redusere spillernes mulighet til å utvikle problemspilling. Eksempelvis gis spillerne muligheten til å fastsette tidsbruk og

pengebruk før start, muligheten til å ta spillepauser eller å se sitt eget spilleregnskap. Det er innført makstap på 20 000 kroner per måned (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016). Et annet tiltak som har blitt tatt i bruk i senere tid er proaktive samtaler til spillere som har spilt mye over en gitt tidsperiode. Slike samtaler har vist å ha positiv effekt ved å redusere innsats, tidsforbruk og tap (Jørdahl, 2017). Psykologspesialist og gambling-forsker Jakob Jonsson omtaler Norsk Tippings innsats mot problemspill for å være i front internasjonalt på dette området (intervju med Jakob Jonsson).

Det hjelper imidlertid ikke at Norsk Tipping har et markedsledende ansvarlighetsregime dersom norske spillere heller sverger til utenlandske spillselskap som ikke er underlagt samme begrensninger. Dette er tilfellet for over halvparten av kronene som legges igjen på nettet i dag. Det er derfor naturlig å stille spørsmålet om de begrensningene som legges på spillene hos Norsk Tipping løser utfordringene knyttet til problemspilling, eller om konsekvensen er at problemspillerne skyves over i det uregulerte markedet.

Debatten rundt innføringen av maksgrense for spill er illustrerende i så måte. På den ene siden er en innføring av maksgrense for tap, slik Norsk Tipping har gjort, et målrettet verktøy. Det reduserer muligheten for å spille fra seg de virkelige store beløpene og gjør, sammen med de andre verktøyene, spilleren oppmerksom på potensielle problemer. Den store utfordringen i dag er at sårbare spillere har muligheten til å fortsette å spille hos de utenlandske selskapene når maksgrensen er nådd. Dermed er det potensielt slik at en gruppe sårbare og risikable spillere tvinges over fra et ansvarlig reguleringsregime til et mindre ansvarlig på grunn av maksgrensen. Mer begrensninger og høyere grad av ansvarlighet reduserer ikke problemet for spilleavhengighet hvis norske spillere ikke benytter seg av spillene fra Norsk Tipping og Rikstoto.

Det er videre et åpent spørsmål om hvorvidt omfanget av problemspill faktisk er lavere hos statlige spillselskaper enn hos utenlandske selskaper. Omtalen av de mer problematiske spillene (som kasinospill) i rapportene fra Hjelpelinjen (2017) og Pallesen et al. (2016) tilsier at dette er tilfellet. På et overordnet nivå er imidlertid koblingen mellom problemspilling og utenlandske spillselskaper *i seg selv* ikke så klar som enkelte i debatten gir inntrykk av. Omfanget av problemspilling har ikke økt i de siste årene, og dagens nivå ligger lavere enn undersøkelsene fra 2005 til 2010 (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016). Dette til tross for at omsetningen fra nordmenn hos utenlandske spillselskaper har nesten tredoblet seg i perioden fra 2009 til 2016 (H2 Gambling).

De internasjonale aktørene har også etiske, forretningsmessige og organisatoriske insentiver til å ønske å være med og begrense problemspilling. At et fåtall enkeltspillere spiller for store beløp over en kort periode for deretter å falle fra, utgjør ikke en bærekraftig forretningsmodell. Det som utgjør en bærekraftig modell er inntekter basert på et stort og lojalt kundegrunnlag som ikke faller av, og som spiller for ansvarlige summer. Det vil dessuten være problematisk dersom selskapet får et rykte på seg som en spesielt kynisk markedsaktør. Dette kan påvirke etterspørselen fra kunden, men vil også kunne ha innvirkning på markedsverdien til selskapet og etterspørsel etter deres aksjer. Forslagene om at Statens pensjonsfond utland bør selge seg ut av slike selskap illustrerer dette (Hopland & Hovland, 2018).

Forsker Jonsson hevder at det har vært en utvikling blant de største spillselskapene når det gjelder ansvarlighet. Det rettes et betydelig større fokus mot problemspilling i dag enn hva man så for 5-10 år tilbake, og mange av selskapene har implementert grep for å bli mer ansvarlige (beløpsgrenser, spillepauser, selvreguleringstest osv.). Det eksisterer imidlertid stor variasjon i de kommersielt orienterte spillselskapenes tilnærming til problemspilling. Det er liten tvil om at det finnes selskaper som er aggressive i sin markedsføring og villig til å strekke seg langt for at kundene skal fortsette å spille. Dette kan være gjennom direkte henvendelser til storspillere, ofte omtalt som «VIP-spillere», eller ved å tilby en kombinasjon av velkomst-, bonus- og jackpotordninger som kan

være problematiske for sårbare personer (Rambøll, 2018). Dagens situasjon der disse selskapene opererer utenfor norske retningslinjer gjør det vanskelig for norske konsumenter å skille de ansvarlige, seriøse selskapene fra de aggressive.

3. Beskrivelse av relevante tiltak

Dersom måloppnåelsen av vedtatt spillpolitikk skal bedres er det i all hovedsak to overordnede alternativer som er relevante: Styrke håndhevelsen av dagens enerettsmodell eller innføre et lisensregime. Innenfor disse hovedretningene er det flere mulige deltiltak og ulike utforminger som kan implementeres. I dette kapitlet trekker vi fram noen slike alternativer og gjør en overordnet drøfting av hvilken innvirkning det kan få.

For å løse utfordringene beskrevet i kapitlet over er det flere mulige tiltak som kan implementeres. De siste årene har en rekke europeiske land innført lisensregimer for pengespill, hvor kommersielle aktører kan søke om lisens til å drive med pengespill i landet mot at de betaler skatt og følger visse retningslinjer fra nasjonale tilsynsmyndigheter. Dette inkluderer Danmark som innførte lisensordning i 2012 og Sverige som etter et grundig utredningsarbeid har vedtatt å innføre lisensregime fra og med 2019. I Norge har man derimot valgt å holde på enerettsmodellen og våren 2018 ble det vedtatt åtte nye tiltak for å styrke beskyttelsen av enerettsmodellen.

Tiltak rettet mot å styrke dagens enerettsmodell eller innføring av lisensregime i tråd med Danmark og Sverige framstår derfor som de mest relevante tiltakene. Som nevnt ovenfor er det foreløpig uklart for oss hvordan vedtakene fra Stortinget vil implementeres og det er derfor krevende å vurdere hvilken innvirkning det vil ha på markedet. I kapitlet nedenfor gjør vi derfor en kort drøfting av hva disse vedtakene består av og hvilken innvirkning de kan få. Deretter gir vi en beskrivelse av hva et lisensregime kan bestå av og hvilke alternative utforminger vi har vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av i de neste kapitlene.

3.1. Innstramming av dagens enerettsmodell

Våren 2018 har utformingen av norsk spillpolitikk blitt aktualisert gjennom debatter på Stortinget og i samfunnet for øvrig. Diskursen har foregått langs flere, dels overlappende dimensjoner: (i) enerettsmodellens utfordringer med å kanalisere det norske spilleforbruket, (ii) utenlandske spillselskapers virksomhet i Norge og (iii) om dagens lovverk er tilfredsstillende for å beskytte spillere.

Storingsrepresentantene Trettebergstuen og Bekkevold står bak åtte vedtak i Stortinget med den hensikt å opprettholde enerettsmodellen. Vedtakene retter seg mot et stort antall aktører: finansielle institusjoner og Oljefondet, reguleringsmyndighetene og de utenlandske spillselskapene. Formålet er å introdusere nye verktøy som vil hindre nordmenn fra å benytte tjenester fra utenlandske spillselskaper. De åtte vedtakene er beskrevet nedenfor.

Figur 8: Oversikt over de åtte spillpolitiske vedtakene. Kilde: Stortinget

Vedtak 688: Gi Lotteritilsynet *mulighet* til å kreve årlig rapportering fra bankene om transaksjoner til uregulerte spillsselskaper og betalingsleverandører.

Vedtak 689: Gi Lotteritilsynet *mulighet* til å pålegge bankene å avvise transaksjoner til uregulerte spillsselskaper.

Vedtak 690: Sterkere begrensninger på reklame for lovlige pengespillaktører, og *vurdere* om andre mål enn pengebruk må brukes i reguleringen av omfanget.

Vedtak 691: Gi Lotteritilsynet *mulighet* til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.

Vedtak 692: Gi Lotteritilsynet utvidet *mulighet* til å granske aktører som medvirker til markedsføring eller gjennomføring av uregulerte pengespill.

Vedtak 693: *Utrede* grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av pengespillsselskaper.

Vedtak 694: Innføring av krav om registrert spill knyttet til alle digitale pengespill, men med mulighet for unntak for enkelte digitale spill.

Vedtak 695: Stanse pengespill hos uregulerte pengespillsselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres.

Det er flere momenter ved disse vedtakene som er verdt å diskutere. Som nevnt er formålet å opprettholde enerettsmodellen og kanalisere en større del av markedet i tråd med Meld. St. 12 (2016-2017). Vedtakene er imidlertid overordnede og lite tydelig på hvordan virkemidlene skal implementeres i praksis. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hva vedtakene faktisk vil resultere i. Ordlyden som benyttes er lite konkret, og det benyttes ord som «muligheten til», «vurdere om», «utrede grunnlaget for» hvilket gjør det vanskelig å vurdere hva og hvordan det vil implementeres. Å vurdere effekten av disse vedtakene og hvorvidt det er tilstrekkelig for å opprettholde enerettsmodellen er derfor vanskelig å vurdere. Under drøfter vi kort noen av de viktigste tiltakene som er foreslått. I tillegg gjør vi en eksempelberegning i kapittel 6.2 for å illustrere hvor stor effekt disse tiltakene må ha på kanaliseringsgraden for å være et mer effektivt tiltak enn et lisensregime.

3.1.1. Tiltak rettet mot finansinstitusjoner.

Vedtak 688 og 689 retter seg mot bank- og finansinstitusjoner, og søker å gi Lotteritilsynet større innsyn og sanksjonsmulighet overfor banker som håndterer transaksjoner til utenlandske spillsselskaper. Norske banker og betalingsinstitusjoner har siden juni 2010 hatt forbud mot å overføre penger til internasjonale pengespillsselskaper. Så sent om i 2014 gav Lotteritilsynet vedtak til norske banker om å stanse transaksjoner fra sju konkrete kontonumre (Brække; Brenna Vollan, 2017, 22. april). Selv om dette ble gjennomført, er det vanskelig å se effekten på begrensningen av internasjonale spill. Utfordringen er at betalingene ofte går gjennom aktører som har legitim virksomhet, slik at det er vanskelig å blokkere kontonummer (Brække; Brenna Vollan, 2017, 22. april). Kontroll av enkelttransaksjoner vil være svært ressurskrevende fra et reguleringsperspektiv og kan derfor være vanskelig å gjennomføre på en virkningsfull måte.

3.1.2. Tiltak rettet mot markedsføring

Vedtak 690, 691 og 692 omhandler markedsføring. Det første vedtaket (690) er rettet mot markedsføringen til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Større begrensninger på disse aktørenes markedsføring kan tenkes å ha en innvirkning på risikoen for problemspilling fordi det reduserer befolkningens eksponering mot markedsføring av

spill. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved om det er realistisk å øke kanaliseringsgraden til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto når man samtidig foreslår å legge sterkere begrensninger på deres markedsføring.

De to andre vedtakene retter seg inn mot sterkere håndheving av markedsføring fra utenlandske selskaper. Norge har regler mot markedsføring av spill fra internasjonale spillselskaper på norske reklameflater. 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 ukjent hvordan disse vedtakene søker å adressere disse juridiske utfordringene.

3.1.3. Innføring av DNS-blokkering

Det mest inngripende vedtaket er vedtak 695 som tar til ordet for DNS-blokkering av de utenlandske spillselskapenes nettsider. DNS-blokkering innebærer en blokkering av nettsidens navnetjener, altså verktøyet som overfører en nettadresse til en bestemt IP-adresse, og innebærer dermed en betydelig form for sensurering av nordmenns internettbruk. Det er riktignok flere europeiske land som tar tatt i bruk slike virkemidler, blant annet Danmark, der IP-adressene til selskaper utenfor lisensregimet er blokkert (Actis, 2016). I sitt hørings svar til Kulturdepartementet i 2015 på spørsmål om mulige blokkeringsverktøy, skriver IKT Norge at DNS-blokkering fremstår som det mest målrettede alternativet og «det eneste alternativet det er tenkelig å kunne implementere» (IKT Norge, 2015). De fremholder imidlertid at selv DNS-blokkering er problematisk. Forslaget åpner for en presedens som tillater å beskytte noen aktørers interesser, og at det kan føre til at andre interessenter i neste omgang søker beskyttelse. Dette innebærer «høy risiko for betydelig kompleksitet og kostnadsøkning for alle involverte parter og at det meget inngripende virkemiddelet sensur i regi av den norske staten innføres selv i situasjoner hvor det ikke begås lovbrudd» (IKT Norge, 2015). Foruten de prinsipielle utfordringene med forslaget er det dessuten knyttet stor usikkerhet rundt hvor stor effekt DNS-blokkeringen faktisk vil ha. For det første blokkeres ikke IP-adressen, slik at konsumenter enkelt kan navigere seg frem til de utenlandske spillselskapenes nettsider ved å benytte deres IP-adresse direkte. For det andre er det enkelt å bytte til en navnetjener (DNS-server) som norske myndigheter ikke har muligheten til å sensurere⁹. For det tredje så er det usikkerhet knyttet til hvem som vil ha myndighet til å iverksette sensur til en nettadresse. Det er trolig kun en dommer som vil kunne iverksette en DNS-blokkering, ikke Lotteritilsynet. Det innebærer at det vil ta en viss tid fra saken meldes inn til selve blokkeringen gjennomføres, og dette vil gi spillselskapene muligheten til å åpne nye domener i mellomtiden. Det vil derfor være betydelige kostnader knyttet til å håndheve blokkeringen ettersom tilsynsmyndighetene til enhver tid må kontrollere og holde oversikt over potensielt nye domener og URL'er. I sum konkluderer IKT Norge at: «Det er forståelig at departementet søker å beskytte pengespill-interessene. Vi ser imidlertid at forslaget er særdeles problematisk. Det er grunn til å både stille spørsmål ved om det er riktig å innføre og advare mot konsekvensene det vil ha». Forutsetningen i det vedtatte forslaget er det samme som under høringsperioden i 2015, og uten at disse utfordringene adresseres med helt nye metoder, er det vanskelig å se at dette blir et effektivt virkemiddel for å øke kanaliseringen.

3.2. Innføring av en lisensordning for pengespill

En alternativ regulering av markedet for pengespill er innføring av en lisensordning. Ved innføring av lisensordning vil kommersielle aktører kunne søke norske tilsynsmyndigheter om lisens til å drive pengespill i Norge.

⁹ Eksempelvis finnes det internasjonale nettverk som tilbyr usensurerte navnetjenere, som OpenNIC, som er bygget på en filosofi om åpen og usensurert internettbruk.

Det finnes utallige måter å utforme lisensordninger på, og hvor vellykket lisensregimet er vurderes ofte etter hvor stor del av markedet som dekkes av lisensregimet, også referert til som kanaliseringsgraden. Et viktig spørsmål er naturligvis hva som inkluderes i en eventuell lisensordning, der reguleringen av særlig fire sentrale aspekter er avgjørende: (i) spilltyper, (ii) spillerne, (iii) markedsføring, (iv) skattenivå:

- **Spilltyper**
 - Hvilke spilltyper inkluderes i lisensordningen?
 - Krav til ansvarlig utforming av spillene (en viss tid mellom innsats og utfall, en viss tid til neste spill, begrensninger på bruk av jackpot)
- **Spillerne**
 - Registrering av spillere
 - Etablering av et felles register på tvers av alle selskapene
 - Maksgrense for innsats per spill
 - Maksgrense for tap over en gitt tidsperiode
- **Markedsføring**
 - Markedsføringskanaler
 - Tidspunkt på døgnet for reklame
 - Begrensninger på bruk av bonus
- **Skattenivå**
 - Skattegrunnlag
 - Skattesats

Med en lisensordning har myndigheten større muligheter til å påvirke hele pengespillmarkedet gjennom regulering og kontroll i tillegg til å innføre skatt på de internasjonale selskapenes omsetning i Norge. Dess strengere krav til ansvarlighet og begrensning av problemspillingen som settes for å oppnå en lisens, dess bedre beskyttelse vil sårbare spillere få. På den andre siden så vil strengere regulering være mer kostbart for de kommersielle spillselskapene å etterfølge. Kostnaden av å bli med i lisensordningen kan bli så høy at noen spillselskaper velger å stå utenfor, eller at de som står innenfor mister markedsandeler. Graden av kanalisering avhenger derfor av hvor strengt reguleringsregimet blir. Det blir en avveining mellom å få regulert størst mulig del av markedet mot å kunne regulere strengt nok.

Denne avveiningen kommer tydelig frem i stortingsmeldingen «Alt å vinne». Her legges det til grunn at en lisensordning må inkludere samme ansvarlighetsregime som gjelder for Norsk Tipping i dag, av hensyn til potensielle problemspillere. Behandlingsmiljøene er skeptiske til om et lisensregime vil klare å kanalisere en stor nok andel av markedet (Meld. St. 12 (2016-2017)). Denne skepsisen underbygges imidlertid ikke av empiri, men viser til generell skepsis mot spillselskapenes profittmotive. Behandlingsinstitusjonene tar heller ikke stilling til situasjonen uten lisensregime, der kanaliseringsgraden hos Norsk Tipping online er fallende.

Den samme avveiningen har vært sentral ved innføringen av lisensregime i Sverige. Her har man landet på å gi prioritet til at lisensordningen skal kanalisere størst mulig andel av pengespillmarkedet, med en uttalt målsetning om å kanalisere 90 prosent av markedet (SOU 2017:30). Av denne grunn har Sverige valgt en skattesats som er i underkant av hva Danmark har valgt (18 prosent mot 20 prosent), og har valgt å ikke inkludere begrensninger på bonus etc. (SOU 2017:30). I kontrast til situasjonen i Norge, har også Svenske Spel stilt seg bak forslaget om å innføre lisensregime, og argumenterer for at innføring av lisens «skaper gode forutsetninger for å oppnå et høyt [nivå av] konsumentbeskyttelse (vår oversettelse)» (Svenska Spel, 2017). I Danmark har kanaliseringsgraden økt i årene etter innføring.

Av dette kan vi konkludere at det finnes en reell avveining mellom lisensordningens krav og begrensninger og graden av kanalisering. Det finnes ingen empiri som kan underbygge påstanden om at spillsekskapene ikke vil akseptere ansvarlighetsregimet som praktiseres av Norsk Tipping i dag. I de andre skandinaviske landene har man landet på at et lisensregime er den formen for regulering som best sikrer et velfungerende og ansvarlig pengespillmarked.

Ettersom flere europeiske land har innført lisensregime de senere årene, kan man lære mye av å se på erfaringene fra andre land. I vurderingen av hvilke konsekvenser innføringen av et lisensregime vil kunne gi har vi tatt utgangspunkt i erfaringer fra Danmark i tillegg til to alternative utforminger med ulike skattesatser basert på erfaringer fra andre sammenliknbare land. De tre alternative lisensregimene vi vurderer er:

- Lisensregime for alle spillsegmenter med skattesats på **15 prosent** av Gross Gaming Revenue
- Lisensregime for alle spillsegmenter med skattesats på **20 prosent** av Gross Gaming Revenue
- Lisensregime for alle spillsegmenter med skattesats på **25 prosent** av Gross Gaming Revenue

4. Framskrivninger av markedsutvikling ved innføring av et lisensregime

Innføring av et lisensregime øker kanaliseringsgraden, men har liten innvirkning på den samlede markedsveksten. Erfaringer fra land det er naturlig å sammenlikne oss med viser at kanaliseringsgraden øker over tid hvilket indikerer at en lisensordning virker etter hensikten. Hvordan lisensordningen utformes og ikke minst hvilke skattenivå som legges til grunn vil ha en vesentlig innvirkning på hvilken kanaliseringsgrad man kan forvente.

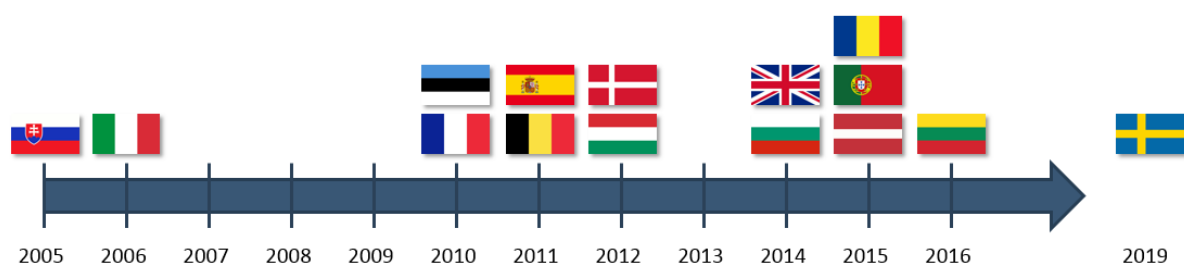
4.1.1. Erfaringer fra lisensordninger i andre land

Pengespill i forskjellige EU-land er preget av et bredt spekter av ulike og omfattende regulatoriske rammeverk, hvor noen land har enerettsmodeller mens andre har innført lisensregimer hvor kommersielle aktører konkurrerer i markedet. Det eksisterer ikke noe sektor-spesifikk EU-regelverk når det kommer til pengespill, men ulike nasjonale tilsynsmyndigheter signerte i 2015 en samarbeidsavtale for å redusere problemspilling, svindel og andre negative eksternaliteter som kan følge i kjølvannet av et uregulert marked som går på tvers av landegrenser.

De regulatoriske rammeverkene knyttet til pengespill er ofte komplekse og varierer stort fra land til land. Stadig flere land gjennomfører evalueringer og endringer av eksisterende regelverk, og flere land har de senere årene valgt å innføre lisensregime for å få en større del av markedet under regulatorisk tilsyn. I denne forbindelse eksisterer det en stadig økende litteratur knyttet til analyser og evalueringer av konsekvensene av ulike lisensregimer. Et eksempel er Copenhagen Economics (2016) som analyserte hvilket skattenivå som ville lede til både høye kanaliseringsrater og skatteinntekter ved innføring av lisensregime i Sverige (Copenhagen Economics, 2016). Et annet eksempel er rapporten som analyserte de økonomiske effektene av tre alternative reguleringsregimer i Polen (Roland Berger, 2016).

Som vi ser i **Figur 9** nedenfor har en lang rekke land innført et lisensregime for pengespill de siste femten årene. Effekten av et lisenssystem vil, i tillegg til selve utformingen av ordningen, være avhengige av land-spesifikke faktorer som blant annet sosioøkonomiske, demografiske og regulatoriske forhold. Når man sammenligner de ulike lisensregimene opp mot norske forhold vil det dermed være mest interessant å se til land som er relativt like som Norge langs disse dimensjonene. Vi fokuserer derfor kun på de vest-europeiske landene Storbritannia, Danmark, Frankrike, Spania, Belgia og Italia i fortsettelsen av dette kapittelet.

Figur 9: Ulike europeiske land som har innført lisenser for pengespill de siste 15 årene. Kilde: Copenhagen Economics (2016), Roland Berger (2016), de ulike landenes tilsynsmyndigheter og Menon Economics, 2018

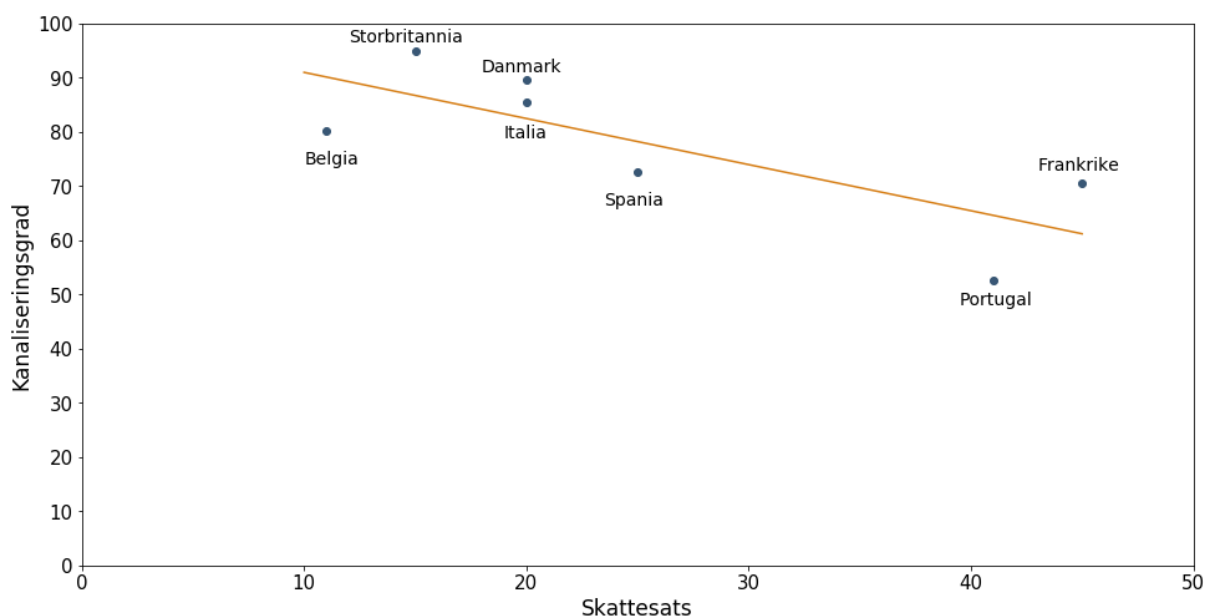


Kanaliseringsgrad

Som vi tidligere har vært inne på er de to hovedmålene med pengespillpolitikken i Norge at så mye som mulig av pengespill skal skje innenfor trygge og forsvarlige rammer, samtidig som det skal bidra til inntekter for samfunnet. Et viktig kriterium for å oppnå disse målene er en høy kanaliseringsgrad. Kanaliseringsgrad er den delen av gambling som foregår gjennom lovlige kanaler, og med en høy kanaliseringsgrad vil en stor andel av pengespill være underlagt regulatoriske myndigheter og bidra med skatteinntekter.

Kanaliseringsgraden er avhengig av et sett med faktorer som skattesats, hvilke spilltyper som omfattes av reguleringen, andre restriksjoner (f. eks. restriksjoner på markedsføring bonuser/tilbud) og evne til å ekskludere ikke-lisensierte aktører fra markedet. Dette er faktorer som varierer sterkt fra land til land, og det er dermed vanskelig å si hvordan et gitt lisensregime vil slå ut i kanaliseringsgrad i Norge. Samtidig er trolig skattesatsen den mest avgjørende faktoren for hvorvidt spillselskapene vil ønske å være en del av lisensregime eller stå utenfor.

Figur 10: Online kanaliseringsgrad for ulike vest-europeiske land som har innført lisensregime de siste 15 årene.¹⁰ Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018.



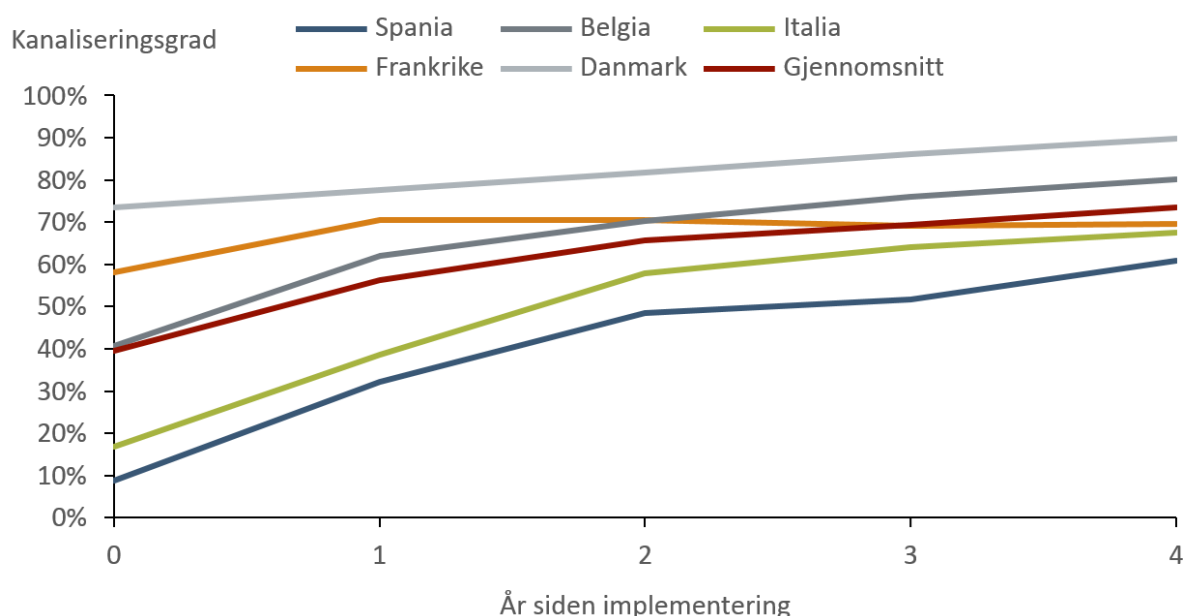
Ettersom skattesatsen er en kostnad og spillselskapene selv kan velge om de vil være en del av lisensregimet, tilsier økonomisk teori et negativt forhold mellom skattesats og kanaliseringsgrad. Dette negative forholdet kan også ses i Figur 10, som viser skattesats og kanaliseringsgrad for de ulike vest-europeiske landene som har innført et lisensregime for pengespill de siste 15 årene. Her ser vi at land med høy skattesats har lavere kanaliseringsgrad enn land med lav skattesats. Selv om datagrunnlaget er tynt og det finnes andre faktorer som også forklarer kanaliseringsgraden, indikerer en enkel regresjon at forholdet mellom skattesats og kanaliseringsgrad er omtrent -0,85. Dette indikerer at en 1 prosentpoengs lavere skattesats vil gi en 0,85 prosentpoeng høyere kanaliseringsgrad.

Ved innføring av et lisensregime vil det være usikkert for spillselskapene om det vil være lønnsomt å være en del av lisensregimet eller ikke. Skatt på nettoomsetning innebærer at eiernes profitt vil gå ned. Samtidig vil en lisens

¹⁰ Frankrike og Portugal skattlegger totalt spillvolum, mens resten skattlegger nettoomsetning for spillselskapene. For å gjøre skattesatsene sammenlignbare har vi fulgt Copenhagen Economics og omregnet skattesatsen slik at den representerer skatt i forhold til nettoomsetning.

kunne styrke merkevaren fordi selskapet kan framstå med større legitimitet. Det kan også redusere usikkerheten rundt framtidige rammebetingelser. Det kan gjøre det enklere å erobre markedsandeler fra andre ikke-lisensierte selskaper og gjøre selskapet mer attraktivt for potensielle investorer. Større markedsandeler kan gi økt profitt mens større etterspørsel fra investorer kan øke børsverdien. Hvilken av disse effektene som blir dominerende kan være vanskelig å vurdere. Ettersom en lisenssøknad kan være en kostbar og lite reversibel beslutning, i hvert fall på kort sikt, vil det kunne være lurt for spillselskapene å vente med å bli en del av lisensregimet. På denne måten kan de se hvordan markedet utvikler seg før de eventuelt bestemmer seg. Erfaringene fra andre lands innføring av lisenser kan tyde på at dette er tilfelle.

Figur 11: Utvikling i online kanaliseringsgrad i årene etter innføring av lisensregime. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



Figur 11 ovenfor viser utviklingen i kanaliseringsgrad for de vest-europeiske landene som har innført lisensregime og som vi har historiske data for. Vi ser en tydelig trend til at kanaliseringsgradene vokser i årene etter implementering av lisensregime. Dette skyldes enten at flere spillselskap blir i lisensregimet over tid, eller at de selskapene som har lisens stjeler markedsandeler fra de som ikke har lisens. Uansett indikerer dette at det er gunstig for spillselskapene å være en del av lisensregimet, og at lisensregimene fungerer. Unntaket er Frankrike, hvor kanaliseringsgraden har avtatt de senere årene.

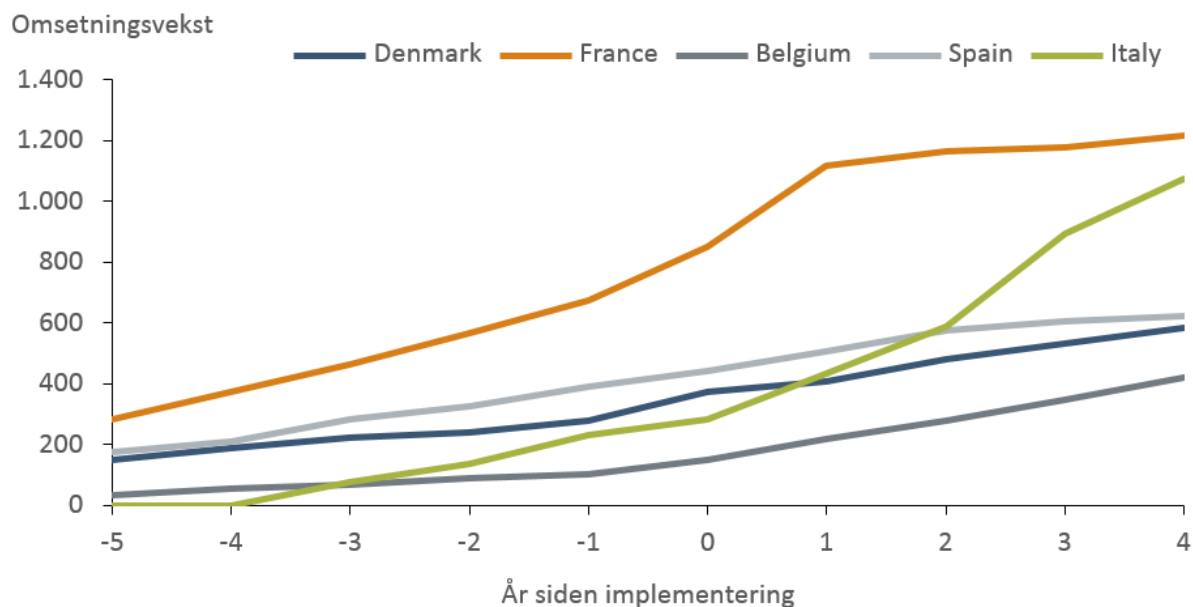
Vekst i markedet

Det vil også være usikkerhet knyttet til hvordan et lisensregime vil slå ut i form av vekst i markedet. Dersom man går fra et strengt monopolregime til en lisensordning vil en hypotese være at innføring av en lisensordning vil øke tilgjengeligheten til og markedsføringen av pengespill, og dermed føre til en økning i volum. En økning i volum vil øke skatteinngangen i et lisensregime, og dermed øke inntektene til staten og frivilligheten, men kan samtidig føre til økt problemspilling.

Figur 12 nedenfor viser total nettoomsetning, både regulert og uregulert, for de landene som har innført lisensregime, før og etter implementering. Alle landene opplever en vekst gjennom perioden, men det er ingen klare tegn på at innføring av lisensregime fører til en ekstra omsetningsvekst. Vi ser at Italia er det landet som har hatt størst relativ vekst i perioden rundt implementering av lisensregime, fra et lavt nivå i utgangspunktet.

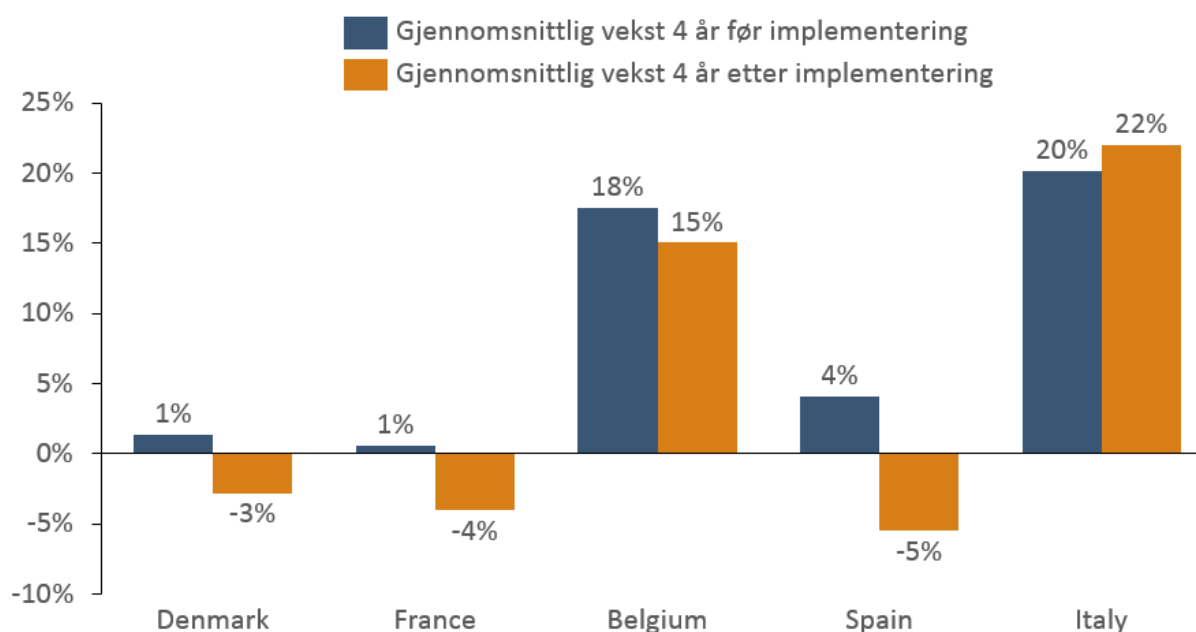
Dette må ses i sammenheng med tidspunktet for implementeringen i 2006, som var en periode hvor online pengespill generelt opplevde en sterk vekst.

Figur 12: Nettoomsætning for online pengespill i årene før og etter implementering av lisensregime. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



En grundigere undersøkelse av veksten i onlinemarkedet for pengespill i tiden rundt implementeringen av lisensregime presenteres i [Figur 13](#) nedenfor. Her ser vi på gjennomsnittlig årlig vekstrate fire år før og fire år etter implementeringen av lisensregime, hvor selve implementeringsåret er holdt utenfor. Implementeringsåret er holdt utenfor for å unngå skjevheter knyttet til endret rapporteringsgrunnlag. I tillegg har vi justert for den gjennomsnittlige veksten i resten av Europa i samme tidsperiode, for å redusere effekten av ulikt implementeringstidspunkt på utfallet.

Figur 13: Gjennomsnittlig årlig vekst i de fire årene før og etter implementering av lisensregime, kontrollert for veksten i resten av Europa i samme periode. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



Figuren ovenfor viser ingen tegn til at implementering av et lisensregime fører til noen økning i spillvolumet online, snarere tvert imot. De fleste land har faktisk en lavere gjennomsnittlig vekst i årene etter innføring av lisensregime enn i årene før, når man kontrollerer for den generelle veksten i markedet. Figuren viser også at Belgia og Italia opplevde sterk vekst både før og etter implementeringen, om enn fra et lavt nivå. Italia skiller seg også her ut ved at de er det eneste landet som hadde en relativt sterkere vekst i perioden etter implementering. Selv om datagrunnlaget er noe tynt finner vi ingen indikasjoner på at innføringen av et lisensregime vil føre til en større vekst i markedet for online pengespill. Dette er et trekk vi også kjenner igjen i andre regulerte markeder, hvor liberalisering ikke nødvendigvis er synonymt med økt forbruk.

4.1.2. Markedsvirkninger av å innføre et lisensregime i Norge

Ettersom det er stor variasjon mellom de ulike landene som har innført lisensregime med tanke på hvordan situasjonen i landet var i utgangspunktet, hvordan lisensregimet er utformet og hvor vellykket innføringen har vært, er det vanskelig å si noe empirisk om hvordan et lisensregime vil slå ut i Norge. De store ulikhetene gjør at man kan lære mer av å se på erfaringene fra Danmark som i stor grad er sammenlignbart med Norge.

Danmark innførte en lisensordning for pengespill i 2012. Dansk økonomi og samfunn ligger tett opp til norske forhold, og modellen er nå også vedtatt innført i Sverige. Samtidig lå kanalisierungsgraden online i Danmark før innføring i 2012 på i underkant av 50 prosent ifølge H2, og er dermed svært sammenlignbart med nåsituasjonen i Norge dersom man benytter samme kilde (H2 Gambling Capital). Danmarks lisensordning er nasjonal og inkluderer ikke lisenser som er utstedt i andre EU-land. Ordningen gjør dermed at nasjonale myndigheter selv kan definere hvilke krav som stilles for å tilby pengespill i landet. Alle selskap som vil tilby spill på det lisensierte markedet må oppfylle kravene i den nasjonale lisensen. Dette gir muligheter til å luke ut useriøse aktører, og sikre at spillene som tilbys er ansvarlige. Videre sikrer lisensordningen skatteinntekter til Danmark.

Danmark har valgt å åpne deler av spillmarkedet for internasjonal konkurranse gjennom å ta utvalgte spillsegmenter inn i lisensordningen. Disse spillsegmentene er betting, nettcasino og nettpoker, mens Danske Spil Lottery fremdeles hadde eksklusiv lisens til å tilby spill som lotteri, skrapelodd, bingo og betting på hest og

hund. Danmark vedtok i 2017 å utvide lisensordningen til også å inkludere bingo og betting på hest og hund fra 2018.

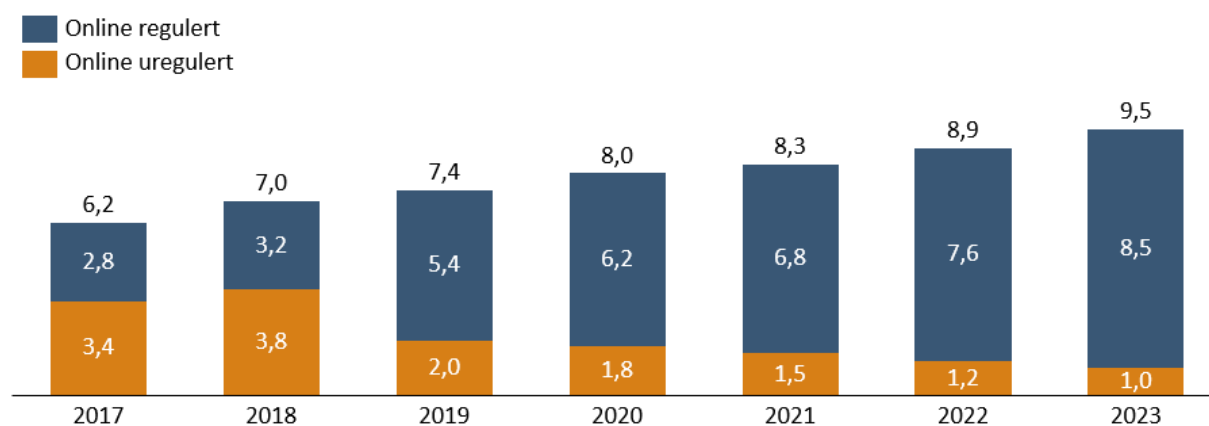
Den danske lovgivningen har de samme hensikter som den norske. Det vil si at den ønsker å holde spillforbruket på et moderat nivå, den ønsker å beskytte unge og andre sårbare personer fra spillavhengighet, den ønsker å beskytte spillerne ved at pengespill skal tilbys på en gjennomsiktig måte, og at lovverket skal forhindre kriminell virksomhet.

Erfaringene med den danske lisensordningen har vært positiv. Den tidligere monopolisten Danske Spil hevder at dereguleringen har vært vellykket for deres del. For de internasjonale selskapene med lisens har vilkårene for konkurranse bedret seg. Ifølge intervjuer foretatt av ESO (2015) har denne omleggingen også en stor verdi ved at det å være lisensiert gjør at de blir behandlet som legitime aktører av staten og dermed oppfattes som anerkjente spilleleverandører av danske spillere (Sundén, 2015:1).

Danske Spil som helhet har økt sin Gross Gaming Revenue fra omtrent 3 900 millioner danske kroner i 2011 til omtrent 4 900 millioner danske kroner i 2017. Dette tilsvarer en årlig omsetningsvekst på i underkant av 4 prosent. Samtidig er det samfunnsmessige overskuddet redusert fra omtrent 2870 mDKK i 2011 til 2674 mDKK i 2017, noe som synes i stor grad å være knyttet til økte personal- og markedsføringskostnader for å møte konkurransen fra private aktører.

Basert på erfaringene fra Danmark har vi skissert opp et scenario som viser utviklingen i Norge de neste fem årene dersom vi innfører et lisensregime tilsvarende det som er gjort i Danmark. Her er det lagt til grunn en skattesats på 20 prosent av nettoomsetning definert som gross gaming revenue (omsetning etter utbetaling av gevinst, men før bonus og jackpot). Ifølge tall fra H2 Gambling Capital var kanaliseringsgraden i året etter innføring 73 prosent, en størrelse som økte gradvis til 90 prosent 5 år etter innføring. I vårt scenario har vi lagt til grunn en tilsvarende utvikling. Samtidig er det lagt til grunn at innføringen av lisensregime ikke vil føre til noen addisjonell vekst i markedet for pengespill, som argumentert for i Figur 12. Ut ifra disse forutsetningene vil utviklingen i det norske markedet for pengespill på nett ved innføring av et lisensregime etter den danske modellen se ut som presentert i Figur 14 nedenfor.

Figur 14: Estimert utvikling i det norske markedet ved innføring av en lisensordning etter den danske modellen. Tall i løpende milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



Det er ikke gitt at norske myndigheter ønsker å benytte en 20 prosent skattesats, slik som i Danmark. Vi har derfor også skissert opp to andre scenarier, hvor skattesatsen er henholdsvis 15 og 25 prosent. Disse scenariene er i utgangspunktet like som scenariet med 20 prosent skattesats, men hvor endringen i skattesats fører med seg

en endring i kanaliseringsgrad, konsistent med drøftingen i kapittelet ovenfor. Her har vi lagt til grunn at et prosentpoengs økning i skattesatsen vil føre til en 0,85 prosentpoengs reduksjon i kanaliseringsgrad.

Tabell 2: Kanaliseringsgrader lagt til grunn for de samfunnsøkonomiske beregningene i de ulike scenariene

	2019	2020	2021	2022	2023
15 %	78 %	82 %	86 %	90 %	94 %
20 %	73 %	78 %	82 %	86 %	90 %
25 %	69 %	73 %	78 %	82 %	86 %

5. Vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

Våre beregninger viser at lisensordning for pengespill sannsynligvis er samfunnsøkonomisk lønnsom. En lisensordning vil gi økte inntekter til samfunnsnyttige forhold og økt myndighetskontroll, sammenlignet med dagens modell. Økt eksponering for markedsføring av pengespill kan likevel føre til noe større risiko for problemspilling. Samtidig kan muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemspilling, som følge at en større del av markedet blir regulert, bidra til å reversere denne effekten. Økt markedsføring vil videre gi større overskudd for norske medier og idrettslag. Sterkere konkurranse vil kunne resultere i noe større prispress (bedre odds) hvilket vil komme forbrukerne til gode. Samlet sett er det derfor grunn til å forvente at et lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tabellen nedenfor viser vi resultatene fra analysen basert på tre lisensregimer med varierende skattesats.

Tabellen nedenfor viser de samlede prissatte og ikke-prissatte virkningene slik vi har vurdert dem.

Tabell 3: Totale prissatte effekter knyttet til innføring av et lisensregime. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Prissatte virkninger			
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	2 046	2 430	2 665
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Skattekostnad	202	279	326
Totalt	1 215	1 675	1 957
Ikke-prissatte virkninger			
Problemspilling	Usikkert		
Konsumentoverskudd	Usikkert		
Norsk idrett, media og markedsføringsaktører	Svakt positiv		

Virkningene i tabellen er vurdert opp mot en videreføring av dagens regulering som redegjort for i kapittel 2.2. (nullalternativet). Analysen er gjort i tråd med Finansdepartementets Rundskriv 109/14 for samfunnsøkonomiske analyser¹¹ og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser¹². Virkningene er vurdert over en periode fra i dag til 2023 med antatt implementering av lisensregimet fra 1. januar 2019. Dette er gjort for å unngå for stor usikkerhet knyttet til markedsutviklingen langt fram i tid.¹³ Det er lagt til grunn en kalkulasjonsrente på 4 prosent

¹¹ (Finansdepartementet, 2014)

¹² (Direktoratet for økonomistyring, 2014)

¹³ Det er lite realistisk at en lisensordning vil kunne implementeres allerede til neste år, men denne antagelsen er gjort for å unngå for stor usikkerhet knyttet til markedsutviklingen langt fram i tid. En potensiell lisensordning vil også kunne ha samfunnsøkonomiske virkninger langt utover 2023, men siden markedet har endret seg dramatisk på få år og trolig vil fortsette å utvikle seg i høyt tempo framover har vi benyttet en kort tidshorisont for å unngå at usikkerheten i framskrivningene skal bli for stor. Det er også grunn til å tro at eventuelle lisenser vil være tidsavgrenset og for eksempel

over analyseperioden i tråd med Finansdepartementets Rundskriv 109/14 for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014). Alle priser og lønninger er regnet i faste priser og er neddiskontert til 2018. Det er beregnet skattekostnad på 20 prosent på alle endringer i offentlige inntekter og utgifter¹⁴. Det samme er lagt til grunn for endringer i de norske spillselskapenes inntekter og utgifter. Ettersom overskudd fra pengespill for norske aktører under dagens regulering utelukkende går til finansiering av samfunnsnyttige formål som idrett, kultur og annet frivillig arbeid er det rimelig å anta at eventuelle reduserte overføringer må finansieres gjennom offentlige tilskudd dersom den frivillige aktiviteten skal opprettholdes.

Som beskrevet i kapittel 3 vedtok Stortinget våren 2018 flere nye tiltak for å styrke beskyttelsen av enerettsmodellen. Hva disse tiltakene vil føre med seg og hvordan de vil bli implementert er imidlertid usikkert. Dersom tiltakene har en effekt vil det trekke i retning av en høyere kanaliseringsgrad og større fremtidige inntekter for frivilligheten. Vedtakene er imidlertid overordnede og lite tydelig på hvordan virkemidlene skal implementeres i praksis. Det finnes lite dokumentasjon på at DNS-blokkering, strammere markedsføringsregler eller strammere betalingsformidlingsforbud vil forhindre den internasjonale handelen av pengespill. Videre har vi heller ingen informasjon om hvilke kostnader disse tiltakene vil innebære. Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til effekten av de ulike tiltakene vedtatt i Stortinget, har vi ikke gjort noen anslag på hva de samfunnsøkonomiske virkningene vil bli. Det kan likevel tenkes at tiltakene vil slå ut i høyere kanaliseringsgrad i nullalternativet og lavere vekst i onlinemarkedet for pengespill totalt sett. Effekten av dette på lønnsomheten av tiltakene vil analyseres i usikkerhetsanalysen i kapittel 6.

I delkapitlene nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan de ulike virkningene av de alternative lisensordningene er vurdert.

5.1. Prissatte virkninger

I avsnittene nedenfor beskriver vi prissatte og ikke-prissatte virkninger for berørte aktører i den norske økonomien.

5.1.1. Skatt fra lisensierte aktører

Den største virkningen av å innføre en lisensordning for pengespill vil komme i form av skatteinntekter fra internasjonale lisenshavere. Inntekter fra internasjonale spillselskaper som får innvilget lisens innebærer en reell samfunnsøkonomisk nytte ettersom det reduserer overføring av inntekter til utlandet. Her står vi, som tidligere diskutert, overfor en avveining mellom skattesats og kanaliseringsgrad. En høy skattesats vil gi høyere inntekter per kanaliserte omsetningskrone. Samtidig vil høyere skattesats i seg selv føre til en lavere kanaliseringsgrad. Innenfor det skatte-

Tabell 4: Estimerte skatteinntekter fra lisensierte aktører ved innføring av en lisensordning i Norge. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

Skatt	
15 %	2 046
20 %	2 430
25 %	2 665

kun gjelde for fem år av gangen. Hvis dette legges til grunn kan ordningen i teorien avskaffes etter første lisensperiode og levetiden til tiltaket blir da fem år.

¹⁴ Generelt må de betalbare kostnadene for et offentlig prosjekt dekkes ved generell beskatning eller ved brukerbetaling dersom det er praktisk mulig. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. En generell skatt på tjenester vil skape en kile mellom prisen eksklusiv skatt, som ligger til grunn for produsentenes lønnsomhetsvurderinger, og prisen inklusiv skatt som er avgjørende for hvor mye forbrukerne vil kjøpe av tjenesten. På samme måte vil en skatt på arbeidskraft skape en kile mellom den nettolønnen arbeiderne mottar og den bruttolønnen bedriftene må betale. Slike skattekiller vrir produksjons- og konsumbeslutningene på en slik måte at konsumentene får et tap som er større enn selve skattebeløpet (NOU, 1997:27)

intervallet vi analyserer i denne rapporten vil inntektseffekten dominere omsetningseffekten, slik at en høyere skattesats i sum vil føre til større skatteinntekter for staten. For en skattesats på 15 prosent vil man få en estimert skatteinntekt fra lisensierte aktører på i underkant av 2 100 millioner kroner i nåverdi i løpet av en femårsperiode. En skattesats på 20 prosent vil gi omtrent 400 millioner mer enn dette, mens en skattesats på 25 prosent vil føre til en estimert skatteinntekt på omtrent 200 millioner kroner mer enn dette igjen.

Lavere kanaliseringsgrad vil imidlertid kunne gå på bekostning av forebygging av problemspilling. Det er derfor ikke gitt at en høy skattesats vil være det som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. En nærmere drøfting av hvilken innvirkning et lisensregime vil ha på problemspillingen er gitt i kapittel nærmere diskutert i kapittel 5.2.5.

5.1.2. Virkninger for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

De norske selskapene er i dag fritatt for skatt mot at alt overskudd overføres til samfunnsnyttige formål. Under et lisensregime legger vi til grunn at disse selskapene skattlegges på lik linje med internasjonale lisenshavere. Alt annet likt vil det føre til at overskuddet som kan overføres direkte til samfunnsnyttige formål reduseres, men at dette fullt ut veies opp av økte skatteinntekter.

Det er imidlertid forventet at de norske spillselskapene som opererer under dagens reguleringsregime vil møte den økte konkurransen fra internasjonale lisensierte spillselskaper ved å øke sitt markedsføringsarbeid. Dette gjelder spesielt Norsk Tipping som både er den største aktøren på markedet og den aktøren som sannsynligvis vil oppleve størst endring i konkurransesituasjonen. Vi har i denne analysen fulgt antagelsene fra Rambøll (2015) og Menon (2015) og lagt til grunn en økning i markedsføringskostnadene på 50 prosent¹⁵. I vår analyse vil dette medføre en total samfunnsøkonomisk kostnad på **989 millioner kroner** i løpet av analyseperioden, uavhengig av skattesats. Valget av en 50 prosent økning i markedsføringskostnadene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er gjort for å gjøre analysen konsistent med de tidligere samfunnsøkonomiske analysene av markedet. En 50 prosent økning i disse kostnadene kan virke noe høyt¹⁶, og gir et stort utslag i den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å innføre lisensordning. Dersom man i stedet hadde lagt til grunn en 25 prosent økning i markedsføringskostnadene, ville dette økt den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i tiltaket med nærmere 500 millioner kroner. Økt markedsføring medfører økte driftskostnader og redusert overskudd for de norske spillselskapene. Noe av disse markedsføringskostnadene vil, i en samfunnsøkonomisk vurdering, veies opp av økt overskudd for markedsføringsaktører og eiere av annonseflater. Den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden av økt markedsføring er derfor noe lavere enn økningen i kostnadene for spillselskapene. I tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser legger vi likevel til grunn at markedsprisen for markedsføringstjenestene reflekterer den samfunnsøkonomiske kostnaden hvilket innebærer at alle økte markedsføringsutgifter for norske selskaper regnes som en samfunnsøkonomisk kostnad.

En lisensordning kan også føre til at norske aktører som Norsk Tipping mister inntekter som følge av økt konkurranse og med det lavere overskudd. Enten som følge av at prisen på produktene reduseres eller at de mister markedsandeler. Dersom dette overskuddet isteden tilfaller internasjonale aktører vil dette medføre en samfunnsøkonomisk kostnad. Hvis overskuddet reduseres som følge av lavere priser som kommer

¹⁵ For Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har vi modellert deres markedsføringskostnader som går til reklame basert på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos årsrapporter for 2017 og Rambøll (2015).

¹⁶ Danske Spil oppgir ikke markedsføringskostnader spesifikt i sitt årsregnskap, men det er lite som tyder på at de har økt kraftig i etterkant av at man innførte lisensregime. Nivået på den kostnadskategorien som inneholder markedsføringskostnader (Andre eksterne omkostninger) er nemlig lavere i forhold til nettoomsetning i 2016 og 2017 enn i 2010 og 2011.

konsumentene til gode vil det kun innebære en overføring mellom ulike samfunnsaktører i norsk økonomi og ikke medføre en samfunnsøkonomisk kostnad.

Etter vår vurdering er det liten grunn til å anta at de norske spilleaktørene vil tape ytterligere markedsandeler som følge av en lisensordning. Grunnen til dette er at Norsk Tipping har en meget sterk merkevare, spesielt i offline markedet. Det er heller ikke ventet at eventuelle internasjonale lisenshavere vil utfordre de eksisterende aktørene i offline markedet i særlig grad. Online er de norske spillskaper allerede sterkt konkurranseutsatt og en lisensordning vil derfor ikke føre til store endringer i konkurransesituasjonen. I tillegg vil en lisensordning sannsynligvis føre til at alle lisenshavere, både norske og utenlandske aktører, stilles overfor samme ansvarlighetskrav. Det vil gi likere konkurransevilkår som kan bedre de norske aktørenes konkurranseevne i onlinemarkedet ettersom de er underlagt strengere krav enn konkurrentene i dag. Samtidig vil de utenlandske aktørene kunne få mindre strenge begrensninger på markedsføring, hvilket kan bedre deres konkurranseevne. Vi legger imidlertid til grunn i beregningene at de norske aktørene vil øke sin markedsføring betydelig hvilket vil bidra til å opprettholde deres markedsandeler.

Erfaringer med innføring av lisensregimer i enkelte andre europeiske land, som for eksempel Danmark, tilsier som nevnt tidligere heller ikke at de nasjonale selskapene vil tape markedsandeler. I enkelte land har de nasjonale selskapene tvert imot vunnet etter at lisensordninger ble innført. Vi anser imidlertid også dette som lite sannsynlig ettersom en av årsakene til denne utviklingen er at de statlige spillskapene utvidet spilltilbudet sitt, noe Norsk Tipping allerede delvis har gjort. Evnen til å kapre markedsandeler ved å gå inn i nye segmenter er derfor mer begrenset for Norsk Tipping. Vi forutsetter derfor at Norsk Tipping opprettholder samme nettoomsetning under et lisensregime som ved en videreføring av dagens regulering, uavhengig av skattenivå. Usikkerheten rundt den framtidige markedsutviklingen er imidlertid stor og vi har derfor gjennomført beregninger med ulike forutsetninger om markedsandeler i kapittel 6 nedenfor.

5.1.3. Virkninger for norske reguleringsmyndigheter

En lisensordning må også forvaltes og følges opp fra myndighetenes side. Søknader om lisens må behandles og det må føres tilsyn med lisenshaverne for å etterse at de overholder forpliktelsene sine. I Rambøll (2015) har Lotteritilsynet anslått at en lisensordning vil føre til en økning i ressursbruken på mellom 7 og 9 millioner hvert år avhengig av hvilket scenario de analyserer. I denne rapporten er imidlertid den norske omsetningen til internasjonale aktører kraftig undervurdert, hvilket kan medføre at også antallet kommende lisenssøkere vil bli høyere enn rapporten anslår. Blir det flere lisenssøkere vil forvaltningskostnaden også øke. Det kan også være grunn til å anta at noe av den gebyrfinansierte forvaltningen vil øke når en større del av markedet skal reguleres.

Økte utgifter for reguleringsmyndighetene vil kunne finansieres gjennom gebyrer mot de lisensierte aktørene. Dersom gebyrene betales av de lisensierte aktørenes utenlandske eiere, vil kostnaden motsvares av økte inntekter. Samtidig er det mulig at gebyrene vil veltes over i høyere priser for konsumentene. Den samfunnsøkonomiske gevinsten vil i så fall forsvinne. Gebyrfinansiering kan også ses på som en økning av effektiv skattesats, og vil dermed også påvirke kanaliseringsgraden i markedet. Totalt sett er det stor usikkerhet rundt de samfunnsøkonomiske gevinstene knyttet til gebyrfinansiering, og vi har derfor valgt å holde det utenfor denne analysen.

Vi har derfor lagt inn at Lotteritilsynet har en årlig ekstrakostnad med 10 millioner i året, noe som tilsvarer en nettonåverdi i vår analyse på **45 millioner kroner**.

5.1.4. Skattefinansieringskostnad

Som diskutert i kapittelet ovenfor vil høyere inntekter for offentlig sektor kunne brukes til å finansiere prosjekter som ellers ville blitt finansiert av vridende skatter. Ettersom alle scenariene fører til økt inntekt til myndighetene, vil også denne provenyeffekten være positiv i alle scenariene. Innføring av et lisensregime vil føre til en redusert skattefinansieringskostnad på mellom 198 millioner kroner og 369 millioner kroner i de ulike scenariene.

Tabell 5: Estimerte skatteinntekter fra lisensierte aktører ved innføring av en lisensordning i Norge. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

Skatekostnad	
15 %	202
20 %	279
25 %	326

5.2. Ikke-prissatte virkninger

I tillegg til de prissatte virkningene ovenfor er det flere virkninger det ikke er mulig å tallfeste. Slike virkninger må imidlertid også tas hensyn til på lik linje med de prissatte virkningene. I avsnittene nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av hva disse virkningene er og hvordan de er vurdert.

5.2.1. Virkning på problemspilling

Et skadelig forhold til pengespill kan påføre berørte personer betydelige kostnader. Det mest opplagte er de økonomiske konsekvensene, der opptak av spillegjeld ifølge Hjelpelinjen (2017) fremstår som det vanligste problemet. Men problemspillingen påvirker også helsetilstanden (fysisk, psykisk), sosiale relasjoner og forholdet til jobb og utdanning (Lotteritilsynet, 2017). I tillegg blir også de pårørende rundt spilleren påvirket negativt.

Det finnes lite empiri som er relevant i norsk kontekst for å vurdere i hvilken grad innføring av et lisensregime vil endre omfanget av, og risikoen for, problemspilling. Dette bekreftes av gamblingforsker Jakob Jonsson. Effekten av en eventuell innføring av et lisensregime på problemspill var også en viktig del av den svenske utredningen. Denne rapporten konkluderer med at: «Det går inte heller at fastställa att ett licenssystem skule leda till ett ökat problemspelande» (SOU 2017:30), til tross for at lisenssystemet vil kunne øke spillingen hos utenlandske spillerselskaper. Dette var en helt avgjørende forutsetning for at man valgte å gå for en lisensordning.

Det er flere årsaker til at det er vanskelig å vurdere hvordan et lisensregime vil påvirke problemspilling. For det første vil utformingen av lisensordningen være avgjørende. Videre vil økt markedsføring av pengespill trolig ha en negativ innvirkning, samtidig som økt kanaliseringsgrad og myndighetskontroll kan gjøre det lettere å koordinere innsatsen mot problemspilling.

Effekten av økt markedsføring

Flere av kritikerne til et lisensregime er bekymret for effekten på problemspilling som potensielt kan oppstå gjennom mer reklame for pengespill under et lisensregime. Gjennom enerettsmodellen så er det kun Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som har fritak fra forbudet mot reklame for pengespill i Norge. Utenlandske aktører markedsfører likevel allerede i dag i stort omfang både på TV og gjennom andre kanaler.

Med innføring av en lisensordning for pengespill så vil lisensierte aktører gis muligheten til å markedsføre i Norge på like vilkår som Norsk Tipping. Det er da grunn til å tro at markedsføringstrykket vil kunne øke noe, både som følge av økt markedsføring fra de norske aktørene beskrevet ovenfor og ved at de utenlandske aktørene både kan tenkes å øke sin markedsføring og ikke minst vri markedsføringen til mer synlige arenaer. Dette kan ha en negativ effekt for problemspillingen, i og med at reklame ser ut til å påvirke både spilleadferden (frekvens, sjanse for å delta) og spilleintensjoner (vurderer å spille i fremtiden) (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016).

På den andre siden vil en innføring av lisensordning legge sterke føringer på hva og hvordan spillselskapene kan markedsføre. Selv om Norsk Tipping og Rikstoto har lov til å drive markedsføring er det klare begrensninger på hvordan. Dette er for å begrense eksponeringen av høyrisiko spill og mot sårbare personer (eksempelvis barn under 18 år). Slik er det også i Danmark, hvor man har laget retningslinjer som eksempelvis legger føringer på hvordan gevinster presenteres, at spill skal presenteres som underholdning, ikke som løsning på finansielle problemer eller sosial aksept osv.¹⁷

Gitt at innføring av lisensordningen vil føre til økt markedsføringstrykk i Norge, så er det likevel et åpent spørsmål om nettoeffekten på problemspilling vil være positiv eller negativ. Selv om Norsk Tipping og Rikstoto i teorien er de eneste aktørene som kan markedsføre i Norge, så gjør de uavklarte juridiske spørsmålene knyttet til hvilke jurisdiksjoner som gjelder for internasjonale aktører det mulig for utenlandske spillselskaper å markedsføre tungt i Norge likevel. I 2017 ble det brukt 1 044 millioner NOK på markedsføring for spillselskaper i Norge, der de utenlandske selskapene stod for 83 prosent. Denne markedsføringen er ikke regulert etter de retningslinjene som gjelder for Norsk Tipping. Selv etter Lotteritilsynets store innsats for å begrense markedsføringen fra utenlandske spillselskaper, så øker fremdeles pengebruken årlig. Selv om de åtte Stortingsforslagene inkluderer tiltak for å begrense markedsføringen fra utenlandske spillselskaper, er det helt uvisst hvordan dette skal løse de samme utfordringene man har møtt i en årrekke.

Virkingen av endret markedsføring har dermed en positiv og potensielt negativ komponent ved innføring av et lisensregime. Den positive komponenten innebærer at en større del av markedet må følge retningslinjene for markedsføring, og den potensielt negative er at et lisensregime åpner opp for mer markedsføring. Nettoeffekten med hensyn til problemspilling er derfor uvisst.

Effekten av at flere spiller hos ansvarlige og lisensierte spillselskaper

Diskusjonen ovenfor leder til en mer generell diskusjon om hvordan en lisensordning vil påvirke problemspillingen. Med under 50 prosent og fallende kanalisering av online markedet vil stadig færre personer benytte pengespill som er underlagt ansvarlighetsregimet til Norsk Tipping og Rikstoto. Det grunnleggende spørsmålet er derfor hvorvidt det er bedre med hensyn til problemspillere å innføre en lisensordning med retningslinjer for ansvarlighet eller opprettholde dagens system der stadig større andel spill skjer hos uregulerte aktører.

Det er også viktig å understreke at kravene til ansvarlighet vektlegges høyt innen den danske lisensordningen som vi tar utgangspunkt i i våre vurderinger. Danske Spillemyndigheden har tatt flere grep for å beskytte de danske spillerne. Det er blant annet etablert et register for frivillig utelukkelse fra spill hos alle lisensierte selskaper, ROFUS¹⁸. Ved registrering får spilleren muligheten til å utelukke seg selv for spill i korte perioder (24 timer), lengre perioder (midlertidig pause i 1, 3 eller 6 måneder) eller endelig utelukkelse. Dersom personen får et tilbakefall og ønsker å oppta spillingen i denne perioden, vil forsøket bli blokkert. Fra 2017 kan registrerte personer også reservere seg mot reklame fra spillselskapene (Spillemyndigheden, 2017). Siden opprettelsen i 2012 har antall frivillig registrerte økt betydelig, og i 2017 var det over 12 877 registrerte, en økning på 46 prosent fra 2016 (Spillemyndigheden, 2017). Det har også blitt utviklet en applikasjon «Mit Spil» der det er mulig å holde oversikt over spilleforbruk på tvers av de ulike spillselskapene.

Ansvarlighetsregimet hos Norsk Tipping anses for å være enda mer omfattende (intervju med Jakob Jonsson). Dette dreier seg blant annet om at danske lisenshavere fortsatt har lov til å benytte og markedsføre bonus-

¹⁷ Den danske lisensordningen åpner for å kunne markedsføre for bonusordninger. Her er det imidlertid laget en egen veileder som gir føringer på hva bonusreklamen kan inneholde (Spillemyndigheden, 2014).

¹⁸ Register Over Frivilligt Utelukkede Spillere

programmer, riktignok i begrenset skala. Norsk Tipping har også innført maksgrenser for tap. Det er imidlertid ikke avgjort at en maksgrense vil redusere den totale problemspillingen, ettersom spilleren kan starte å spille hos de utenlandske selskapene i det grensen er nådd. Hvor stor innvirkning forskjellen på ansvarlighetsregimet som er skissert i den danske lisensordningen har, sett opp mot den som praktiseres for Norsk Tipping, kan dermed diskuteres.

Under dagens reguleringsmodell har ikke norske myndigheter oversikt over forbruket til norske spillere, hvor de spiller og hvor mye de spiller for. Gjennom en lisensordning vil myndighetene kunne bedre tilgang til denne informasjonen på tvers av spillerselskap.

Vi har utfordret spillerselskapene selv til å komme med konkrete innspill på hvordan en lisensordning med høy kanaliseringsgrad kan utnyttes til å motarbeide problemspilling. Overordnet vil en lisensordning gjøre tiltakene rettet inn mot å redusere problemspilling mer koordinert, mer målrettet og vanskeligere å omgå enn dagens situasjon. Det vil etableres en felles bransjestandard for ansvarlighet som rommer muligheten for en rekke tiltak som dels er nye og/eller dels praktiseres av Norsk Tipping eller hos enkelte spillerselskaper i dag. Slike tiltak kan for eksempel være:

- Krav til at spillere setter et tids- og kostnadsbudsjett når de åpner konto. Dette er viktig for å bevisstgjøre spilleren om egne grenser.
- Med obligatoriske budsjetter kan det også implementeres obligatoriske varsler om at spilleren eksempelvis nærmer seg slutten av tids- og/eller innskuddsbudsjettet, eller utfører hyppigere gambling med høyere innsats enn normalt osv.
- Utvikle et felles register over spillere, tilsvarende det danske ROFUS-systemet, med funksjonalitet som kan begrense samlet spill på tvers av spillerselskaper. Det vil trolig være langt mer effektivt enn beløpsgrenser som kun gjelder for ett selskap, som Norsk Tippings praksis med maksgrense.
- Personer med spilleproblemer blir tilbudt programvare som sperrer for alle bettingsider, eksempelvis ved å tilby Betfilter gratis til problemspillere.
- Automatisk utelukkelse fra kommunikasjon fra spillerselskaper når man stenger seg selv ute i lenger enn 24 timer med krav om aktivt samtykke inne på nettsiden for å åpne kommunikasjonslinjen på nytt.
- Obligatoriske overvåkningssystemer, som Playscan, som analyserer spillemønstre og ser etter problematisk spilladferd.
- Krav om bank-ID ved innlogging og innskudd hver eneste gang. Det hindrer mindreårige i å spille, og det gjør at det tar lenger tid å gjøre innskudd.
- Automatisk overføring av gevinst over et gitt beløp til egen konto, slik at pengene ikke kan spilles bort med mindre man gjør et aktivt innskudd igjen. Dette skaper en "cool off"-periode og kan være et tiltak for å hindre overdrevet spill.

Et annet moment er at en lisensordning som inkluderer krav til ansvarlighet vil sende et tydelig signal til spillerselskapene om hvilke retningslinjer som bør legges til grunn. Dette kan virke disiplinerende også for selskapene som forblir utenfor lisensregimet, ettersom deres posisjon som ulisensiert vil påvirke deres konkurransekraft negativt. Det faktum at kanaliseringsgraden i Danmark stiger i årene etter innføring underbygger dette. Økt kanalisering kan både skyldes at markedsandelene til lisensierte øker (uten at nye selskaper tar lisens) eller at flere aktører blir lisensierte, hvorav begge deler har en positiv effekt på kanaliseringen og dermed problemspillingen.

Effekten av lisensregimet for problemspillere kan dermed oppsummeres med en positiv effekt og en potensielt negativt. Den positive effekten er at lisensregimet vil kanalisere en langt større del av spillmarkedet, slik at stadig

større andel av spill gjennomføres hos aktører som følger retningslinjene i lisensordningen. Samtidig vil potensielt økt tilgjengelighet og markedsføring av pengespill kunne ha en negativ effekt, ikke minst dersom ansvarlighetsregimet under en lisensordning blir mindre strengt enn det Norsk Tipping og Norsk Rikstoto står overfor i dag.

5.2.2. Virkninger for norske spillere

Utover eventuelle virkninger på problemspilling kan en lisensordning også påvirke norske spillere som følge av endring i spilltilbud og priser. Innføring av et lisensregime vil øke konkurransen i markedet for pengespill i Norge, ved at flere aktører får tilby disse tjenestene lovlig. Økt konkurranse kan slå ut i markedet på flere måter, for eksempel gjennom økt innovasjon og et bredere tilbud eller gjennom reduserte priser.

Avhengig av hvor mye konkurransen endrer seg i forhold til en videreføring av dagens reguleringsregime vil den samlede prisen for norske spillere gjennom odds, gebyrer og påslag på vekslingsskurer kunne endres. Dersom økt konkurranse fra internasjonale aktører fører til at de norske aktørene som er på markedet i dag senker prisene vil det innebære et økt konsumentoverskudd for de som spiller hos disse selskapene. En eventuell økning i konsumentoverskuddet for disse spillerne vil imidlertid fullt ut kompenseres av lavere overskudd for de norske selskapene de benytter, og derfor ikke innebære en samfunnsøkonomisk nytte eller kostnad. Innvilgning av lisens vil kunne medføre betydelig reduserte transaksjonskostnader som kan komme konsumentene til gode. På en annen side vil en lisens også innebære økte skatteutgifter som trekker de samlede driftskostnadene opp. I hvilken grad endringer i spillerselskapenes kostnader vil påvirke prisen spillerne møter vil være avhengig av konkurransesituasjonene i markedet og hvor prissensitive spillerne er. Dersom lisensordningen fører til lavere priser fra de internasjonale spillerselskapene vil det innebære en reell samfunnsøkonomisk gevinst i form av økt konsumentoverskudd. Øker prisene vil den samfunnsøkonomiske nytten reduseres. Ettersom det er svært vanskelig å forutse hvordan prisingen i markedet vil utvikle seg har vi ikke grunnlag for å vurdere om virkningen blir positiv eller negativ.

5.2.3. Virkninger for norske medie- og markedsføringsbedrifter og eiere av annonseflater

Dersom det åpnes for en lisensordning vil det bli til dels store endringer i hvordan pengespill markedsføres overfor det norske spillmarkedet. De norske selskapene som i dag har enerett på markedsføring av spill gjennom norske mediekkanaler vil trolig øke sine markedsføringsbudsjetter, mens lisensierte internasjonale spillerselskaper i større grad vil spre sin annonsering på flere mediekkanaler og annonseplasser. Dette kan gi samfunnsøkonomiske gevinster som følge av økt profitt for norske spillere fra eksport av markedsføringstjenester og annonseplass.

Økt markedsføring fra norske aktører vil imidlertid beslaglegge ressurser med en alternativ anvendelse. Som beskrevet i kapittel 5.1.2 vil dette medføre en samfunnsøkonomisk kostnad. Slike endringer vil derfor normalt ikke vurderes som samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter i en samfunnsøkonomisk analyse. Endringer i internasjonale selskapers markedsføring i Norge kan imidlertid påvirke tjenesteeksporten som igjen kan ha mer håndfaste samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter. Økt eksport av markedsføringstjenester kan gi samfunnsøkonomiske nytteeffekter i form av økt overskudd for norske markedsførere, medier, idrettsklubber og andre eiere av annonseplass som ikke nødvendigvis vil motsvares av økte kostnader for andre norske aktører. Dette er imidlertid avhengig av at den samlede verdiskapingen som tilfaller norske aktører øker. I vår analyse antar vi at de internasjonale spillerselskapenes markedsføringsutgifter på det norske markedet holdes relativt konstant. Vi forventer imidlertid at markedsføringen vris fra et begrenset antall TV-kanaler som sender fra utlandet til flere mediekkanaler og mer tradisjonelle annonseflater, sponsing og arrangementer. Dette vil trolig medføre økte inntekter for norske medie- og markedsføringsaktører i tillegg til sportsklubber og i noen tilfeller enkeltpersoner.

Hvilke samfunnsøkonomiske gevinster dette vil gi er avhengig av i hvilken grad den økte markedsføringsaktiviteten fortrenger andre annonsører og verdiskapende aktivitet. Hvor stor andel av overskuddet som tilfaller norske eiere eller tas inn gjennom skatteinntekter er også avgjørende for hvor store samfunnsøkonomiske gevinster det vil gi. Som et anslag på de samfunnsøkonomiske gevinstene av økt eksport av markedsførings tjenester kunne vi sett på endring i driftsresultatet for de aktørene som selger slike tjenester. Eierskapet i norske mediebedrifter er imidlertid komplekst og driftsmarginene varierer markant mellom ulike bransjer. Norske idrettsklubber er i all hovedsak norskeid, men det er vanskelig å anslå driftsmarginen spesielt for de ikke-profesjonelle klubbene. Vi har derfor valgt å ikke prissette disse virkningene i de samfunnsøkonomiske beregningene selv om virkningene kan være betydelig, spesielt hvis de lisensierte spillerselskapene øker sin markedsføring.

5.3. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Samlet sett fremstår en lisensordning for pengespillaktører i Norge som samfunnsøkonomisk lønnsomt for alle scenariene vi har analysert. Den viktigste årsaken til dette er at innføring av en lisensordning vil føre til at en mindre andel av verdiskapingen fra spill vil forsvinne ut av landet, ved at de private aktørene som er store i markedet i dag vil kunne skattlegges i Norge. Denne effekten vil mer enn oppveie effekten av redusert overskudd for norske spillerselskaper og økte kostnader for tilsynsmyndighetene.

Tabell 6: Totale prissette effekter knyttet til innføring av et lisensregime. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Prissette virkninger			
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	2 046	2 430	2 665
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Skattekostnad	202	279	326
Totalt	1 215	1 675	1 957
Ikke-prissette virkninger			
Problemspilling	Usikkert		
Konsumentoverskudd	Usikkert		
Norsk idrett, media og markedsføringsaktører	Svakt positiv		

Det samfunnsøkonomiske overskuddet kan være lavere enn beregnet dersom lisensordningen medfører en betydelig økning i omfanget av problemspilling. Dette er derimot svært usikkert. Innføring av lisensordning vil mest sannsynlig føre til hardere konkurranse i markedet for pengespill, noe som igjen kan føre til økt og mer aggressiv markedsføring og større eksponering for potensielle problemspillere. Samtidig vil innføring av lisensregime føre til at en betydelig større andel av norske spillere vil spille på sider som faller inn under norske reguleringsmyndigheters kontroll. Dette vil gi reguleringsmyndigheten større kontroll over markedet, og muliggjør koordinerte tiltak mot problemspilling. Det er derfor liten grunn til å tro at innvirkningen på problemspilling vil innebære en samfunnsøkonomisk kostnad som overgår den samlede prissette nytten i de tre alternativene.

Eventuelle virkninger på konsumentoverskudd eller overskudd for norsk idrett, media og markedsføringsaktører kan heller ikke forventes å kunne endre den overordnede konklusjonen om at en lisensordning er samfunnsøkonomisk lønnsom.

De ikke-prissatte virkningene kan imidlertid påvirke hvilken skattesats som kan antas å være mest samfunnsøkonomisk lønnsom. Dersom man kun ser på de prissatte virkningene, vil en skattesats på 25 prosent på nettoomsetning (GGR) være den mest lønnsomme av de alternativene vi her har analysert. Dette skyldes i hovedsak at inntektseffekten av høyere skattesats dominerer effekten av at høyere skattesats vil føre til lavere kanalisierungsgrad innenfor det intervallet vi her analyserer. Samtidig taler flere av de ikke-prissatte effektene for at man bør sikte på en så høy kanalisierungsgrad som mulig, noe som taler for at man bør gå for en lavere skattesats enn dersom man kun ser på de prissatte effektene.

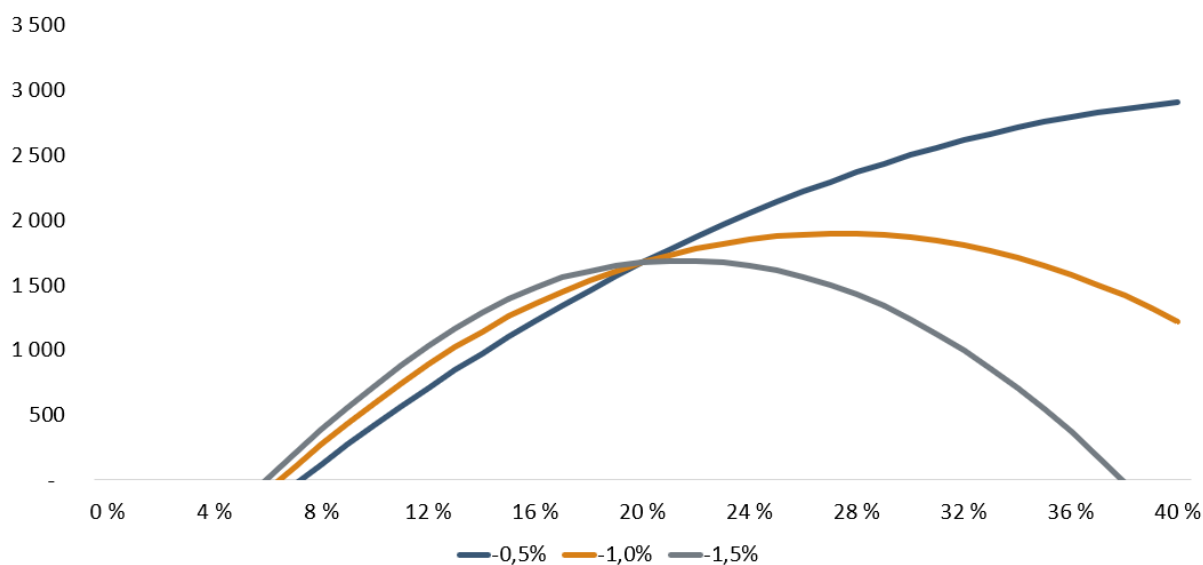
6. Sensitivitetsanalyser

Analysen i kapitlet bygger på et sett med forutsetninger knyttet til både utviklingen i nullalternativet og hvordan en lisensordning vil slå ut i markedet som det er knyttet usikkerhet til. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva som vil skje med resultatene dersom man endrer på en del av forutsetningene som ligger til grunn for analysen.

6.1. Andre skattesatser og kanaliseringsgrader

Beregningene i kapittel 5 tar utgangspunkt i et gitt negativt forholdstall mellom skattesats og kanaliseringsgrad. Basert på den begrensede empirien vi har tilgang til har vi valgt å sette dette forholdstall til $-0,85$, hvor en prosentpoengs økning i skattesats vil føre til en $0,85$ prosentpoengs reduksjon i kanaliseringsgrad. Ettersom det empiriske grunnlaget bak dette forholdstallet er noe tynt, viser vi her hvordan den samfunnsøkonomiske lønnsomheten varierer dersom vi legger til grunn andre forholdstall mellom skattesats og kanaliseringsgrad. Utgangspunktet for beregningene er fremdeles Danmark med en skattesats på 20 prosent, slik at et skattenivå på 20 prosent vil føre til samme kanaliseringsgrad som i Danmark, uavhengig av hvilket forholdstall man benytter.

Figur 15: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet for ulike skattesatser og ulike nivåer på forholdet mellom kanaliseringsgrad og skattesats. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.



Vi ser fra figuren at den optimale skattesatsen naturlig nok er høyere jo lavere forholdstallet mellom skattesats og kanaliseringsgrad er, altså hvor sensitive til skattesats de private aktørene er. Dersom forholdstallet er så høyt som $-0,5$, vil det optimale skattenivået være på over 40 prosent, dersom vi kun inkluderer de prissatte effektene. Tilsvarende vil den optimale skattesatsen ligge mellom 25 og 30 prosent dersom forholdstallet er -1 , mens et skattenivå på rundt 20 prosent vil gi de høyeste prissatte effektene dersom dette forholdstallet er $-1,5$.

Også her er det viktig å ha i bakhodet at flere av de ikke-prissatte virkningene vil være mer negative jo lavere kanaliseringsgrad man har. Dette resulterer i at det samfunnsøkonomisk optimale nivået sannsynligvis vil være lavere enn i figuren ovenfor, gitt de ulike forholdstallene, dersom man også inkluderer de ikke-prissatte virkningene.

6.2. Mindre uregulert spinning i nullalternativet

Stortinget har gjort flere vedtak for å redusere uregulert spinning i Norge. Som diskutert i kapittel **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** er det stor usikkerhet knyttet til både effekten av tiltakene og kostnadene ved å gjennomføre dem. Her vil vi se litt nærmere på hvor stor effekt disse tiltakene må ha for at det ikke skal være mer lønnsomt å innføre lisensordning.

I tabellen nedenfor presenterer vi hvor stor andel av de utenlandske aktørenes omsetning som må overføres til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto innenfor enerettsmodellen dersom innføring av lisensordning ikke skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ettersom det er usikkert hvor mye det vil koste å gjennomføre de ulike tiltakene, presenterer vi resultatene for ulike eksempelnivåer for kostnadene.

Vi ser at den nødvendige effekten av tiltakene er økende gjennom analyseperioden, ettersom også kanalisierungsgraden og inntektene ved en lisensordning er økende over tid. Dersom man totalt ser bort fra kostnadene knyttet til å gjennomføre de ulike tiltakene, må Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til sammen vinne opp mot 6 prosent av omsetningen til de uregulerte aktørene i 2019 og 15,4 prosent i 2023 for at det ikke skal være mer lønnsomt å innføre lisensordning. Dersom kostnaden av å gjennomføre disse innstramningene er betydelig må effekten av tiltakene være desto større for at gjennomføringen skal være mer lønnsom enn et lisensregime. Eventuelle forbedringer i risiko knyttet til problemspilling som følger av tiltakene vil virke i motsatt retning.

Tabell 7: Andel av de uregulerte aktørenes markedsandel som må bli overført til Norsk Tipping/Norsk Rikstoto i nullalternativet for at innføring av lisensordning ikke lenger skal være lønnsomt. Scenariet med 20 prosent skattesats er lagt til grunn.

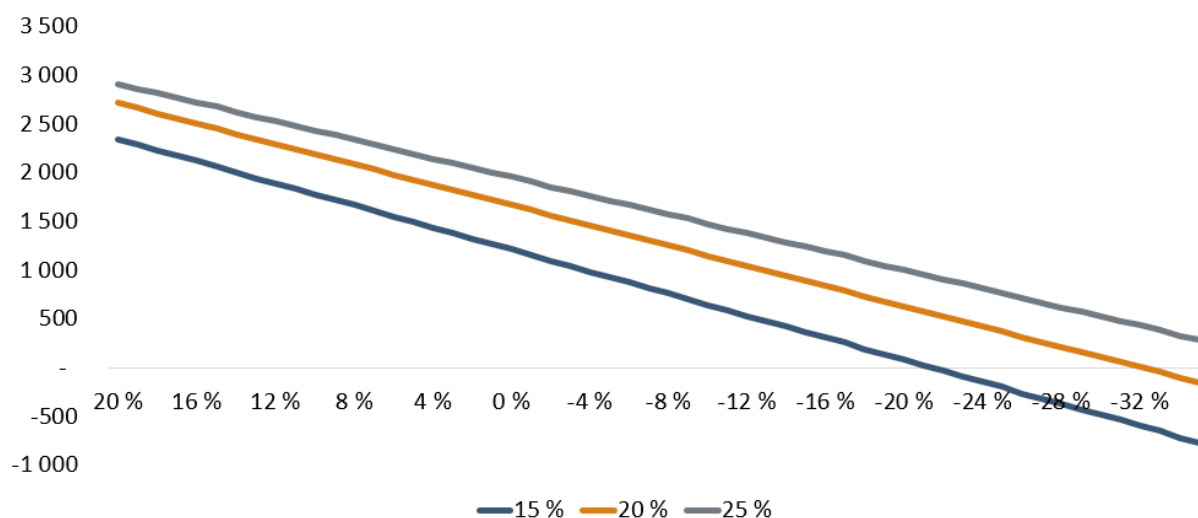
	2019	2020	2021	2022	2023
0 millioner kroner årlig	6,0 %	9,2 %	11,4 %	14,5 %	16,9 %
25 millioner kroner årlig	6,8 %	9,9 %	12,2 %	15,1 %	17,6 %
50 millioner kroner årlig	7,7 %	10,7 %	12,9 %	15,8 %	18,2 %
100 millioner kroner årlig	9,3 %	12,2 %	14,4 %	17,2 %	19,5 %
200 millioner kroner årlig	12,6 %	15,2 %	17,3 %	19,9 %	22,0 %

6.3. Effekt på Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsandel

I hovedanalysen i kapittel 5 har vi lagt til grunn en antakelse om at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ikke vil tape nettoomsetning som følge av innføring av lisensordning. Her vil vi se nærmere på hvordan det vil slå ut i analysen dersom innføring av lisensordning vil føre til endret spillemønster hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Dersom innføring av lisensregime fører til lavere omsetning hos de norske aktørene, vil dette redusere lønnsomheten av tiltaket ettersom en større andel av omsetning går til samfunnsnyttige formål hvis det spilles hos de norske aktørene.

Figuren nedenfor viser den samfunnsøkonomiske verdien av å innføre lisensordning for ulike endringsnivåer på de norske aktørenes online omsetning. Dersom innføring av et lisensregime fører til en vekst i omsetningen hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, på bekostning av omsetningen for de utenlandske selskapene, vil dette øke lønnsomheten av tiltaket. Figuren ser kun på endring i markedsandeler for onlinemarkedet.

Figur 16: Samfunnsøkonomisk verdi av innføring av lisensordning i de ulike scenariene dersom tiltaket påvirker omsetningen til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto online. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.



Figuren viser at analysen er relativt robust mot nedgang i omsetning hos de norske aktørene. Dersom man legger til grunn scenariet med 15 prosent skattesats vil tiltaket fremdeles være lønnsomt dersom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto mister opp til 20 prosent av sin omsetning. Scenariet med 20 prosent skattesats tåler en nedgang i omsetning hos de norske aktørene på omtrent 30 prosent, mens scenariet på 25 prosent skattesats tåler en omsetningsnedgang hos norske aktører på over 35 prosent.

6.4. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med Lotteritilsynets estimat på markedsstørrelse

Beregningene i denne rapporten tar utgangspunkt i at nettoomsetningen i den uregulerte delen av det norske markedet ligger på omtrent 3,4 milliarder kroner i 2017. Dette er over 1,2 milliarder kroner høyere enn Lotteritilsynets øvre anslag. For gjennomsiktighetens skyld har vi likevel valgt å inkludere de samfunnsøkonomiske beregningene fra kapittel 5 ved Lotteritilsynets anslag på markedsstørrelse til grunn¹⁹.

Tabellen nedenfor viser at innføring av en lisensordning for pengespill i Norge sannsynligvis vil være lønnsomt selv med Lotteritilsynets anslag på markedsstørrelse, og selv om lønnsomheten er betydelig lavere. For scenariet med 15 prosent skattesats vil den samfunnsøkonomiske verdien være opp mot 7 millioner kroner i løpet av analyseperioden. Scenariene med 20 prosent og 25 prosent skattesats vil gi en ganske lik effekt dersom Lotteritilsynets tall legges til grunn, med en estimert samfunnsøkonomisk lønnsomhet på rett i nærheten av 150 millioner kroner i løpet av analyseperioden.

¹⁹ Her har vi lagt til grunn en markedsstørrelse på 2 milliarder kroner, som er i midten av estimatet til Lotteritilsynet.

Tabell 8: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av innføring av lisensordning i de ulike scenariene dersom Lotteritilsynets anslag på markedsstørrelsen av det uregulerte markedet legges til grunn. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Prissatte virkninger			
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	1 039	1 155	1 156
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Skattekostnad	1	24	25
Totalt	7	146	147
Ikke-prissatte virkninger			
Problemspilling	Usikkert		
Konsumentoverskudd	Usikkert		
Norsk idrett, media og markedsføringsaktører	Svakt positiv		

7. Vurderinger av fordelingsvirkninger

Innføring av en lisensordning vil kunne medføre til dels store endringer i fordelingen av ressurser mellom ulike samfunnsaktører. De største fordelingsvirkningene kommer i form av at direkte overføringer til idrett, kultur og frivillige organisasjoner reduseres mens skatteinntektene til staten øker kraftig. I sum vil en lisensordning likevel føre til at samlede disponible inntekter til samfunnsnyttige formål øker. En lisensordning kan også lede til negative konsekvenser for en utsatt gruppe av samfunnet dersom det fører til økt risiko for problemspilling. Kompenserende tiltak, som økt innsats mot forebygging og behandling av problemspilling, kan imidlertid innføres i tilknytning til lisensordningen og lette de negative fordelingsvirkningene.

Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke medfører en kostnads- eller nyttevirkning for samfunnet som helhet. Slike fordelingsvirkninger kan være av stor betydning for de samlede virkningene av endret politikk. Selv om et tiltak viser seg å være lønnsomt for samfunnet totalt sett, kan det være grupper som påvirkes negativt som følge av tiltaket²⁰. Fordelingsvirkninger må derfor vurderes for å gi et godt beslutningsgrunnlag.

De største fordelingsvirkningene kommer som følge av at overskuddet til Norsk Tipping og Rikstoto reduseres samtidig som omsetningen hos lisensierte pengespillaktører skattlegges. Fordelingsvirkningen kommer i form av at direkte overføringer fra spillselskapene til idrett, kultur og frivillige organisasjoner reduseres mens skatteinntektene til staten øker. Avhengig av hvilke skattenivå som legges til grunn for en lisensordning vil de direkte overføringene fra norske spillselskaper til idrett, kultur og frivillige organisasjoner reduseres med omkring 1,0 milliarder kroner i netto nåverdi over analyseperioden (2019 til 2023), relativt til nullalternativet (fortsettelse av enerettsmodellen). På den annen side vil de samlede nettoskatteinntektene²¹ øke med mellom 2,1 og 2,7 milliarder kroner avhengig av skattesats relativt til nullalternativet.

I sum vil en lisensordning føre til at samlede disponible inntekter til samfunnsnyttige formål i form av skatt og overskudd fra norske spillselskaper øker med mellom 1,1 og 1,9 milliarder kroner i netto nåverdi over analyseperioden relativt til nullalternativet.

Et velkjent argument mot innføring av lisensordning for spill er nettopp at overføringene til idretten, frivilligheten og kulturformål vil reduseres fordi den direkte koblingen fra overskuddet til Norsk Tipping og Rikstoto kuttes. Denne koblingen har blitt institusjonalisert gjennom Tippenøkkelen²², men er likevel spesifisert gjennom statsbudsjettet. Det er imidlertid fullt mulig å opprettholde denne koblingen under et lisensregime dersom skatteinntektene øremerkes til det formålet. Dersom alle skatteinntekter fra pengespill øremerkes til samme formål som i dag, viser vår analyse at idrett, kultur og frivillige organisasjoner vil motta større overføringer enn ved en videreføring av enerettsmodellen. Hvor mye ressurser som faktisk overføres vil som nevnt avhenge av hvorvidt fordelingen mellom ulike samfunnsnyttige formål endres ved innføringen av en lisensregime. Det er derfor avhengig av politiske prioriteringer og ikke formen på spill-reguleringen.

²⁰ Grunnen til at fordelingsvirkninger er viktig er at en nytte-kostnadsanalyse ikke tar hensyn til at forskjellige samfunnsaktører kan verdsette en krone ulikt. Sagt på en annen måte vektlegges alle aktører likt. I virkeligheten vil som regel en krone verdsettes relativt høyere av en person som har lite i utgangspunktet enn en person som har mye.

²¹ Samlet økning i skatteinntekter fratrukket økte offentlige utgifter til Lotteritilsynet

²² Tippenøkkelen er betegnelsen på fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS til aktuelle formål. 51 prosent av disse går til idretten, 12 prosent til kultur, 10 prosent til hestesport, 8 prosent til helse, 8 prosent til humanitære formål osv. Fordelingen mellom de ulike postene er gjenstand for diskusjon ofte og ble endret sist i 2015 da inntektene fra Extra ble inkludert (Meld. St. 12 (2016-2017)).

Økt markedsføring gjennom direkte sponning av for eksempel idrettsklubber kan også føre til at enkelte organisasjoner vil få en økning i direkte overføringer, men det er grunn til å tro at dette først og fremst vil komme de klubbene med sterkest merkevare til gode.

Innføring av lisensordning vil kunne ha en negativ effekt for den mest sårbare gruppen spillere. Det er mulig at denne gruppen vil bli ufordelaktig påvirket av et lisensregime ettersom vi forventer økt markedsføring og økt tilbud av spill, både fra norske og internasjonale spillselskaper. Som nevnt av diskusjonen i delkapittel 5.2.1 så er nettovirkningen for problemspillere likevel usikker, ettersom den involverer flere elementer som trekker i motstridende retninger. Dersom risikoen for problemspilling likevel øker, vil det få uønskede fordelingsvirkninger fordi en spesielt utsatt gruppe i samfunnet påvirkes negativt. Flere kompenserende tiltak kan imidlertid innføres, ikke minst som følge av at de samlede inntektene til samfunnsnyttige formål øker. Dette gir rom for at staten i større grad enn under dagens regime kan gi støtte til forebyggende arbeid og behandling av spillavhengighet²³. Bedre systemer for identifisering av problemspilling kan også gjøre denne innsatsen mer målrettet og treffsikker enn under dagens reguleringsregime.

Dersom en lisensordning fører til lavere priser på pengespill som følge av økt konkurranse vil det også skje en omfordeling av ressurser fra spillselskapene til spillerne (konsumentene). For spillere hos norske spillselskaper vil det i praksis bety en omfordeling fra idrett, kultur og frivillige organisasjoner til konsumenter av pengespill. For spillere som benytter seg av utenlandske spillselskaper vil lavere pris medføre en omfordeling av ressurser fra utlandet til norske forbrukere og dermed en reell samfunnsøkonomisk gevinst, nærmere beskrevet i forrige kapittel.

²³ I dagens Tippenøkkel går eksempelvis kun 0,3 prosent, eller 183 millioner kroner, av spillemidlene til «Tiltak mot spilleavhengighet».

8. Samlet vurdering og konklusjon

Basert på vår analyse vil det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv være fornuftig å innføre en lisensordning framfor en videreføring av dagens enerettsmodell. Årsaken er at i et spillmarked som stadig blir mer digitalt og internasjonalt vil en lisensordning føre til at en større del av spillmarkedet vil bli regulert av norske myndigheter. En lisensordning vil gi økte inntekter til samfunnsnyttige forhold og økt myndighetskontroll, sammenlignet med dagens modell.

Det er ingen tvil om at enerettsmodellen er under press. Dagens situasjon der over halvparten av nordmenns omsetning online gjennomføres hos selskaper som ikke reguleres av norske myndigheter er problematisk. Til tross for flere forsøk på å øke kanaliseringsgraden til enerettsmodellen, fortsetter andelen å synke og stadig mer av pengespillmarkedet foregår på internett der konkurransen fra internasjonale spillselskaper er hard. Konsekvensen er redusert kontroll over både spillerne og spilltilbyderne.

Vår analyse viser at innføring av en lisensordning for pengespill i Norge trolig er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Årsaken til dette er at en større del av markedet for pengespill kommer innunder norsk regulering og at de samlede inntekter til samfunnsnyttige formål vil øke. Det må imidlertid understrekes at analysen hviler på viktige antagelser om utviklingen i pengespillmarkedet og kanaliseringsgrad ved ulike skattesatser som det er knyttet usikkerhet rundt. Verifisering av markedsanslagene basert på konkrete tall fra spillselskapene selv og mer erfaringsbasert kunnskap fra andre lands innføring av lisensregimer bør imidlertid tilsa at usikkerheten er lavere enn tidligere. Konklusjonen om at en lisensordning er samfunnsøkonomisk lønnsom framstår derfor som relativt robust.

Et lisensregime kan imidlertid innebære en økt eksponering for markedsføring av pengespill. Dette kan øke risikoen for problemspilling og trekke den samlede nytten av en slik ordning noe ned. På en annen side vil et lisensregime føre til at en større del av markedet for pengespill kommer innunder norsk regulering og det kan stilles strengere krav til ansvarlig virksomhet enn det som er tilfelle under en sviktende enerettsmodell. Muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemspilling, som følge at en større del av markedet blir regulert, bidra til å reversere denne effekten. Hva den samlede virkningen på problemspilling vil bli er derfor uklart.

Vår analyse har tatt utgangspunkt i den danske modellen og det er en rekke elementer knyttet til utformingen av en eventuell lisensordning som må vurderes nærmere før en potensiell implementering kan gjøres. Utforming av en lisensordning i Norge vil kreve at myndighetene veier ulike hensyn mot hverandre. En av de vanskeligste avveiningene som må gjøres er valget mellom å oppnå høyest mulig kanalisering opp mot en lisensordning som har et strengest mulig ansvarlighetsregime og gir høyest mulig inntekt til samfunnsnyttige formål.

Høy grad av kanalisering gjør at flere spiller hos selskaper som er underlagt norsk reguleringsmyndighet, mens strenge krav til ansvarlighet vil redusere risikoen for problemspilling. Disse målsetningene er svært krevende å oppnå fullt ut samtidig, fordi økt fokus på kanalisering trolig må innebære reduserte krav til ansvarlighet og økt fokus på ansvarlighet kan redusere kanaliseringsgraden.

På samme måte vil økt skattesats øke inntektene fra hver lisenshaver, men kun inntil et visst punkt der aktøren velger å forbli utenfor lisensordningen fordi kostnaden av å operere innenfor det lisensierte markedet er for høy. Selv om et lisensregime med 25 prosent skatt på nettomsetningen framstår som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme basert på de prissatte virkningene tilsier de ikke-prissatte virkningene at en lavere skattesats kan gi større gevinster totalt sett fordi kanaliseringsgraden blir høyere.

De største fordelingsvirkningene en lisensordning vil føre med seg er at de direkte overføringene til idrett, kultur og frivillige organisasjoner reduseres og overføres til staten i form av skatt. Samlet vil imidlertid de disponible inntektene til samfunnsnyttige formål øke hvilket i prinsipp kan medføre at overføringene til alle samfunnsnyttige formål kan øke. Hensynet til de som er utsatt for problemspilling vil alltid veie tungt i vurderingen av spillpolitikken, men som drøftet tidligere er det uklart i hvilken grad en lisensordning vil svekke beskyttelsen av denne gruppen.

Vår samlede vurdering er derfor at et velutformet lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt og øke sannsynligheten for at vedtatte målsetninger for spillpolitikken kan nås også i fremtiden.

9. Bibliografi

Actis. (2016). *Verdier i spill*. Actis rapport .

Brække; Brenna Vollan. (2017, 22. april). *Stenger spill i utlandet*. Oslo: Klassekampen.

Copenhagen Economics. (2016). *Licensing system for online gambling - Which tax-rate yields both high channelization and high tax revenues?* Stockholm: Copenhagen Economics.

Direktoratet for økonomistyring. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv 109/14 - Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Oslo: Finansdepartementet.

Hernes, Ø. (2017, Februar 16). VG. Hentet fra SJOKKBESKJED FRA SPILLAVHENGIGHET NORGE: ÅPNER FOR Å STØTTE LISENS TIL UTENLANDSKE SPILLSKAPER: <https://www.vg.no/sport/i/JdJB7/sjokkbeskjed-fra-spillavhengighet-norge-aapner-for-aa-stoette-lisens-til-utenlandske-spillskaper>

Hopland, S., & Hovland, K. (2018, April 24). E24. Hentet fra Flertall for utredning om kasino-exit for Oljefondet: <https://e24.no/makro-og-politikk/oljefondet/flertall-for-utredning-om-kasino-exit-for-oljefondet/24318077>

IKT Norge. (2015). *Høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill*.

Jødahl, R. (2017, Juni 21). *Samtaler med risikospillere virker*. Hentet fra www.norsk-tipping.no: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/blogg/samtaler-med-risikospillere-virker>

Kulturdepartementet. (2015, Juli 8). *Høringsbrev - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/horingsnotat---utredning-av-konsekvenser-ved-en-mulig-lisensordning-for-pengespill.pdf>

Lotteritilsynet. (2004). *Forslag til handlingsplan for forebygging av spilleavhengighet og reduksjon av skadevirkninger fra overdrevent pengespill*.

Lotteritilsynet. (2017). *Hjelpelinjen for spilleavhengige - Samtalestatistikk 2017*.

Lotteritilsynet. (2018, Juli 11). *Norsk pengespelmarknad i 2017*. Hentet fra <https://lottstift.no/pengespel/pengespelstatistikk/norsk-pengespelmarknad-i-2017/>

Meld.St. 12 (2016-2017). (u.d.). *Alt å vinne*. Oslo: DSS.

Menon . (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill*. Oslo: Menon Economics.

NOU. (1997:27). *Nytte-kostnadsanalyser - Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Oslo: Finansdepartementet.

Oslo Economics. (2018). *Evaluering av Norsk Tippings og Rikstotos organisering og praksis*.

- Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R., Molde, H., & Morken, A. (2014). *OMFANG AV PENGE- OG DATASPILLPROBLEMER I NORGE 2013*. Bergen: Institutt for samfunnspsykologi, Universitet i Bergen.
- Pallesen, S., Molde, H., Mentzoni, R., Hanss, D., & Morken, A. (2016). *OMFANG AV PENGE- OG DATASPILLPROBLEMER I NORGE 2015*. Bergen: Institutt for Samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen.
- Rambøll. (2015a). *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Rambøll. (2018). *MARKEDSFØRINGENS EFFEKT PÅ SPILLING AV PENGESPILL OG PENGESPILLPROBLEMER*. Lotteritilsynet.
- Roland Berger. (2016). *Regulation of online betting market in Poland*. Warszawa: Roland Berger.
- SOU 2017:30. (u.d.). *En omreglerad spelmarknad - Del 1*. Stockholm.
- Spillemyndigheden. (2014). *Vejledning om lovpligtig oplysning af vilkår ved markedsføring af bonus*. Hentet fra https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Vejledning%20om%20lovpligtig%20oplysning%20af%20vilk%C3%A5r%20ved%20markedsf%C3%B8ring%20af%20bonustilbud_0.pdf
- Spillemyndigheden. (2017). *Årsberetning 2017*. Hentet fra https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/spillemyndigheden_-_aarsberetning_2017.pdf
- Sundén, D. (2015:1). *En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden*. Stockholm: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Svenska Spel. (2017). *Svar på remiss avseende Spellicensutredningen betänkande "En omreglerad spemarknad"*. Stockholm.

Vedlegg:



Hååå! Trekvart milliard i potten på fredag



GI DRØMMEN EN SJANSE

Bidrar Norsk Tippings markedsføring i Norge til ansvarlige kanalisering - eller til en utvidelse av totalmarkedet for spill?

Innhold

1.0 Innledning	01
2.0 Markedsføring - en innføring	02
3.0 Markedet for spill i Norge	03
3.1 Enerettsmodellen	04
3.2 Norsk Tipping sin rolle i markedet	04
3.3 Typer pengespill i det norske markedet	05
4.0 Spilleatferd og spilleproblemer i Norge	07
4.1 Befolkningsundersøkelse om spilleproblemer	07
4.2 Om utvikling av spilleproblemer	07
5.0 Markedsføring av spill i Norge	09
5.1 Opplevd påvirkning av spillereklame	10
5.2 TV-reklamer for pengespill	10
5.3 Internasjonal regulering	11
6.0 Norsk Tippings markedsføring	13
6.1 TV-reklame	15
6.2 Markedsføring på internett	16
6.3 Direkte markedsføring	17
6.4 Annen eksponering	17
7.0 Hvor ansvarlig er Norsk Tippings markedsføring?	19
7.1 Markedsføring som går lengre enn nødvendig	19
7.2 Mer markedsføring enn nødvendig?	20
7.3 Eksklusive kanaler for markedsføring	20
7.4 Lekkende markedsføring?	21
7.5 Kanalisering – eller utvidelse av totalmarkedet?	22
7.6 Norsk Tippings ivaretagelse av sårbare spillere	22
8.0 Totalkonsummodellen, rus og spillavhengighet	24
8.1 Totalkonsummodellen	24
8.2 Statlig salg av vin og brennevin	24
8.3 Strategier for å forhindre kanalisering	25
9.0 Avslutning og oppsummering	26

1 Innledning

Denne rapporten har som formål å se nærmere på det norske spillmarkedet. Den skal belyse dagens modell for spill, utviklingen i spillmarkedet og markedsføring av spill.

Rapporten er ikke resultatet av en ny studie. Dette er en sammenstilling av eksisterende fakta, hentet fra rapporter og undersøkelser som tidligere har sett nærmere på blant annet det norske spillemarkedet, Norsk Tipping og markedsføring av pengespill.

I dag operer Norge med en såkalt enerettsmodell. I praksis gjør dette at det kun er Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som har tilgang til å tilby og markedsføre spill i Norge – i tillegg til de store landsdekkende lotteriene. Denne modellen har ligget fast over svært lang tid. Argumentasjonen fra myndighetene for å opprettholde denne modellen er at man ønsker å ha et ansvarlig spillmarked hvor man begrenser de potensielle skadevirkningene.

Spillmarkedet har de siste årene vært i kraftig utvikling. Gjennom EØS -avtalen har nordmenn mulighet til å spille hos internasjonale selskaper som operer med lisens i EU-land. Selv om selskaper med lisens i EU-land operer i henhold til omfattende reguleringer blir de i den norske konteksten betegnet som «uregulerte aktører». Fra myndighetene har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fått i oppdrag om å kanalisere nordmenns spilling bort fra de uregulerte aktørene og inn til de norske, statsautoriserte

aktørene¹. Hypotesen er at dette vil føre til mindre avhengighet, mer ansvarlig spill og økte inntekter til gode formål enn hva for eksempel en lisensmodell ville medført.

I konkurranse med de uregulerte aktørene ser vi at Norsk Tipping øker sin markedsføring i det norske markedet betraktelig. Ikke bare handler dette om hvor mye penger det brukes, men også med hensyn til hvilke kanaler som brukes. I stedet for at det i dag kun markedsføres i tradisjonelle kanaler, tar Norsk Tipping i økende grad i bruk skreddersydd markedsføring digitalt – via nettannonser, på mobil og via innholdsmarkedsføring.

Det har de siste årene også vært en stor økning i antallet – og typen – spill Norsk Tipping tilbyr nordmenn. Dette er spill som er svært lik spillene som tilbys av internasjonale aktører. Dette har vært begrunnet med et ønske om å ha et reelt alternativ til hva utenlandske aktører tilbyr.

Denne kortfattede rapporten søker å belyse hvilken betydning den overnevnte utviklingen har, samt om markedsføringen til Norsk Tipping bidrar til å øke spillmarkedet eller om det bare bidrar til kanalisering fra de uregulerte aktørene. I dette ligger det også et poeng med å se om dagens modell og utvikling i det norske spillemarkedet potensielt kan ha skadelige effekter på de områdene enerettsmodellen skal beskytte oss mot.

Denne rapporten er utarbeidet av Gambit Hill + Knowlton Oslo i april 2019, på oppdrag av Kindred Group.

¹ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/09/Retningslinjer-for-markedsf%C3%B8ring-i-regi-av-Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto-nov-14.pdf>

2 Markedsføring - en innføring

Markedsføring er definert som «... å planlegge og gjennomføre aktiviteter som fører til byttehandel mellom bedrifter eller organisasjoner på den ene siden og forbrukerne av varene eller tjenestene på den andre.»²

Det finnes ulike tilnærminger til markedsføring. I den ene enden har vi ren informasjon og i andre har vi reklame. «Reklamen gjør oss bevisst behov vi egentlig ikke visste at vi hadde, og forteller oss deretter hvordan bestemte varer eller tjenester kan tilfredsstille disse behovene.»² Reklamen er i så måte et grep for å utvide et totalmarked.

Informasjon kjennetegnes ved at man har en strategisk plan for å skape positive relasjoner til omgivelsene. Informasjonen er faktaorientert, appellerer i liten grad til følelser og har vanligvis ikke fokus på å være underholdende. Reklamen er ofte ikke faktaorientert, appellerer ofte til følelsene og har som oppgave få mottageren til å oppleve et behov som den i utgangspunktet ikke nødvendigvis hadde.

I et kanaliseringssoppdrag vil man bruke markedsføring i form av å opplyse eller informere om en tjeneste, mens i en kommersiell tilnærming vil man bruke markedsføring i form av reklame og salgsutløsende tiltak som utvider markedet.

² <https://ndla.no/subjects/subject:7/topic:1:183193/topic:1:84505/resource:1:69430>

3

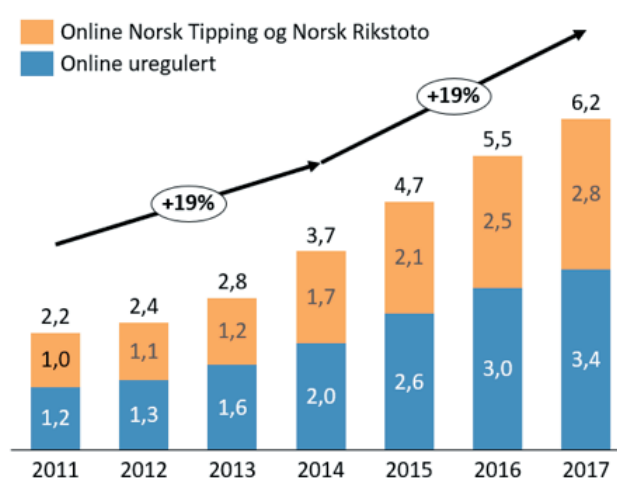
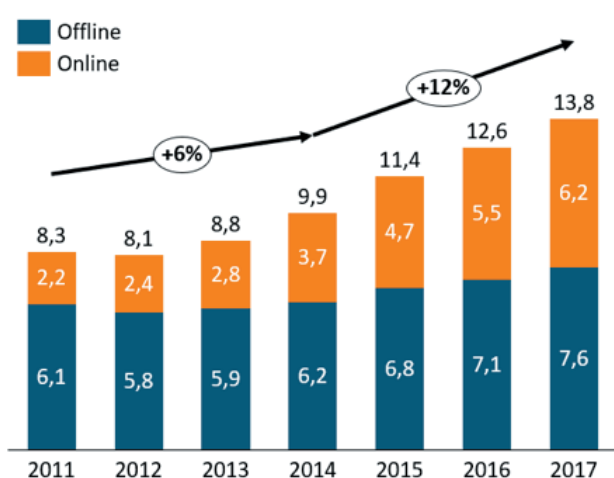
Markedet for spill i Norge

Høsten 2018 presenterte konsultentselskapet Menon en rapport hvor de gjorde en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for pengespill i Norge³.

I rapporten har selskapet blant annet sett nærmere på markedsutviklingen i det norske spillmarkedet, basert på analyseselskapet H2 Gambling Capital sine estimater. Analyse-selskapets tall viser en sterk vekst i det totale markedet for pengespill i Norge de senere årene. Blant annet var det en årlig vekst på 6 prosent i perioden 2011 til 2014, før den årlige veksten økte til 12 prosent i perioden 2014 til 2017. Estimer fra H2 Gambling Capital viser også at det er onlinemarkedet som i stor grad står for mye av denne veksten; mens 73 prosent av norske pengespill foregikk offline i 2011, var det tilsvarende tallet i 2017 på 55 prosent.

Den gjennomsnittlige veksten i onlinemarkedet har vært på 19 prosent de siste årene. I kroner og øre (omregnet fra Euro) har dette betydd en økning i markedet fra 2,2 milliarder kroner i 2011 til 6,2 milliarder kroner i 2017. Fordelingen mellom de regulerte aktørene og de uregulerte har vært noenlunde jevnt fordelt, med de norske aktørene sin markedsandel stabilisert på omtrent 50 prosent gjennom perioden.

Selv om veksten i onlinemarkedet har vært betydelig for nærsagt alle segmenter, er det enkelte typer spill som har skilt seg ut med betydelig vekst. Kasinospill har hatt en vekst fra 14 til 23 prosent i perioden, samtidig som bingo har hatt en vekst i markedsandel fra 6 til 9 prosent. Sportsspill sin markedsandel har gått fra å være på 43 prosent i 2011 til 38 prosent i 2017.



Figur 1: Utviklingen i netto omsetning for offline og online pengespill i Norge, til venstre, og regulert og uregulert nettoomsetning online, til høyre. Tall i løpende milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018 (Kilde Menon Economics 2018)

³ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>

3.1 Enerettsmodellen

I 1947 ble det besluttet å innføre en enerettsmodell for pengespill i Norge. Denne medfører at det er det kun Norsk Tipping og Norsk Riks toto som har lov til å tilby og markedsføre spill. I 2016 vedtok Stortinget å videreføre – og styrke – denne modellen⁴.

Enerettsmodell er definert i Lotterilovens paragraf 1a, å «... sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid.»⁵

Siden innføringen av denne modellen har markedet for pengespill utviklet seg betydelig både i omfang og kompleksitet. Spesielt har internetts inntog og senere utbredelsen av smarttelefoner bidratt til et større mangfold spilltjenester. I dag møter de norske aktørene sterk konkurranse fra utenlandske spillselskaper – de som per dags dato ikke har tilgang til å tilby og/eller markedsføre spill i det norske markedet.

Utviklingen har gjort det vanskeligere for norske myndigheter å ha full oversikt over nordmenns spillevaner. Dette er en utvikling man har sett i flere andre land også: Flere europeiske land har hatt en utvikling i spillmarkedet hvor stadig flere spiller hos internasjonale aktører, hvilket har gjort det utfordrende å ha kontroll med det nasjonale spillmarkedet. For fleste europeiske landene har løsningen vært å innføre lisensregimer fremfor å forholde seg til en enerettsmodell. I praksis betyr dette at kommersielle aktører kan søke om lisens til å drive pengespill. Dette skjer i henhold til omfattende retningslinjer for spill satt av de nasjonale myndighetene. I tillegg betales det også skatt og/eller lisensavgifter. I Danmark innførte de en slik lisensordning i 2012. Etter et omfattende utredningsarbeid, innførte også Sverige en lisensordning fra 2019.

En utvikling som gjør at enerettsmodellen kommer under press må vi kunne forvente at fortsetter, hvilket gjør det naturlig med en modelldebatt også i Norge. I Granavolden-erklæringen har også den norske regjeringen tatt til orde for å «... gjennomføre en bred og ekstern evaluering av norsk spillpolitikk.»⁶

3.2 Norsk Tipping sin rolle i markedet

Norsk Tipping er et statseid aksjeselskap, hvor Kulturdepartementet har ansvar for å forvalte statens eierskap.

Ifølge regjeringens egne beskrivelser er selskapets oppgave å «... avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til lovfestede ideelle formål.»⁷

Norsk Tipping introduserer relativt hyppig nye spillalternativer i det norske markedet. Argumentet for å gjøre dette er at selskapet skal kunne kanalisere spill bort fra de uregulerte aktørene i markedet og over til de spilleaktørene og -alternativene som er regulerte. Derfor må man også kunne tilby spill som er attraktive nok til å lokke nordmenn bort fra de uregulerte alternativene. Det er godt dokumentert at enkelte av spillene som Norsk Tipping tilbyr i utgangspunktet har høy risiko for å skape spillavhengighet, men vurderingen er at denne risikoen er bærekraftig for at Norsk Tipping skal kunne være et fullgodt alternativ for de spillerne som ønsker å benytte seg av denne typen spill⁸.

I tråd med dette introduserte Norsk Tipping i 2014 såkalte instaspill, hvilket er en «... nettbasert spillportefølje som består av kasino og underholdningsspill.»⁹ Med dette kom det også en

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20162017/id2524078/sec1>

⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-11>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#kultur>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/norsk-tippings-rolle/id2521212/>

⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

fauna av nye spill som det norske folk fikk tilgang på - inkludert en lang rekke kasinospill underlagt merkenavnet Kong Kasino¹⁰. Dette er spill som er svært like mange av de spillene internasjonale aktører tilbyr, og som gjerne er forbundet med en forhøyet risiko for spillavhengighet.

Det overordnede spørsmålet er i hvor stor grad Norsk Tippings aktivitet faktisk har den ønskede, kanaliserende effekten, eller om stadige produkt-innovasjonen – og omfattende markedsføringen – i regi av selskapet først og fremst bidrar til å øke totalmarkedet for spill i Norge, samt en negativ innvirkning på nordmenns spillvaner.

3.2.1 En spilleaktør i endring

Tanken med Norsk Tipping har fra staten sin side vært å ha et selskap som kan være et fullverdig, trygt og godt alternativ til de uregulerte aktørene i spillemarkedet.

Selskapet forbindes tradisjonelt med produkter som tippekupongen og lottotrekningene på NRK lørdagskvelden. De siste årene har det imidlertid vært en bevegelse i Norsk Tippings tilbud som kanskje best kan beskrives med «fra tippelapp til app»: Storparten av innovasjonen skjer innenfor onlinespill. Norsk Tipping har tilbudt stadig flere produkter via nye kanaler, hvilket har bidratt til å skape et spillmarked i Norge som er svært lett tilgjengelig. Der hvor man tidligere måtte gå til et fysisk spillested for å ha tilgang til spill, finnes nå nærsagt alle spill i et mobilt format.

Med den konstante produktutviklingen og omfattende markedsføringen Norsk Tipping har stått for over lang tid, er det i dag mange likheter mellom enerettsaktøren og de uregulerte spill-aktørene. Selskapets produktvalg ligner i dag i stor grad på det som tilbys av andre spilleaktører i EU. Dette inkluderer spill man vet medfører en forhøyet risiko for spilleavhengighet.

I tillegg befinner Norsk Tipping seg i alle markedsføringskanaler som de uregulerte aktørene gjør – i tillegg til noen ekstra. Eksempler på det siste er de direktesendte lottotrekninger på TV.

Norsk Tipping har gjennomgått en omfattende profesjonalisering av sin markedsføring de senere årene, og er nå aktiv i sin markedsføring til alle døgnets tider. Gjennom bruk av et bredt spekter av kanaler kan selskapet nå ut – i realiteten – hvor som helst og når som helst: Når folk sitter på bussen, når folk er i butikken, når de sitter ved middagsbordet. Ovenfor norske kunder har selskapet mulighet til å markedsføre sine produkter i et omfang som de uregulerte aktørene ikke har mulighet til.

Spørsmålet er om selskapets utvikling fremdeles kan sies å være i tråd med de ansvarlighets-prinsippene som Norsk Tipping bygger på, i en tid hvor det blir stadig vanskeligere å si at selskapet i særlig grad skiller seg ut fra aktørene som i dag betegnes som uregulerte.

3.3 Typer pengespill i det norske markedet

Dagens spillmarked består av både regulerte og uregulerte aktører, hvilket gjør at det totale tilbudet av ulike spill over tid har blitt stort for nordmenn.

Spillene som tilbys i markedet har ulike egenskaper og fungerer på forskjellig vis, hvilket også medfører at ulike spill har ulik grad av risiko for å skape spillavhengighet. I Oslo Economics sin rapport Evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis fra 2018¹¹, skrevet på oppdrag fra Kulturdepartementet, brukes følgende oversikt over de ulike segmentene av spill man grovt sett har i markedet i dag:

⁹ <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/historie>

¹⁰ <https://www.norsk-tipping.no/kongkasino>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/67d887b80ac049c6900d95af3e2845a2/evaluering-av-norsk-tipping-og-norsk-rikstoto-ende-lig-versjon.pdf>

3.3.1 Tallspill

En kategori som omfatter såkalt lotterispill og skrapelodd på papir. Gevinster gis som en følge av tilfeldig trekning, hvilket gjør at dette ofte omtales som såkalte lykkespill. Forhåndskunnskap og ferdigheter har ingen betydning for om man vinner.

3.3.2 Ferdighetsspill

I ferdighetsspill har spillerens kunnskaper og ferdigheter noe å si for utfallet. Dette er gjerne spill hvor sannsynligheten for å vinne er uttrykt gjennom spillets odds. Det gjør også at spilleren vet på forhånd hvilken tilbakebetaling hun kan oppnå dersom hun vinner.

3.3.3 Kasinospill

Kasinospill er digitale spill tilgjengelig på nett, enten via PC, mobil eller nettbrett. Dette er en type spill som går under kategorien lykkespill, da ferdigheter vil ha en svært begrenset rolle å spille i sannsynlighetene for gevinst. Norsk Tipping sin betegnelse for denne typen spill er instaspill.

3.3.4 Automatspill

Omfatter spill på fysisk automat eller spillterminal plassert i kiosk eller hos kommisjonær. Omfatter spill som foretas på en fysisk automat, eller spillterminal plassert i en kiosk eller hos en kommisjonær.

4 Spilleatferd og spilleproblemer i Norge

Ifølge regjeringens egen definisjon, kan penge-spillavhengighet defineres som en lidelse som består av hyppige, gjentatte episoder med spilling som dominerer personens liv slik at sosiale, yrkesmessige, materielle og familiemessige forhold skades¹².

4.1 Befolkningsundersøkelse om spilleproblemer

Høsten 2015 ble det i regi av Universitetet i Bergen gjennomført en befolkningsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer. Undersøkelsen ble utført på oppdrag fra Lotteritilsynet. Undersøkelsen tok utgangspunkt i at den relevante populasjonen (personer bosatt i Norge i alderen 16 – 74 år) i Norge på det daværende tidspunkt (1. januar 2015) var 3 809 647 personer.

Funnene i rapporten fant at 293 000 personer kunne betegnes som lavrisikospillere, 88 000 som moderate risikospillere, mens 34 000 ble kategorisert som det man kan definere som problemspillere. Prosentvis oppgir rapporten at det i 2015 var omtrent 0,9 prosent spillere som kan plasseres i kategorien problemspiller. Inkluderer man kategorien moderat risikospiller blir tallene følgelig høyere, da 2,3 prosent kan klassifiseres i denne gruppen.

I rapporten fra UiB fant man at risikoen for å være problemspiller blant annet var høyere hos menn, mennesker med lav utdannelse, de som er født utenfor Norge, samt blant de som

var arbeidsledige eller uføre. Dette er grupper som kategoriseres som ekstra sårbare, hvilket også gjør at eventuell markedsføring mot disse gruppene bærer med seg en betydelig risiko.

Fra befolkningsundersøkelsen er det i tillegg verdt å merke seg at eldre spillere hovedsakelig fokuserer på de tradisjonelle spillene – hest, tipping og tallspill. De yngre aldersgruppene, derimot, spiller hyppigere på nyere type spill – typisk de som er nettbaserte. Det vi vet fra forskningen er at det gjerne er de nettbaserte spillene, typiske kasinospill for eksempel, som også er de spillene som fører med seg størst fare for å utvikle avhengighet. I så måte kan man si at de mest avhengighetsskapende spillalternativene i markedet primært har unge som sin målgruppe.

4.2 Om utvikling av spilleproblemer

Alle typer spill kan i ytterste konsekvens medføre spilleproblemer for den som velger å spille. Det er imidlertid, som vi allerede har påpekt, forskjeller i hvilke spill som fører med seg den høyeste risikoen for å utvikle spillavhengighet hos den som spiller.

I kulturdepartementets Stortingsmelding fra 2017, Alt å vinne, har departementet gjort en oppsummering av hva de viktigste driverne for spilleproblemer er¹³. I denne pekes det på at hastighet i spill, tilgang og hvor lenge man kan spille uten opphold er de viktigste enkeltelementene som definerer hvor risikofylt enkelte typer spill er for den som spiller.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/tilsyn-kontroll-og-oppfolging/id2521201/>

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

Hastighet i spill går på hvor lang tid det går fra innsatsen er lagt til en eventuell gevinst kan høstes. Tilgangen går på hvor lett det er for spilleren å finne og spille spillet, eksempelvis om man kan spille via mobil. Hvor lenge man kan spille uten opphold går på hvor lenge den enkelte spiller kan benytte seg av produktet før hun/han blir «tvunget» til å ta en pause. Stortingsmeldingen peker på at tallspillet Lotto er et spill som medfører lav risiko, mens spilleautomater på nett er et konkret eksempel på et spill som medfører høyere risiko.

Tar man dette i betraktning, er det relevant å merke seg at utviklingen i det norske spillemarkedet over lengre tid har gått i retning av at flere spill oppfyller overnevnte kriterier. I Norsk Tipping sin utvikling av nye spill er det stadig flere av disse spillene hvor hastigheten er vesentlig høyere enn tidligere og hvor tilgjengeligheten er fundamentalt lettere enn hva som tradisjonelt sett har vært tilfellet. Selv om en slik utvikling begrunnes med at Norsk Tipping må være konkurransedyktig i møte med de utenlandske aktørene, kan man god grunn anta at dette har vært med på å sette flere mennesker i faresonen for å utvikle spillavhengighet.

I sin egen stortingsmelding påpeker kulturdepartementet at prosentandelen som spiller hos Norsk Tipping har økt, og at dette henger sammen med at enerettsaktøren har lansert online kasino, online bingo og online skrape-spill på både internett og mobil. Spillene har med andre ord blitt lettere tilgjengelig, og det er spill som gjerne har høyere hastighet enn de tradisjonelle spillene vi forbinder med Norsk Tipping. Mange av disse spillene plasserer seg også i kategorien «lykkespill», da det ikke behøves spesielle ferdigheter for å vinne. Dette er i så måte som lavterskelspill å regne, hvor det gjerne er drømmen om å vinne som fungerer som motivasjon – ikke et ønske om å få satt sine egne ferdigheter på prøve.

5

Markedsføring av spill i Norge

I Norge er det klare retningslinjer for hva som er lov når det gjelder markedsføring av spill. Retningslinjene for markedsføring ble fastsatt i 2014¹⁴, og sier blant annet at:

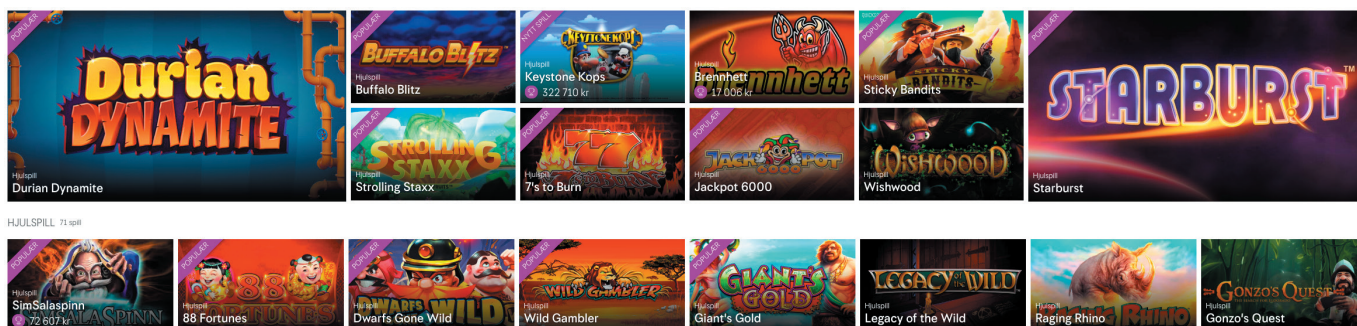
1. Vinner sjansene ved spill må fremstilles på en korrekt måte, hvilket innebærer at markedsføringen ikke må gi inntrykk av at vinner sjansene er større enn hva de i realiteten er.
2. Markedsføringen må ikke være urimelig påtrengende eller aggressiv.
3. Markedsføringene må ikke foregå i større omfang enn hva som er nødvendigvis for å kanalisere spill bort fra uregulerte aktører og inn til de tilbudene som er underlagt det offentlige – dvs. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Dette er elementer som må leses i lys av den enerettsmodellen vi opererer med i dag. Det er spesifikt slått fast at det rettslige og politiske grunnlaget for dagens modell er å sikre at pengespill foregår i trygge former og at det skal forebygge negative konsekvenser. Norsk Tipping skal bidra til et ansvarlig pengespilltilbud i Norge,

ikke å drive et selskap med mål om størst mulig profit¹⁵.

Spørsmålet er om selskapet i realiteten lykkes med å skape et mer ansvarlig pengespilltilbud i Norge, hvilket i denne sammenheng innebærer å kanalisere spill bort fra de uregulerte. Ved å besøke selskapets egne nettsider får man raskt et bilde av at Norsk Tipping i dag tilbyr en omfattende rekke av spill som selskapet for noen år tilbake ikke hadde som en del av sin portefølje. Dette inntrykket blir tydelig hvis man eksempelvis trykker seg inn på selskapets tilbud av kasinospill.

Dette er spill som bærer med seg høy risiko for spillavhengighet og som blir stadig lettere tilgjengelig på mobile plattformer. Spørsmålet er om markedsføringen av disse spillene – og andre spillesegmenter – har vært større enn hva den trenger å være: Har enerettsaktørene sin markedsføring vært av en slik grad at det kun har kanalisert spill, eller har det i realiteten bidratt til å øke totalmarkedet og i forlengelsen av dette hatt uheldige konsekvenser for spillavhengighet i Norge?



¹⁴ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/09/Retningslinjer-for-markedsf%C3%B8ring-i-regi-av-Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto-nov-14.pdf>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

5.1 Opplevd påvirkning av spillereklame

Ifølge UiB sin befolkningsundersøkelse slås det fast at det fremstår som en hovedtendens at reklame har en effekt når det kommer til å informere befolkningen om hvilke ulike former for pengespill som finnes i markedet og hvilke selskaper som tilbyr disse spillene¹⁶. Reklamen påvirker til en viss grad både spilleatferd og det de definerer som spilleintensjoner – dvs. om man har planer om å spille i fremtiden. Ifølge rapporten ser holdningene til pengespill ut til å bli mer positive etter man har blitt eksponert for reklame. Samlet sett sier UiB sin rapport at reklame synes å ha «en relativt stor innvirkning.»

Dette er interessant å merke seg, når man tar i betraktning at det i dag er enerettsaktørene som har tillatelse til å markedsføre seg i markedet. Med tanke på at Norsk Tipping har tillatelse til å benytte en rekke plattformer som andre aktører ikke har, vil det si at mye av reklamen for som når ut til nordmenn kommer i regi av selskapet. Basert på funnene fra UiB sin befolkningsundersøkelse vil vi fra dette kunne utlede at

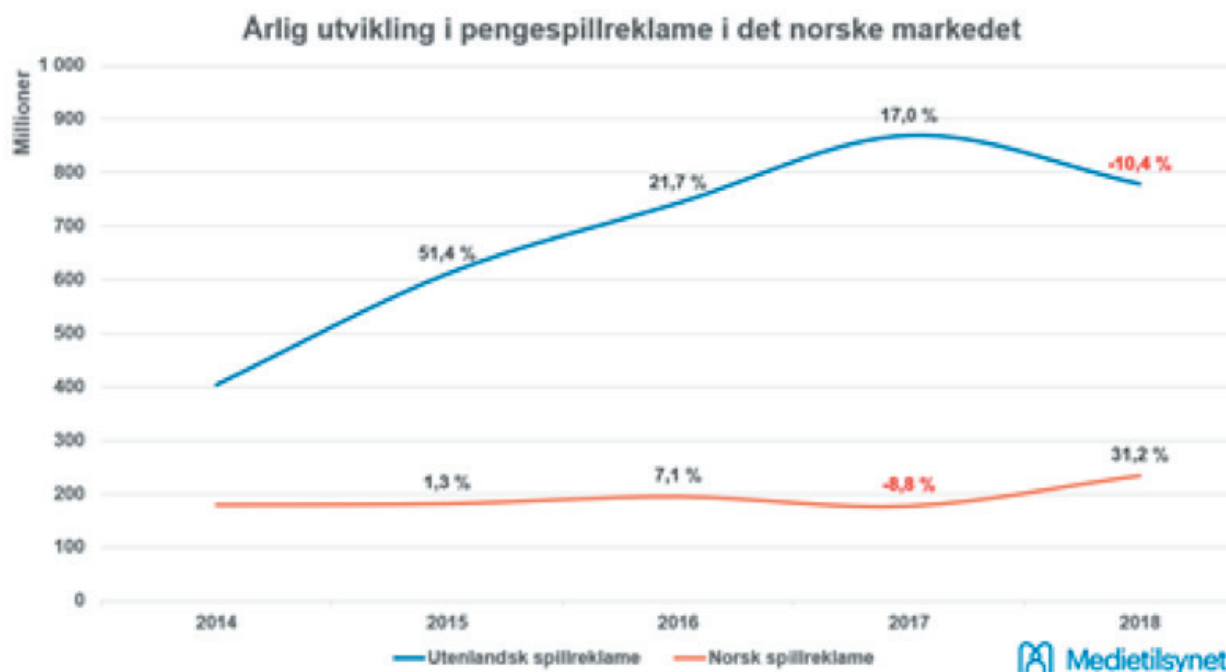
Norsk Tipping til en viss grad bidrar til økte spilleintensjoner – samt en mer positiv holdning til pengespill.

5.2 TV-reklamer for pengespill

Medietilsynet kartla pengespillselskapenes bruk av midler til TV-reklame i perioden august 2017 til 2018. Gjennomgangen viste at de utenlandske spilleaktørene brukte om lag tre prosent mindre på TV-reklame enn hva de gjorde i tilsvarende periode fra 2016 til 2017¹⁷.

Her er det dog en interessant utvikling å spore: Reklamemarkedet for de utenlandske spilleaktørene falt med ca. 10 prosent i perioden. Men blant de norske aktørene så man en betraktelig økning i bruken av penger på TV-reklame. Fra 2017 til 2018 så man hos de norske pengespillaktørene en økning på over 30 prosent i forhold til foregående periode.

Fra Medietilsynet sin side har denne utviklingen blitt ansett som positiv. Hypotesen er at utviklingen blant annet viser at regulatoriske grep



¹⁶ https://lottstift.no/wp-content/uploads/2016/06/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf

¹⁷ <https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2018/pengespillmarkedet-gar-ned/>

i markedet har fungert. Tilsynet synes også å være av den oppfatning at økningen i pengebruk blant de regulerte aktørene ikke er bekymringsverdig, da de uregulerte aktørene fremdeles bruker mer penger på TV-reklame enn hva de regulerte gjør.

Fra statens side har det blitt slått fast at markedsføringen av de statlige pengespillene ikke må være mer omfattende enn nødvendig for å kanalisere folks spillelyst¹⁸. Det må derfor kunne stilles spørsmål til om den økningen vi ser i Norsk Tippings aktiviteter går lengre enn det som kan forsvares for å bare sikre kanalisering, tatt i betraktning at utviklingskurvene i bruk av penger på TV-reklame peker i diametralt forskjellige retninger for de regulerte og uregulerte aktørene.

Her er det også veldig viktig å huske at økningen Norsk Tipping har i markedsføring via TV ikke må behandles som en isolert størrelse. Parallelt med denne betydelige økningen intensiverer også Norsk Tipping sin markedsføring via andre kanaler enn TV, noe som gjør at den totale markedsføringen vokser i stort omfang.

5.3 Internasjonal regulering

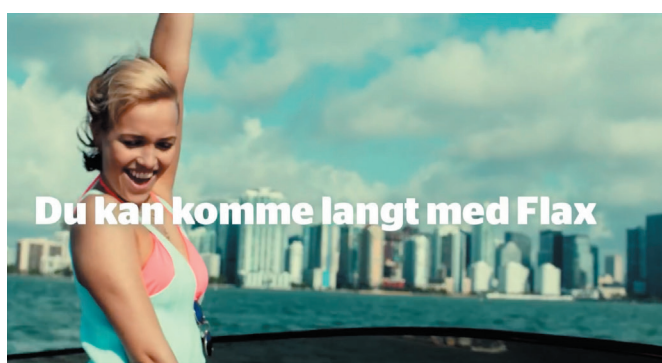
I en vurdering av de norske retningslinjene for spillmarkedsføring er det interessant å kaste et

blikk til hvordan andre land har valgt å regulere sine egne markedet.

De britiske regulerings- og konkurransemyndighetene, Ofcom, har tydelige retningslinjer for hvilke rammer markedsføring av gambling kan foregå i innenfor Storbritannia¹⁹. Ofcom sine retningslinjer har blant annet to punkter i sin regulering av spillereklame som det er verdt å merke seg. De slår fast at reklamer for gambling ikke må

- "...exploit the susceptibilities, aspirations, credulity, inexperience or lack of knowledge of under-18s or other vulnerable persons."
- "...be likely to be of particular appeal to under-18s, especially by reflecting or being associated with youth culture."

Med Norsk Tipping sin stadige utvikling av nye produkter som blir lettere tilgjengelig, raskere og som tegner et bilde av en mulighet til å oppnå drømmer gjennom gevinst, må man stille seg spørsmålet om selskapets reklame ville vært lovlig i Storbritannia. Norsk Tipping sin markedsføring av spill fokuserer i stadig større grad på spill som appellerer til en yngre målgruppe, blant



¹⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6aeb22f9e1694fc5ac073cbec0732d4e/horingsnotat---forslag-til-endringer-i-kringkastingsloven.pdf>

¹⁹ https://www.asa.org.uk/type/broadcast/code_section/17.html

annet gjennom sine Instaspill og via bruk av mobil som plattform. I tillegg gjør den omfattende markedsføringen at selskapet uten nevneverdig tvil også blir eksponert for samfunnsgrupper som er spesielt utsatt for en negativ spillatferd.

Spill er underlagt en eller annen form for regulering i nærsagt alle land vi liker å sammenligne oss med – uavhengig av modell. Debatten om modellvalg i Norge preges ofte av et ordskifte som antyder at de uregulerte spillaktørene ikke ville forholdt seg til det nasjonale regelverket hvis de hadde fått innpass. Eksempelvis via en lisensmodell. Her er det verdt å poengtere at de utenlandske spillaktørene forholder seg til det gjeldende regelverk i alle markeder de går inn i. Skulle de uregulerte aktørene fått innpass i Norge, ville de følgelig også operere i tråd med det gjeldende, norske regelverket.



6

Norsk Tippings markedsføring

Ifølge selskapets års- og samfunnsrapport for 2018 brukte Norsk Tipping i 2018 brutto 318 millioner kroner på kjøp av reklame. Dette er ifølge selskapet en økning på 0,3 prosent sett mot 2017²⁰. I disse tallene fokuserer selskapet på hva de har kjøpt av reklame. Dette bidrar til å skape et noe feil inntrykk av den totale markedsføringen.

Kjøpt reklame er kun én del av ligningen, da det er en hel rekke faktorer som spiller inn - i tillegg til de direkte kostnadene. Markedsføringen til Norsk Tipping er stor, og inkluderer blant annet sponsorater, sosiale medier, influencer markedsføring, innholdsmarkedsføring og søkemotor-optimalisering. En kartlegging av Norsk Tippings totale markedsinvesteringer for 2018, utarbeidet av et av Norges mest anerkjente mediebyråer, viste at selskapets totale markedsføringsaktiviteter for 2018 beløp seg til en sum som overstiger hele 1,2 milliarder norske kroner.

Norsk tipping har siden 1947 opparbeidet seg en stor og profesjonell organisasjon med en markedsføringsenhet som bruker hele spekteret av markedsføringsformer og kanaler. De er så dyktige at de til slår de råeste kommersielle aktørene i bransjen, i ulike reklamekonkurranser. For å få til dette bruker de de noen av de beste og mest kommersielle reklamebyråene i bransjen, bl.a TRY og Redink, som til daglig jobber med kunder som Rema 1000, Telenor og Coop.

Reklamekonseptene som benyttes spenner fra reklamefilmer som har vunnet både gull og sølvfisk for beste reklamefilm, en pris som TV 2 deler ut hvert år. Videre til hyperrettede reklame-

kampanjer i det som heter «content marketing» eller «native advertising» der reklameteknikken er å få mottakeren til å oppfatte at den leser en redaksjonell artikkel, men som egentlig er en reklame for et produkt. I 2016 vant Norsk Tipping to viktige priser i Content Marketing Norges årlige utdeling.

Fra juryens begrunnelse:

«Vinneren bygger sitt arbeid på relevant innhold basert på kundenes interesser - og benyttet ulike kanaler som målgruppen benyttet i løpet av mediedøgnet. Caset har med tallfestede resultater skapt stor rekkevidde, engasjement og konvertering hvor innholdsmarkedsføring har vært det viktigste virkemiddelet.»²¹

I dag eksponeres vi for Norsk Tippings produkter gjennom hele dagen i ulike former og kanaler. Spilloppfordrende reklame i nettaviser på morgen, reklameplakater i kollektivtrafikken, flagg og banner på kiosker i bybildet, egne store reklamekonsepter i dagligvarebutikken, skrapelodd når vi skal betale, reklamespotter på radio mens i lager middag og store reklamefilmer som lover en stor livsendring hvis vi bare spiller.

Når vi sjekker mobilen en siste gang sent på kvelden, får vi spesialtilpasset reklame såkalt «retargeting» basert på hva vi er blitt eksponert for tidligere, som har en siste «Spill nå»-oppfordring. Norsk Tippings reklame følger oss gjennom hele dagen i ulike kanaler og flater.

Norsk Tipping har de siste årene drevet betydelig innovasjon i sitt forsøk på å kanalisere spill bort

²⁰ <https://2018.norsk-tipping.no/samfunnsoppdrag/ansvarlig/>

²¹ <https://contentmarketing.no/awards/>

fra det uregulerte spillmarkedet, hvilket også har fått følger for hvilke plattformer man kan få tilgang til selskapets spill på – og dermed også hvor man blir eksponert for markedsføring.

Norsk Tipping utviklet sin første app for smarttelefoner i 2010. Selskapets egne tall viser at over 50% av omsetningen i digitale salgskanaler i 2015 kom fra mobiltelefon. Hvis en ser bort fra fysiske flakslodd og terminalspillene Multix og Belaga, blir alle Norsk Tipping sine spill i dag tilbydd via mobile løsninger. Dette gjør at aktørens spill er svært tilgjengelige – tilnærmet døgnet rundt²². En slik produktinnovasjon har blitt fulgt i parallell av utviklingen i selskapets markedsføring, da også denne har blitt mer omfattende, tilgjengelig på flere plattformer og mer grafisk og innholdsmessig appellerende enn noen gang tidligere.

Logikken bak en slik utvikling er at de statlige aktørene i spillmarkedet må kunne tilby en attraktiv portefølje av spill, slik at nordmenn har et reelt alternativ. Med dette håper staten å kanalisere nordmenns spilleatferd til å primært foregå i «ansvarlige former» og ikke føre til spilleproblemer i befolkningen.

Likevel er flere av spillene som Norsk Tipping i dag tilbyr, eksempelvis Instaspill og Liveodds, i utgangspunktet spill som forbindes med en høy risiko for spilleavhengighet. Dette, kombinert med det enorme omfanget av selskapets markedsføring, gjør det betimelig å stille spørsmål til om denne utviklingen kan sies å følge en ansvarlighetslinje.

Vurderer vi markedsføringsformen opp mot kanaliseringssoppdraget vil det riktige valget ha vært å legge seg på en mer informativ linje blant til de som vil spille. Norsk Tipping har valgt en reklame som markedsføringsform, med plasseringer og budskap som er meget aggressive både på spilloppfordring og store premier, deler av markedsføringen lover også store livsendringer dersom man vinner.

I denne store mengden spilloppfordrende reklame er det en liten som snakker om de negative konsekvensene herunder spillavhengighet.

Håhå! Trekvart milliard i potten på fredag



²² <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

6.1 TV-reklame

I Universitet i Bergen sin undersøkelse Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015 fremgår det at det er via TV størsteparten av eksponeringen for spillereklame finner sted i Norge²³.

Og det er gjerne yngre aldersgrupper som blir hyppigst eksponert for slik reklame. Rapporten slår fast at mens «... bare 4.8% av de 16-26 år aldri har sett reklame for pengespill på TV de siste 12 månedene er den tilsvarende andelen blant dem 66-74 år 20.9%.» Da det er bevist at det gjerne er de yngste aldersgruppene som også er mest tilbøyelig til å utvikle en negativ spille-atferd, er det grunn til uro at det også på TV – en plattform man ofte spekulerer i at ikke lenger er interessant for unge mennesker – først og fremst er unge som blir eksponert.

I en undersøkelse av markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer fra 2018, så Rambøll nærmere på hvilke virkemidler enhetsaktørene tar i bruk i sin markedsføring via TV²⁴. Rambøll finner at reklamene i hovedsak fokuserer på «sosiale verdier» og at spill hovedsakelig er underholdning. At det tegnes et nærmest utelukkende positivt bilde av noe som

beviselig har store nedside, kan potensielt gi negative følger for utsatte grupper, da det gjør det vanskelig å gjøre en grundig vurdering av potensiell risiko.

Norsk Tipping er en av de største TV-annonsørene i Norge. De bruker en rekke av sine merkevarer til å få oppmerksomhet og selskapet bruker betydelige summer på markedsføring. Selskapets reklamer i tv-ruta appellerer gjerne til følelser og har som oppgave få mottageren til å oppleve et behov som hun eller han i utgangspunktet ikke nødvendigvis hadde. Ofte er selskapets reklamer knyttet til deres konsept med å gi drømmen en sjanse – som i selskapets reklame hvor de viser en Flax-loddvinner som får muligheten til å dra på en drømmeferie i Florida.

Selv om TV-reklame fremdeles har en betydelig rolle å spille for markedsføringen av spill, er plattformen på vei ned som markedsføringskanal. I dag er det stadig flere annonsører som flytter sin markedsføring over på nett, da dette er en plattform hvor man i langt større grad har mulighet til å skreddersy budskap, treffe spesifikke målgrupper og generelt få bedre avkastning på investerte midler.



²³ https://lottstift.no/wp-content/uploads/2016/06/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf

²⁴ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdfw>

6.2 Markedsføring på internett

I 2005 ble det bestemt at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skulle ha muligheten til å formidle sine pengespill på internett og i andre elektroniske kanaler²⁵. Dette har gjort at Norsk Tipping sin markedsføring har inntatt nye plattformer og fått en ny form sammenlignet med tidligere.

I dag kan Norsk Tipping benytte seg av SMS, epost, banner, sosiale medier, søkemotor-optimalisering, samt en rekke andre kanaler. Dette gjør at omfanget av markedsføringen blir større. Men det har også fått en ekstra effekt i form av at det har blitt mulig for selskapet å nå ut individuelt til en stor mengde spillere. Resultatet er at omfanget av markedsføring mot enkelt-individer kan bli stort.

Rambøll undersøkte i en fra 2018 også digital annonsering i norske nettaviser. Rambøll finner at innholdet i disse reklamene utelukkende vinkler pengespill på en positiv måte – hvilket også inkluderer at vinneransynligheten for de ulike spillene blir underkommunisert. Dette er et mønster vi kjenner godt igjen fra nærsagt alle de digitale plattformene Norsk Tipping tar i bruk for å reklamere for sine produkter.

Norsk Tipping har også begynt å ta i bruk influencers og kjendiser i markedsføringen av sine spill. Dette er markedsføring som i stor grad treffer en yngre målgruppe – en gruppe med større tilbøyelighet til å utvikle en negativ spill-atferd. Dette er en markedsføringskanal som det fremdeles er utfordrende å regulere for norske myndigheter. Norsk Tipping har vært villige til å dra nytte av dette, noe som har resultert i at selskapet ved anledninger har beskyldt for å befinne seg i en gråsoner av hva de har lov til²⁶.

Innholdsmarkedsføring har blitt en sentral del av selskapets verktøykasse. Innholdsmarkedsføring er i realiteten reklame som er fordekt som

redaksjonelle artikler, men som har en liten tekst som sier at artikkelen dreier seg om annonsør-innhold eller at det er en annonse. Faktisk har Norsk Tipping i så stor grad behersket denne markedsføringskanalen, at de blant annet har vunnet flere priser for sitt arbeid med innholds-markedsføring. Dette er en type reklame og markedsføring som ofte gjør det svært vanskelig for en bruker å se om artikkel hun eller han leser er en faktisk artikkel, eller om det i realiteten er en betalt annonse fra Norsk Tipping.

Med den parallelle fremveksten av nye spill-produkter og nye markedsføringsplattformer, ser vi at selskapet driver – både direkte og mer indirekte – markedsføring av spill som det er knyttet stor risiko til²⁷. Selskapets markedsføring fokuserer nesten utelukkende på de positive sidene ved denne typen spill – inkludert vinnersjanser og at «hvem som helst» kan vinne de store summene som det reklameres for. Dette er med på å danne et feilaktig inntrykk av hvor stor den reelle sjansen for å vinne er, hvilket gjør det enkelt å friste spesielt utsatte individer inn i spill.



²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20162017/id2524078/sec1>

²⁶ <https://www.dn.no/reklame/norsk-tipping/pengespill/blogg/norsk-tipping-kalles-dobbeltmoraliske/1-1-5470736>

²⁷ <https://www.norsk-tipping.no/artikler/gjorde-en-god-deal-vant-222062-kroner>

6.3 Direkte markedsføring

I en rapport fra 2018 har Rambøll sett på Norsk Tipping sin virkemiddelbruk når det gjelder direkte markedsføring i det norske markedet. Det rapporten finner er at Norsk Tipping spiller på faktorer som underholdning, samfunnsansvar, folkelighet, sosiale verdier og kunnskap i sin markedsføring. Her er det også verdt å merke at det gjerne er høye gevinster som løftes frem og fokuseres på i direkte kundekontakt.

Selv om enerettsaktørene er underlagt et strengt regelverk for hvor langt de har lov til å gå i sin direkte markedsføring, ser vi stadig forsøk fra selskapets side på å gå så langt man kan innenfor regelverkets grener for å nå ut til eksisterende og potensielle kunder. Spesifikt kan dette eksempelvis dreie seg om omfanget av reklame som Norsk Tipping retter mot enkeltindivider – eksempelvis hvor man epost som sendes ut til personer i løpet av en relativt kort tidsperiode.

I tillegg er gjerne også den direkte markedsføringen svært ensidig og positiv i sitt fokus. I stedet for å fokusere på ansvarlighetstiltak i direkte kommunikasjon med kunde, fokuserer Norsk Tipping i stor grad på å fremheve potensielle premier i sin kundekommunikasjon – gjerne premier som utgjør enorme summer. Selv om selskapet i teorien ikke har mulighet til å drive direkte kommunikasjon mot personer som er definert som høyrisikospillere, er det verdt å stille spørsmålstegn til om selskapets omfattende markedsføring, positive vinkling og neglisjering av ansvarlighetstiltak er så ansvarlig som man må kunne forvente av en statlig aktør som nyter godt av en enerettsmodell.

6.4 Annen eksponering

Den kanskje mest kjente formen for eksponering som Norsk Tipping bedriver skjer gjennom TV-sendte trekninger via de ordinære TV-kanalene. Per i dag gjelder dette trekninger av Lotto og Vikinglotto på NRK, en plattform som sørger for en potensiell eksponering av spill for

et stort antall mennesker i Norge – uavhengig av risikoklasse.

I en rapport fra Oslo Economics, Wikborg Rein og UiB fra 2018, hvor de evaluerte Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sin organisering og praksis, slår det fast at disse sendingene har stor strategisk verdi – inkludert at sendingene bidrar til å bygge en tillit blant det norske folk til Norsk Tipping sin merkevare²⁸.

Dette er en helt unik plattform å ha tilgang til for Norsk Tipping, da de får mulighet til å markedsføre spill til et svært stort publikum ukentlig – uten at noen aktør kan konkurrere med selskapet om oppmerksomheten. Man kan på mange måter si at lottotrekningen er en markedsføringskanal som for mange har gått under radaren, på grunn av at det har vært en del av nordmenns helgeunderholdning i flere tiår – man tenker ikke over at dette er en svært effektiv måte for Norsk Tipping å bygge merkevare på, samt markedsføre sine produkter.

Norsk Tipping har i tillegg i økende grad tatt i bruk produktplassering som en del av sin portefølje av markedsføringstiltak. Her har det de siste årene vært flere eksempler på at selskapet bruker denne kanalen på en måte som gjør det vanskelig for folk flest å vite at de blir eksponert



²⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/67d887b80ac049c6900d95af3e2845a2/evaluering-av-norsk-tipping-og-norsk-rikstoto-ende-lig-versjon.pdf>

for et produkt – eller om de kun blir eksponert for nyheter eller underholdning. Et av de mer kjente eksemplene på dette fra de seneste årene kom i 2018, da TV 2 ble felt i Pressens Faglige Utvalg for sitt samarbeid med Norsk Tipping²⁹.

I et klart eksempel på sammenblanding av reklame og journalistikk, var det under en sending av Senkveld den 20. oktober 2017 beviselig vanskelig for publikum å vite at de ble eksponert for markedsføring av Norsk Tipping:



Fra Senkveld-sendingen 20. oktober i fjor.

«Senkveld» brøt god presseskikk - PFU slår ned på samarbeid med Norsk Tipping. Reagerer også på TV 2-profilenes rolleblanding

Utvalget mener TV-kanalen lot kommersielle interesser få innflytelse på journalistikken. Kritiserer samtidig Thomas Numme og Harald Rønnebergs deltakelse i en ren reklamekampanje for Norsk Tipping.



²⁹ <https://www.medier24.no/artikler/senkveld-brot-god-presseskikk-pfu-slar-ned-pa-tv-2-samarbeid-med-norsk-tipping-reagerer-ogsaa-pa-programledernes-rolleblanding/433511>



Hvor ansvarlig er Norsk Tippings markedsføring?

Norsk Tipping har over lang tid opparbeidet seg en sterk posisjon i samfunnet og blitt en aktør som storparten av nordmenn har høy kjennskap og tillit til.

Hensikten med enhetsmodellen og Norsk Tipping sitt virke i Norge å sørge for at vi har et bærekraftig marked for spill i Norge – i den forstand at vi skal forhindre spillavhengighet og de uheldige konsekvensene en negativ spillatferd kan føre med seg. Selv om selskapets hovedoppgave er å kanalisere nordmenns spillatferd, er det grunn til å stille spørsmål til om omfanget av selskapets markedsføring – inkludert tone, grafisk utforming og innhold – i dag kan anses å møte samfunnsoppdraget.

I den offentlige debatten er det først og fremst de uregulerte spilleaktørenes atferd og tilstedeværelse som får oppmerksomhet hva gjelder negative konsekvenser. Det fremstår imidlertid tydelig at det er behov for en mer reflektert og balansert debatt om det norske spillmarkedet. Blant annet peker flere rapporter utarbeidet på vegne av Kulturdepartementet på potensielt negative konsekvenser av Norsk Tippings aktivitet.

Overordnet dreier dette seg om Norsk Tippings markedsføring er å et nivå som kan anses som forsvarlig, eller om selskapet i realiteten har en markedsføringsinnsats som er vesentlig større enn hva som kan kalles hverken forsvarlig eller nødvendig for å sørge for et ansvarlig spillmarked. I realiteten kan det være snakk om at selskapets atferd i stedet er med på å drive frem et større totalmarked.

7.1 Markedsføring som går lengre enn nødvendig

Lotteritilsynet fører tilsyn med Norsk Tipping og kommer årlig med rapporter som informerer om arbeidet og hva tilsynet avdekker³⁰.

Tilsynets konklusjon fra 2018 var at Norsk Tipping har kontroller som gjør det mulig for selskapet å avdekke om de går lengre enn nødvendig i sin markedsføring for å kanalisere nordmenns spilleatferd. Tilsynet avdekket likevel avvik og forbedringspunkter i sin gjennomgang:

- Norsk Tipping brukte en 24 år gammel jente sin vinnerhistorie i sin markedsføring. Jenta viste seg å ha spilt spillet Flax for livet for å dekke over tidligere tap i spillsammenheng.
- To av Norsk Tipping sine funksjonærer hadde ikke lenke til selskapets informasjonsside Spillvett, hvilket er et krav.
- Tilsynet anbefalte Norsk Tipping å finne en løsning for registrert spill på papirbaserte flakslodd.

Selv om dette er isolerte hendelser, er det likevel eksempler på aspekter ved Norsk Tippings atferd som er problematisk.

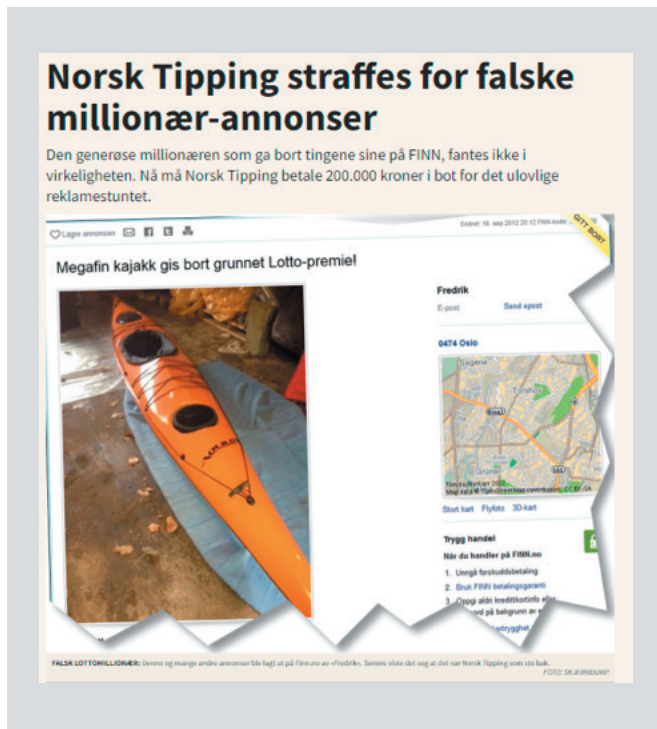
Det har vært flere saker de siste årene hvor Norsk Tipping har – i beste fall – operert i en gråsoner. Flere ganger har det blitt påpekt at selskapet har brukt en form for markedsføring som er lokkende og som kan fremstå som misvisende for den

³⁰ <https://lottstift.no/arsrapport-2018/mange-nordmenn-omgar-tapsgrense-med-ulovleg-metode-no-tar-norsk-tipping-grep/>

som blir utsatt for markedsføringen. Et av de mer tydelige eksemplene dette var selskapets bruk av en falsk Finn-annonse i sin reklame for noen år siden:

7.2 Mer markedsføring enn nødvendig?

Oslo Economics sin rapport fra 2018 slår fast at selv om det er vanskelig å slå fast med sikkerhet at omfanget av markedsføringsaktiviteten fra enerettsaktørene er for omfattende, er det grunn til å «... diskutere hvorvidt enkelte elementer av markedsføringen er nødvendige for å oppnå kanalisering, eller hvor de sannsynlige skadevirkningene av effektive markedsføringsvirkemidler kan være større enn gevinstene fra forventet kanalisering.³¹»



I klartekst er det et spørsmål om gevinsten ved kanalisering i forbindelse med markedsføringen kan veie opp for den økte risikoen forbundet med spillene som markedsføres. Rapporten slår videre fast at «Enerettsaktørene bør kunne redegjøre for kanaliseringsgevinstene, og sannsynliggjøre at disse er tilstrekkelige for at strategien skal kunne forsvares.» I dag er det ingen rapporter eller undersøkelser som har klart å slå fast med sikker-

het at kanaliseringsgevinstene er store nok til å forsvare den strategien som ligger til grunn for dagens modell.

Det fremstår som noe rart at Norsk Tipping i dag opererer innenfor såpass komfortable grenser som de gjør, når vi i realiteten ikke har kunnskap nok til å slå fast at deres aktivitet faktisk er med på å forhindre at spilleatferden går i feil retning. Tatt i betraktning at selskapet i dag får fritt leide til å utvikle en rekke spill som vi vet er sterkt avhengighetsskapende, samtidig som selskapet bruker hundrevis av millioner på markedsføring, må det gjøres et større arbeid med å slå fast med 100% sikkerhet at dette er en ansvarlig linje å legge seg på.

Dette er særlig viktig tatt i betraktning at all form for reklame for pengespill kan, for potensielle problemspillere, bli et problem og bidra til negativ spilleatferd. I dag er realiteten at vi ikke kan vite med sikkerhet hvordan Norsk Tipping påvirker potensielle risikospillere, da det er umulig å holde kontroll med hvilken markedsføring gruppen blir utsatt for. Dette er et direkte resultat av at Norsk Tipping i dag benytter seg av et så bredt spekter av markedsføringskanaler og -innhold at det har blitt umulig å kontrollere i tilstrekkelig grad.

7.3 Eksklusive kanaler for markedsføring

I dag har Norsk Tipping tilgang til kanaler som de uregulerte aktørene ikke har lov til å benytte seg av. Eksempelvis ligger det en enorm markedsføringsverdi i at Norsk Tipping har tilgang til TV-sendte trekninger via statskanalen NRK hver eneste uke. Dette er markedsføring av spill som potensielt når ut til hele den norske befolkningen, uavhengig av risikoklasse, og hvor spill på mange måter blir normalisert og ufarliggjort. For mange nordmenn er pengespill blitt en normal del av «tv-underholdningen» på lørdagskvelden – noe man må kunne anse som et direkte resultat av at Norsk Tipping får kommunisere et spilltilbud via statskanalen NRK.

³¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/67d887b80ac049c6900d95af3e2845a2/evaluering-av-norsk-tipping-og-norsk-rikstoto-ende-lig-versjon.pdf>

TV-trekningene kan være lett å glemme i det større bildet når man vurderer Norsk Tipping sine markedsføringsaktiviteter. Men i Oslo Economics sin rapport påpekes det at selv om de TV-sendte sendingene ikke brukes til å omtale andre former for spill, kan sendingene «... indirekte bidra til en generell bagatellisering av farene knyttet til pengespill.» Rapporten påpeker at sendingene burde være en godt egnet kanal til å promotere ansvarlighetstiltak i forbindelse med spill, noe Norsk Tipping per dags dato ikke gjør.

Tatt i betraktning at Norsk Tipping gjennom TV-sendte trekninger har en markedsføringskanal ingen andre aktører har tilgang på, betyr dette en betydelig strategisk fordel for selskapet. Men det innebærer også at ansvaret for forsvarlig og ansvarsfull formidling blir desto større.

I dag fremstår det som at dette er et ansvar Norsk Tipping ikke tar på alvor. Selskapet får frie tøyler til å reklamere for sitt produkt på en statskanal som mange har tilgang på. Sendingen går på et tidspunkt hvor det fremdeles er unge barn som sitter og følger med, og det er et innslag som har blitt ufarliggjort til den grad at det regner som en vel så naturlig del av helgeunderholdningen som Nytt på Nytt. Særlig urovekkende er det at selskapet ikke utnytter denne sendeflaten til å kommunisere mer rundt ansvarlighetstiltak.

Lottotrekningene på NRK fremstår først og fremst som en måte å normalisere pengespill i befolkningen på, fremfor å på noen måte være en aktiv del av Norsk Tippings arbeid med å oppfylle et klart definert samfunnsoppdrag.

7.4 Lokkende markedsføring?

I sin rapport fra 2018 så Oslo Economics nærmere på om enerettsaktørene sin markedsføring kan anses som lokkende. Som de selv skriver i rapporten kan man ved å legge EU-domstolens uttalelser til grunn, «... lett kunne trekke den konklusjon at enkelte former for

markedsføring som enerettsaktørene i dag benytter seg av, er «lokkende».³²»

Bakgrunnen for en slik uttalelse kan man lese nærmere om i Rambøll sin rapport fra 2018³³, hvor selskapet har sett på konkrete tilfeller hvor enerettsaktørene har benyttet seg av markedsføring som befinner seg i en tydelig gråsoner.

Rapporten viser blant annet til et eksempel hvor Norsk Tipping i sin markedsføring har en formulering som sier at «I kveld kan du vinne utrolige 142 millioner». Her påpeker Rambøll blant annet at selv om rapporten ikke inneholder en direkte oppfordring, har den en «... tiltalende grafisk utforming.» Den aktuelle annonsen har også oppgitt vinnerjansen som «1:95 millioner per rekke», som kan sies å være en noe villedende måte å opplyse om de reelle vinnerjansene på. Denne måten å fremstille vinnerjansene på er et gjennomgående tema i mye av selskapets markedsføring³⁴.

Man burde kunne anta at Norsk Tipping gjennom sin markedsføring primært ville fokusere på å informere fremfor å reklamere, all den tid selskapet har sin nåværende rolle for å forvalte et samfunnsoppdrag hvor målet er å minimere de negative konsekvensene ved spill så langt det lar seg gjøre. Men slik er ikke realiteten i dag.

Tenk å vinne 54 millioner kroner



³² <https://www.regjeringen.no/contentassets/67d887b80ac049c6900d95af3e2845a2/evaluering-av-norsk-tipping-og-norsk-rikstoto-ende-lig-versjon.pdf>

³³ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf>

³⁴ <https://www.norsk-tipping.no/artikler/40-millioner-kan-bli-dine-onsdag-290419>

Informasjon er gjerne faktaorientert, appellerer i liten grad til følelser og har vanligvis ikke fokus på å være underholdende. Reklame, derimot, er ofte ikke faktaorientert, appellerer til følelsene og har som oppgave få mottageren til å oppleve et behov som den i utgangspunktet ikke nødvendigvis hadde. Norsk Tipping driver i stor grad reklameorientert virksomhet – ikke informasjonsvirksomhet.

Storparten artikler som omhandler spill i regi av Norsk Tipping oppgir vannersannsynlighet på en måte som gjør det svært utfordrende for spilleren å få et realistisk bilde av vannersjansene. Dette forsterkes med at markedsføringsinitiativene til selskapet også fokuserer på drømmen om å oppnå noe.

7.5 Kanalisering – eller utvidelse av totalmarkedet?

Basert på det tilgjengelige materialet som finnes, hvor Norsk Tipping sin aktivitet og markedsføring har blitt undersøkt nærmere, er det betimelig å stille spørsmål til om selskapets markedsføring i realiteten er med på å drive spillelyst og utvikle et større totalmarked for spill i Norge enn det som egentlig er nødvendig.

Som tidligere beskrevet må Norsk Tipping sin markedsføring ses i lys av at denne skal kunne bidra til å kanalisere spillere bort fra de uregulerte aktørene og inn i det regulerte spillmarkedet man har her i Norge. I dag eksponeres nordmenn for Norsk Tippings produkter hele dagen lang – i ulike former og kanaler. Spilloppfordrende reklame i nettaviser på morgen, reklameplakater i kollektivtrafikken, flagg og banner på kiosker i bybildet, egne reklamekonsepter i dagligvarebutikken, skrapelodd når vi skal betale, reklamespotter på radio mens i lager middag og store reklamefilmer som lover en stor livsendring hvis vi bare spiller.

Når Oslo Economics utarbeidet sin rapport i 2018, med fokus på Norsk Tipping sin markedsføring, gjennomførte de samtaler med en rekke organisasjoner som jobber med pengespillproblematikk. I en oppsummering av disse samtalene slår rapporten fast at «Gjennom-



EN AV STOR-VINNERNE: Hilde Hanne Haaland fra Løren, her sammen med mannen Eirik, ble en av fjorårets storvinnere hos Norsk Tipping. Hilde vant på en helt spesiell satsette. FOTO: FRANK BRANDT

Se hvor fjorårets lokale millionvinnere fra Norsk Tipping bor

26 innbyggere i Hedmark vant i fjor en million kroner eller mer hos Norsk Tipping. Her ser du hvor samtlige bor - og hvor mye de vant på hvilket spill.

gående for intervjuene er at organisasjonene er kritiske til det totale omfanget av markedsføring for pengespill. Videre er de kritiske til at man møter pengespillreklame på så mange forskjellige markedsføringsflater. Organisasjonene peker på at det knapt finnes noen flater som er fri for pengespillreklame. Denne kritikken er tydelig rettet mot Norsk Tipping og Rikstoto, som har eksklusiv tilgang til flere markedsføringsflater enn de uregulerte aktørene.»

Samme rapport påpeker at det er usikkert om nyttevirkningene ved Norsk Tipping markedsføring veier opp for skadevirkningene når det gjelder kasinospill.

Det er ikke nødvendigvis noen fasit på hvor mye markedsføring som er nok, gitt Norsk Tipping sitt samfunnsoppdrag. Når anslag estimerer at selskapet bruker over en milliard kroner på sin totale markedsføring i løpet av et år, er det på sin plass med en større diskusjon om markedsføringen av spill i regi av enerettsaktørene har kommet til et nivå hvor det er vesentlig større enn hva som strengt tatt er nødvendig.

7.6 Norsk Tippings ivaretagelse av sårbare spillere

Selv om mange spill i regi av Norsk Tipping har mekanismer som skal sørge for å beskytte spillere, er det enkelte spill som har egenskaper som kan bidra til spillproblemer. Høye maks-

gevinster og høye tilbakebetalingsprosenter er egenskaper ved flere av selskapets spill som vi vet kan bidra til en negativ spilleatferd.

Rambøll sin undersøkelse av markedsføringens effekt på spilling og pengespillproblemer fra 2018 påpekte at den mer eller mindre utelukkende positive vinklingen av pengespill bidrar til å ta vekk noe av den rasjonelle vurderingsevnen vi har tilknyttet spill. Positiviteten gjør blant annet at vi blir dårligere til å skape oss et reelt bilde av risiko³⁵.

Organisasjoner som deltok i Oslo Economics sin undersøkelse i 2018 pekte på nettopp denne problemstillingen og etterlyser en markedsføring fra enerettsaktørene som fokuserer mer på de farene som er knyttet til pengespill³⁶. Den samme studien slår også fast at «Å informere spillerne om ansvarlighetsrammeverket rundt spillene som tilbys fremstår som noe som bør kommuniseres tydeligere til spillerne direkte, hvert fall når det rapporteres om at spillere er fornøyd med å bli fulgt opp og bevisstgjort på egne tap.»

Totalt sett ser vi at Norsk Tipping sine spill over tid har blitt tilgjengelig på en overveldende mengde av kanaler. I mange av disse er det vanskelig å skulle skille mellom hva som er reell journalistikk, og hva som i realiteten er bestillingsverk fra det statlige spillselskapet. Da flere av disse kanalene er åpent tilgjengelig for hvem som helst, er det vanskelig for Norsk Tipping å ha full kontroll med hvem som blir eksponert for deres reklamer.

Norsk Tipping tydeliggjør i liten grad de potensielle nedsidene ved å spille på et av selskapets produkter. Ved å nærmest utelukkende fokusere på oppsidene, spenningen og drømmene knyttet til spill, gjør dette at utsatte spillere kan skape seg et helt urealistisk bilde av den risikoen som faktisk er forbundet med spill.

³⁵ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf>

³⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/67d887b80ac049c6900d95af3e2845a2/evaluering-av-norsk-tipping-og-norsk-rikstoto-ende-lig-versjon.pdf>

8

Totalkonsummodellen, rus og spillavhengighet

Det er naturlig å sammenligne strategiene norske myndigheter har valgt for pengespill med det som er tilfellet for alkohol. For begge områdene har man valgt å organisere salg av produktene gjennom statlige eide aksjeselskaper som har fått enerett til salg av spill og vin/brennevin til norske forbrukere.

8.1 Totalkonsummodellen

Til grunn for den norske alkoholpolitikken ligger totalkonsummodellen. Denne tilsier at det er en nær sammenheng mellom totalkonsumet av alkohol i en befolkning og andelen som drikker svært mye. Det vil si at jo større totalkonsumet er, desto flere med svært høyt konsum og følgelig desto større omfang av alkoholproblemer. Dette innebærer at tiltak som effektivt reduserer totalkonsumet – eller gjennomsnittskonsumet – av alkohol, vil redusere omfanget av alkoholrelaterte problemer.

Ifølge en ny studie fra Nordic Studies on Alcohol and Drugs (august 2018)³⁷ er det empirisk støtte for totalkonsummodellen med hensyn til pengespill. «Forekomst av omfattende pengespill eller pengespillproblemer økte med økende gjennomsnittlig spillefrekvens eller omsetning på pengespill. Dette henger sammen med at fordelingen av pengespill, målt i spillefrekvens eller penger brukt på pengespill, er svært skjevfordelt i befolkningen. De fleste som spiller, gjør dette i beskjedent eller moderat omfang, mens de relativt få som spiller aller mest, står for en betydelig andel av det totale pengespillomfanget.»

Basert på gjennomgangen viser man til at det er rimelig å anta at politiske virkemidler som reduserer det totale spilleomfanget, også bidrar til å redusere omfanget av problemspill.

8.2 Statlig salg av vin og brennevin

Vinmonopolet ble opprettet i 1922 og har enerett på salg av brennevin, vin og sterkøl til forbruker. Selskapet hadde i 2017 en omsetning på 13,4 milliarder. Vinmonopolet er et heleid statlig aksjeselskap som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. På sine hjemmesider beskriver Vinmonopolet sin oppgave på følgende måte «Gjennom fravær av markedsføring, ansvarlig salg og begrenset tilgjengelighet bidrar Vinmonopolet til at alkoholkonsumet i Norge er lavere enn det ellers ville vært.»³⁸

Selv om Vinmonopolet har enerett på salg av brennevin, vin og sterkøl til forbrukere opplever også dette statlige monopolet konkurranse fra såkalte uregistrerte kanaler. Dette i form av tax free på båter og flyplasser, turistimport (grensehandel) og ulovlig omsetning (smugling og hjemmebrent). Det er knyttet usikkerhet til omfanget av turistimport og ulovlig omsetning mens omfanget av tax free salget rapporteres årlig. Det er imidlertid grunnlag for å anslå at det uregistrerte konsumet av vin kan utgjøre rundt 30% mens det uregistrerte konsumet av brennevin kan utgjøre opp mot 50 % av totalkonsumet. Målt i andel uregistrert omsetning er det derfor Vinmonopolets markedsituasjon sammenlignbar med det som er tilfellet for Norsk Tipping. Uregistrert omsetning av alko-

³⁷ <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1455072518794016>

³⁸ <https://www.vinmonopolet.no/om-oss>

hol har på samme måte som for pengespill, trolig økt de siste årene. Dette som følge av økt tax free handel og grensehandel.

I tillegg til forebygging generer også Vinmonopolet inntekter til staten. Dette skjer primært gjennom skattlegging (alkoholavgifter) av varer som omsettes gjennom Vinmonopolet. I tillegg har også staten mulighet til å ta ut utbytte fra selskapet. I motsetning til inntekter som generes fra Norsk Tipping er inntektene fra Vinmonopolet ikke øremerkede særskilte formål men inngår i statens samlede inntekter.

8.3 Strategier for å forhindre kanalisering

Vi har i kapitlene ovenfor beskrevet hvordan Norsk Tipping har en omfattende markedsføring av sine produkter. Dette er begrunnet ut fra en målsetning om å kanalisere spillere fra de internasjonale aktørene og inn til Norsk Tipping. Dette står i sterk motsetning til alkoholområdet hvor Vinmonopolet ikke gjør noen form for markedsføring. På alkohol er det også et totalforbud mot markedsføring av alkohol. Dette forbudet omfatter både markedsføring av salgssteder som Vinmonopolet og alle alkoholprodukter, uavhengig om de produseres i Norge eller utlandet. Selv om Vinmonopolet selger næringsmidler er selskapet underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, ikke Næringsdepartementet.

I en oppsummering av studien knyttet til totalkonsummodellen, publisert i NAD april 2019, peker rusforsker ved Folkehelseinstituttet, Ingeborg Rossow, på at «...det faktum at de få med pengespillproblemer står for en betydelig andel av den totale pengespillomsetningen, tilsier samtidig at både pengespillindustrien og myndigheter som er avhengige av pengespillinntekter for å finansiere «gode formål», har sterke motiv for å motsette seg politikkendringer som vil kunne redusere det totale omfanget av pengespill og omfanget av problemspillere.»³⁹

Ønske om størst mulig pengespillinntekter kan være en viktig årsak til at Norske myndigheter har

gitt Norsk Tipping mulighet til å velge en annen strategi enn det som er tilfellet for Vinmonopolet. I den grad målsetningen med Norsk Tipping var å redusere omfanget av pengespill og spilleproblemer knyttet til dette (ref. totalkonsummodellen) kunne man sett for seg at selskapet på samme måte som Vinmonopolet bare tilbød pengespill av høy kvalitet til norske forbrukere. Disse kunne som i dag blitt tilbudt gjennom kommisjonærer eller på nett hvor forbrukerne ble informert om spillene og sosialt ansvar knyttet til spill. På samme måte som for alkohol kunne dette skjedd uten noen form for markedsføring av verken selskapet eller spillproduktene. Hvis forebygging var det viktigste ville det også vært naturlig at Norsk Tipping, på samme måte som Vinmonopolet, ble underlagt Helse – og omsorgsdepartementet, og ikke Kulturdepartementet som er tilfellet i dag.

³⁹ <https://nordicwelfare.org/popnad/artiklar/totalkonsummodellen-for-pengespill-er-den-gyldig/>

9

Avslutning og oppsummering

Vi har i denne rapporten forsøkt å belyse enkelte sider ved Norsk Tipping sin aktivitet i Norge. Spesielt har vi sett på selskapets markedsføring. Bakgrunnen for dette er et Norsk Tipping er tildelt et omfattende mandat fra staten: Regjeringen har slått fast at Norsk Tipping sin rolle er «... å avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene.»

Med dette legges enkelte føringer for hva selskapet kan gjøre – og hva det ikke kan gjøre. Norsk Tipping har fått frie tøyler til å både drive innovasjon av spillprodukter i markedet, samt å bruke omfattende midler på markedsføring av disse produktene. Dette tillates innenfor visse rammer, da staten ønsker at Norsk Tipping skal kunne kanalisere spill bort fra det uregulerte spillemarkedet – typisk dominert av internasjonale spill-selskaper – og inn i det regulerte markedet.

Følgene av dette er blant annet at Norsk Tipping over mange år har lansert svært mange nye spillprodukter. Mange av disse fører med seg en stor sjanse for å skape avhengighet blant de som spiller. I tillegg har selskapet brukt store midler på markedsføring over lang tid. De siste årene har selskapet blant annet brukt store ressurser på markedsføring via mobil, mail, innholdsmarkedsføring og andre kanaler ment for å nå direkte ut til folk og skape en bevissthet rundt selskapets produkter.

Kan utviklingen i Norsk Tippings produktportefølje og omfattende markedsføring fremdeles sies å være i tråd med den ansvarighetslinjen som selskapet – per lov – er forpliktet til å følge? Det er stadig mer utfordrende å se at selskapet i dag gjør akkurat det minimum som er nødvendig for å kanalisere spillere bort fra utenlandske aktører. Selskapets utvikling over lengre tid gjør det nød-

vendig å se nærmere på om selskapet i realiteten har bidratt til et større omfang av spill i Norge, og at selskapet også har bidratt til det nivået av spilleavhengighet vi har i Norge per 2019.

Det er relevant å trekke frem følgende områder som problematiske ved Norsk Tippings omfattende markedsføring:

- Norsk Tipping har gått svært langt i å bli veldig lik de internasjonale, uregulerte spillaktørene – samtidig som de uregulerte aktørene også har blitt likere Norsk Tipping. I dag synes det å være svært liten forskjell mellom det norske, statlige selskapet, og de utenlandske aktørene som per dags dato ikke har lov til å operere i markedet.
- Norsk Tipping har i dag en helt unik markedsføringsflate i sin tilgang til direkte tv-sendinger av sine lottotrekningen gjennom statskanalen NRK. Dette er et utstillingsvindu ingen andre aktører enn enerettsaktørene har mulighet til å bruke. Det er grunn til å påstå at disse sendingene over lang tid har vært med på å normalisere mange nordmenns forhold til pengespill, og at det for enkelte har vært en inngang til å utforske andre typer spill.
- Det er ikke mulig å slå fast med sikkerhet hvor treffsikker Norsk Tipping sin kanaliseringssinnsats egentlig er. Flere tidligere rapporter har tatt opp denne problematikken, da det er vanskelig å bevise at kanaliseringseffektene av selskapets omfattende aktivitet er bærekraftig.
- Norsk Tipping sin totale markedsføring synes å være mye høyere enn hva selskapet kommuniserer og hva som har blitt lagt til grunn for mange av vurderingene av Norsk Tipping i ulike rapporter og undersøkelser. Mange av

evalueringene som er gjort, bygger på antagelser om at selskapet sin totale markedsføring er mindre enn hva den i realiteten er.

- Norsk Tipping og Vinmonopolet har blitt tillagt ulike roller når det gjelder markedsføring, hvilket betyr at spill og alkohol behandles ulikt. Dette skjer selv om statlige rusforskere peker på at totalkonsummodellen også kan være gjeldende for spill. Når det kommer til penge-spill er det derfor lagt opp til at Norsk Tipping aktivt kan markedsføre og gjøre aktiviteter med formål om å øke selskapets omsetning.

Det er flere sider ved Norsk Tippings aktivitet, særlig med tanke på det enorme omfanget av markedsføring, som gjør at det er på sin plass å stille spørsmål til om selskapet i dag primært opprettfyller sitt opprinnelige samfunnsoppdrag, med å kanalisere spill bort fra uregulerte aktører og minimere de negative konsekvensene ved spill.

Eller om selskapet i dag i realiteten er med på å normalisere spill, øke totalmarkedet og gjøre at privatpersoner disponert for negativ atferd knyttet til spill blir aktive spillere.