



# Vurdering av forhold knyttet til mulig overføring av totalisatorspill fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping

*Rapport utarbeidet for Kulturdepartementet, desember 2019*

*Sammendrag og konklusjoner*

## Om Oslo Economics

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

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

## Konkurransøkonomi og pengespill

*Oslo Economics er blant de ledende konkurransøkonomiske miljøene i Norden. Flere av våre medarbeidere er på Global Competition Reviews oversikt over verdens fremste konkurransøkonomer og har tidligere hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet. Vi bistår i saker som behandles av nasjonale og internasjonale konkurransemyndigheter. Vår bistand inkluderer fusjoner, oppkjøp, brudd på konkurranseloven, regulerte næringer, sektoranalyser, offentlige anskaffelser og statsstøtte. Vi kjenner markedet for pengespill godt fra flere tidligere oppdrag for blant annet Kulturdepartementet, Norsk Tipping, Extrastiftelsen og Norges idrettsforbund.*

# Sammendrag og konklusjoner

## Bakgrunn og mandat

I forbindelse med ny pengespillov skal Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet vurdere om Norsk Rikstotos konsesjon til å tilby totalisatorspill skal videreføres, eller om konsesjonen bør overføres til Norsk Tipping når konsesjonen utløper i 2021. Som en del av vurderingen har Kulturdepartementet bedt om en ekstern utredning som skal belyse to hovedproblemstillinger:

- Markedsutviklingen for totalisatorspill ved videreføring av dagens modell
- Synergier og kostnader ved å overføre totalisatorspill til Norsk Tipping

Den første problemstillingen innebærer en prognose for omsetning av totalisatorspill, gitt at dagens modell videreføres. I prognosen ligger dagens enerettsmodell med dagens organisering av begge enerettsaktører til grunn, og totalisatoravgiften holdes uendret. Den andre hovedproblemstillingen innebærer å vurdere synergier og kostnader knyttet til å overføre konsesjonen for totalisatorspill fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping.

Mandatet er avgrenset og innebærer at rapporten ikke tar for seg flere problemstillinger som er knyttet til en eventuell overføring av konsesjonen for totalisatorspill fra Norsk Rikstoto og Norsk Tipping:

- Prognose for omsetning av totalisatorspill etter en eventuell overføring av konsesjonen
- Hvordan organiseringen av Norsk Rikstoto skal se ut etter en eventuell overføring av konsesjonen
- Effekten på omsetning av totalisatorspill av en eventuell redusert eller fjernet totalisatoravgift
- Vurderinger av om en eventuell fusjon får betydning for oppfyllelse av målsettinger knyttet til norsk hestesport, hestehold og hesteavl
- Hensynet til ansvarlighet/ansvarlige spill

Selv om dette har vært utenfor mandatet for oppdraget, er dette viktige problemstillinger som bør vurderes nærmere.

## Prognose for omsetning av totalisatorspill frem mot 2026

Omsetningen til Norsk Rikstoto har vært relativt stabil over tid, og nådde et nominelt toppnivå i 2017. Målt i realpriser derimot, var toppnivået i 2012 og omsetningen har falt siden. Nominell vekst i omsetning har ikke veid opp for inflasjon. Innføring av ansvarlighetstiltak har bidratt til redusert omsetning i 2018 og 2019. Det er samtidig en nedadgående trend i andelen av befolkningen som spiller hos Norsk Rikstoto, og i aktiviteten i hestesporten.

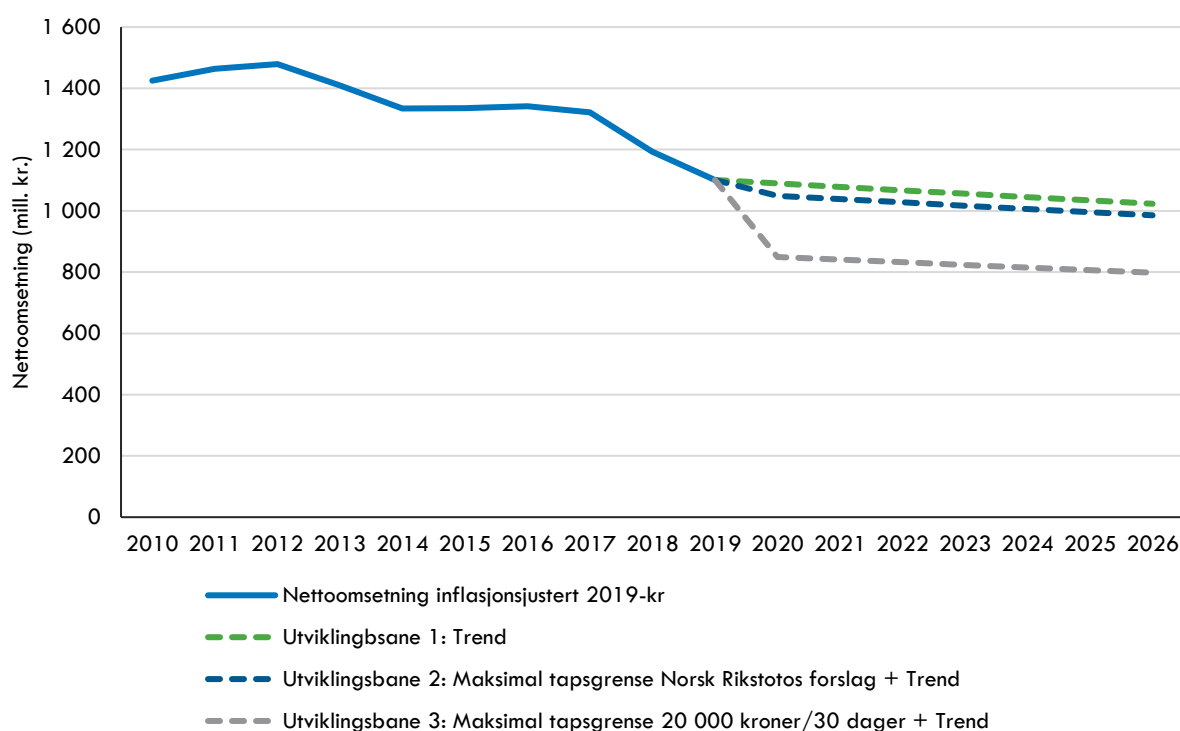
En relativt liten andel av Norsk Rikstotos kunder står for en betydelig andel av omsetningen. Innføring av en maksimal tapsgrense vil derfor føre til et betydelig omsetningstap, og potensielt til indirekte omsetningstap som følge av at premiepooler blir mindre. Norsk Rikstotos beregninger viser en prognose for bruttoomsetning i 2020 på omtrent 2,6 milliarder kroner dersom en tapsgrense på 20 000 kroner per 30 dager innføres, og en prognose på 3,2 milliarder kroner dersom deres eget forslag til maksimal tapsgrense innføres. Sammenlignet med Norsk Rikstotos prognose for bruttoomsetning i 2019 på 3,4 milliarder kroner, utgjør dette et kortsiktig omsetningstap på mellom 200 og 800 millioner kroner.

For perioden frem mot 2026 er vår samlede vurdering at tilgjengelige datakilder taler for videre fall i omsetningen. I prognosen beregnes tre utviklingsbaner:

- Utviklingsbane 1: Framskrivning av tidstrenden fra 2010 til 2017 i realpriser som viser en gjennomsnittlig årlig nedgang på 1,04 prosent, uten innføring av maksimal tapsgrense. Dette skiller ut effekten ansvarlighetstiltak har hatt på omsetning i 2018 og 2019.
- Utviklingsbane 2: Innføring av maksimal tapsgrense etter Norsk Rikstotos forslag i 2020, deretter med framskrivning av trend til 2026 som i utviklingsbane 1.
- Utviklingsbane 3: Innføring av maksimal tapsgrense på 20 000 kroner i måneden i 2020, deretter med framskrivning av trend til 2026 som i utviklingsbane 1.

Figuren under viser prognosen frem mot 2026, målt som inflasjonsjustert nettoomsetning av totalisatorspill.

Figur: Prognose for nettoomsetning av totalisatorspill frem mot 2026 (inflasjonsjustert 2019-kr)



Målt i inflasjonsjustert nettoomsetning er utviklingsbane 1 anslått til å medføre en nedgang på 7 prosent, utviklingsbane 2 med Norsk Rikstotos eget forslag en nedgang på 10 prosent og utviklingsbane 3 med innføring av maksimal tapsgrense på 20 000 kroner per 30 dager en nedgang på 27 prosent. Prosentvis nedgang i utviklingsbane 1 er tilnærmet lik tidstrenden fra 2010 til 2017, før innføring av ansvarlighetstiltak. Omsetningsfallet utgjør henholdsvis 80, 115 og omtrent 300 millioner kroner i inflasjonsjustert nettoomsetning i de tre utviklingsbanene. Målt i inflasjonsjustert bruttoomsetning er fallet anslått til henholdsvis 239, 356 og 934 millioner kroner.

Det er viktig å understreke at prognosen er beheftet med usikkerhet. Det kan ikke utelukkes at nedgangen bremses eller snus til vekst dersom aktiviteten i hestesporten opplever et trendskifte, dersom Norsk Rikstoto utvikler, innfører og/eller markedsfører spillprodukter på annen måte enn i dag, dersom tilgang til markedsføring for aktører uten tillatelse til å tilby pengespill i Norge hindres eller vanskeliggjøres og/eller dersom det skjer endringer blant internasjonale tilbydere og samarbeidspartnere til Norsk Rikstoto. Vår prognose tilsier at omsetning av totalisatorspill vil falle. Dette er basert på en samlet vurdering av at tilgjengelige datakilder på tidspunktet for arbeidet med prognosen tilsier at et fall i omsetning er mer sannsynlig enn vekst.

## Synergier og kostnader ved en eventuell overføring av konsesjonen fra Norsk Tipping til Norsk Rikstoto

### Premisser for analysen

Den andre problemstillingen i mandatet innebærer å vurdere synergier og kostnader knyttet til å overføre konsesjonen til å tilby totalisatorspill i Norge fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping. Det vil være ulike mulige scenarier for hva som skal skje med Norsk Rikstoto etter en overføring av konsesjonen, f.eks. at Norsk Rikstoto legges ned og at Norsk Tipping bygger opp tilbudet av totalisatorspill, en juridisk omdannelse av stiftelsen Norsk Rikstoto eller en innmatsovertakelse. På bakgrunn av våre møter med Norsk Rikstoto og Norsk Tipping, er vår vurdering at Norsk Rikstoto og hestesporten er nært tilknyttet og at den etablerte kompetansen i Rikstoto er viktig for å videreføre hestespill på en god måte. Vi finner derfor at en overføring av konsesjonen for alle praktiske formål vil måtte innebære en sammenslåing av virksomhetene. Premisset for vurderingene Oslo Economics har utført er derfor følgende:

- At juridiske avklaringer rundt overføringen av konsesjonen er foretatt
- At en overføring av konsesjonen er gjennomført



- At det rent juridisk er mulig med en sammenslåing av stiftelsen Norsk Rikstoto og aksjeselskapet Norsk Tipping, som følge av konsesjonsoverføringen

Det er funksjoner i Norsk Rikstoto i dag som ved en eventuell overføring av konsesjonen til Norsk Tipping er naturlig blir overført til hestesporten fremfor til Norsk Tipping. Disse funksjonene antas å bli skilt ut, og er ikke en del av vurderingen av synergier og kostnader. Dette gjelder:

- Økonomifunksjon/regnskapsføring knyttet til drift av banene for DS Sentralforbund (anslagsvis 8 årsverk).
- Den delen av dagens sportssystem som er knyttet til forvaltningen av sporten, med et grensesnitt til det fremtidige systemet for pengespill på hest. Dette vil kreve forarbeid.

Det legges til grunn at Norsk Rikstotos datterselskap Equus Informasjon & media AS (4 årsverk) kan overføres til Norsk Tippings media-avdeling og fortsette sin aktivitet uten endringer fra dagens situasjon. Videre legges det til grunn at tilbudet av veterinærtjenester fra Rikstotoklinikken Bjerke AS (datterselskap av Norsk Rikstoto med 25 ansatte) består som i dag, men at det skilles ut fra Norsk Rikstoto. Det kan oppstå kostnader forbundet med overføringen og/eller etablering av ny eierstruktur.

En fullstendig analyse av gevinster ved en eventuell fusjon vil måtte ta utgangspunkt i en konkret beskrivelse av forretningsstrategi og hvordan man tenker seg at det fusjonerte selskapet organiseres. Hverken Norsk Rikstoto, Norsk Tipping, eller Oslo Economics har på dette tidspunkt i prosessen hatt informasjon til å kunne foreta en slik fullstendig beskrivelse. Det er av konkurransemessige grunner begrenset hvilken informasjon Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan utveksle. Oslo Economics har kunnet hente informasjon fra begge parter, men har innenfor prosjektet ikke hatt tid til, og har ikke hatt mandat til, å utarbeide forretningsstrategi med tilhørende organisering for det fusjonerte selskapet. Dette betyr at de beregnede gevinster ved fusjonen må tolkes med en viss varsomhet. Samtidig er analysen basert på innspill fra aktørene og de har detaljert kjennskap til kostnader knyttet til å levere pengespill i det norske markedet. Vår vurdering er derfor at vår analyse gir et godt bilde av potensialet for gevinster som følger av en fusjon.

### **Synergier på myndighetsnivå**

En overføring av konsesjonen for totalisatorspill fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping vil innebære en konsolidering av enerettsmodellen. Dette fjerner konkurranseflaten mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, og gir muligheter til å arbeide med utvikling av hestespill på en måte som i dag er vanskelig grunnet avgrensningen av konsesjonen til totalisatorspill. Dette gjelder f.eks. utvikling av instaspill, sportsspill og/eller terminalspill med hesterelaterte temaer. Videre vil eierstyringen samles hos Kulturdepartementet, og det oppstår et potensial for en mer helhetlig tilnærming og effektivisering av tilsyns- og reguleringsarbeid selv om omfanget av dette er usikkert. Det vil også være mindre juridisk risiko med å arbeide for videre synergieffekter i fremtiden sammenlignet med å bevare to aktører som skal samarbeide. Dersom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto blir ett juridisk selskap, vil i tillegg alle kunder tilhøre samme kundesystem, med felles spillovervåking og ansvarlighetsregime. Norsk Rikstoto er imidlertid av den oppfatning at det er mulig med videreutvikling av samarbeid om ansvarlighet som to separate virksomheter. Norsk Tipping er av den oppfatning at det vil være klokt å se nærmere på det totale kundebildet før man konkluderer, men at Norsk Tippings ansvarlighetsrammeverk er godt innarbeidet og omtrent 90 prosent av Norsk Rikstotos kunder er allerede registrerte kunder hos Norsk Tipping.

### **Bedriftsøkonomiske synergier på kort og lang sikt**

Det er hensiktsmessig å skille mellom første og andre fase av synergigevinster. Gevinster i første fase kan realiseres relativt raskt etter en sammenslåing, mens gevinster i andre fase først vil materialisere seg etter at spillsystemene hos Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er integrert. Dersom konsesjonen overføres så vil disse gevinster sannsynligvis materialisere seg i løpet av konsesjonsperioden. Vi vurderer at tre til syv år er en realistisk horisont for disse gevinster.

Vår samlede vurdering er at de bedriftsøkonomiske gevinster i **fase 1** er relativt begrenset. Dette skyldes at Norsk Rikstoto tilbyr et unikt spillprodukt med bruk av et skreddersydd spillsystem, og besitter en spesiell kompetanse og lang erfaring med totalisatorspill som det er helt nødvendig å videreføre. Norsk Rikstoto er allerede en smidig virksomhet med begrenset bemanning, og med relativt få ressurser knyttet til potensielle doble funksjoner etter en eventuell overføring av konsesjonen.

Anslåtte bedriftsøkonomiske gevinster i fase 1 summerer seg til om lag 33 millioner kroner (8-9 prosent av «sum driftskostnader hestespill»). Den største gevinsten er knyttet til markedsføring og medier. Fordelingen av gevinster

mellom fase 1 og 2 av disse gevinster er usikker, men dersom mindre realiseres i fase 1 vil tilsvarende mer realiseres i fase 2.

Kvantifiserte samfunnsøkonomiske gevinster av en eventuell fusjon er lavere. Merverdikomponenten i linjeleie, administrative kostnader og markedsføringskostnader må trekkes ut. I tillegg, i den grad gevinster knyttet til en fusjon skyldes lavere innkjøpspriser så er de samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til disse poster lavere. Vårt beste anslag for samfunnsøkonomiske gevinster i fase 1 er 27-29 millioner kroner. Det må understrekes at det i tillegg er betydelige positive samfunnsøkonomiske gevinster som ikke er kvantifisert, som følger av et felles ansvarlighetsregime.

I **fase 2** vil synergiene være mer betydelige. Dette skyldes at ressurser i henholdsvis Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan samkjøres i betydelig grad. Etter vår vurdering er det en forutsetning for å høste synergier at spillplattformen for hestespill integreres med spillplattformen hos Norsk Tipping.

Spillplattformen hos Norsk Rikstoto bør uansett erstattes (oppgraderes) i løpet av de kommende år, uavhengig av om selskapene fusjoner. En slik oppgradering er kostbar, men nødvendig. Norsk Rikstoto er av den oppfatning at kostnader forbundet med å erstatte deres gamle plattform ikke vil være lavere etter en fusjon. Enten må det investeres i en ny løsning hos Norsk Rikstoto, eller etableres en ny løsning fra bunnen av hos Norsk Tipping.

I vår analyse legger vi til grunn at kostnad forbundet med å erstatte Norsk Rikstotos eksisterende spillplattform med en tidsmessig løsning er den samme uavhengig av om Norsk Rikstoto forblir et selvstendig selskap eller at konsesjonen er overført og aktørene fusjonerer. Den viktige forskjellen mellom de to scenariene er at dersom selskapene er fusjonert på det tidspunkt man starter oppgraderingen, vil den nye plattformen for totalisatorspill på hest være integrert med andre komponenter i Norsk Tipping sitt spillsystem. Det betyr at man kan ha felles betalingsløsning, felles autentiseringsløsning og felles digitale kanaler der det er hensiktsmessig osv.

I vurderingene er det en forutsetning at aktivitets- og markedsføringsnivå skal ivareta hestespillenes synlighet, og at kostnader knyttet til hestesporten («spilloperative kostnader») er uendret. Det er betydelig usikkerhet knyttet til punkttestimatene for synergier. Vi vurderer at et realistisk intervall er at summen av gevinster i fase 1 og fase 2 vil ligge et sted mellom 80 og 100 millioner kroner. Dette tilsvarer en prosentvis reduksjon av driftskostnader knyttet til hestespill på mellom 21 og 26 prosent sammenlignet med nivået i 2018. Den kvantifiserte samfunnsøkonomiske effekten, justert for merverdiavgift og prisen, ligger i intervallet 70 til 90 millioner kroner. Gevinster i fase 1 og 2 er sammenfattet i tabellen nedenfor:

**Tabell: Potensielle synergier ved overføring av totalisatorkonsesjon til Norsk Tipping**

	<b>Bedriftsøkonomiske synergier</b>	<b>Hvorav kvantifiserte samfunnsøkonomiske synergier</b>	<b>Ikke kvantifiserte samfunnsøkonomiske gevinster</b>
Fase 1	33 millioner	27 – 29 millioner	Felles ansvarlighetsregime
Fase 1 pluss fase 2	80 – 100 millioner	70 – 90 millioner	Felles ansvarlighetsregime

Det er viktig å påpeke at selve overføringen av konsesjonen sannsynligvis vil være forbundet med betydelige kostnader. Dette gjelder f.eks. kostnader forbundet med en eventuell innmatsovertakelse, hvor styret og stifterne av Norsk Rikstoto selger dette til Norsk Tipping. Det kan også oppstå skattekostnader ved å overføre verdier fra en stiftelse over til et aksjeselskap, med mindre det er mulig og lovlig med en skattefri fusjon. Kostnader forbundet med selve overføringen av konsesjonen er ikke estimert, og kommer i tillegg.

Det er videre åpenbare forskjeller i bedriftskultur mellom de to selskapene. Norsk Rikstoto er tett integrert med hestesporten, som både er spillobjekt og mottager av overskudd, mens overskuddsmottagere og spillobjekter er frikoblet hos Norsk Tipping og relasjonene er kjennetegnet ved armlengdes avstand. Det er velkjent at ulike bedriftskultur kan lede til tilleggskostnader i forbindelse med en fusjon. Denne typen kostnader er ikke vurdert.

Det er følgelig behov for nærmere vurderinger av hvordan selve overføringen av konsesjonen faktisk skal skje, inkludert å vurdere kostnader forbundet med å gjennomføre selve fusjonen.

Avslutningsvis er det verdt å påpeke at det er et fallende aktivitetsnivå på hestespill de siste par årene, og vår prognose viser en fallende omsetning kommende år. Da er det grunn til å tro at driftskostnader for hestespill

reduseres, også om man viderefører konsesjonen for Norsk Rikstoto. Gitt et lavere aktivitetsnivå enn i 2018 (som er utgangspunktet for synergiberegningene) så vil besparelser ved en fusjon ventelig også være noe lavere. Samtidig vil synergigevinst, målt som prosent av kostnadene sannsynligvis være uendret eller være høyere.



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

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

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vikta  
0118 Oslo