

Kulturdepartementet

Dokumenttype

Rapport

Dato

2015-01-15

KULTURDEPARTEMENTET

**UTREDNING AV ØKONOMISKE
KONSEKVENSER AV EN MULIG
LISENSORDNING FOR PENGESPILL**

JOHAN ARNTYR, MARIELL JUHLIN, HÅKON KAVLI OG FREDERIK SILBYE



KULTURDEPARTEMENTET – UTREDNING AV LISENSORDNING FOR PENGESPILL

FORORD

I denne rapporten utreder Rambøll mulige økonomiske konsekvenser ved en eventuell innføring av en lisensordning for pengespill for deler av pengespillmarkedet i Norge. Utredningen har vært gjennomført i perioden ultimo september 2014 – primo januar 2015. Oppdraget har blitt løst av et skandinavisk team med prosjektmedarbeidere fra Rambølls kontorer i både Sverige, Danmark og Norge.

Rambøll vil gjerne takke alle aktører i Norge, Danmark og Sverige som har satt av tid til våre intervjuer, og som har gjort nødvendig data og statistikk tilgjengelig for oss i den perioden utredningen har pågått. Enkelte av aktørene har satt av mye tid for å få dette til, noe vi har satt pris på i løpet av den relativt korte prosjektperioden. Vi vil også takke oppdragsgiver Kulturdepartementet for godt samarbeid underveis i prosjektet.

Rambøll Management Consulting - Johan Arntyr, Mariell Juhlin, Håkon Kavli,
Frederik Silbye,

Oslo 15. januar 2015

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	1
1.1	Omverdensanalyse	1
1.2	Markedsutviklingen	1
1.3	Ansvarlig spill	1
1.4	Erfaringen fra Danmark	2
1.5	Scenarioanalysen	2
1.6	Konklusjoner	4
2.	Introduksjon	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Formål	5
3.	Fremgangsmåte	6
3.1	Metode	6
3.2	Sentrale definisjoner	7
3.3	Avgrensninger og begrensninger innenfor rammene av oppdraget	9
4.	Utgangspunkt og omverdensanalyse	10
4.1	Utviklingen i Europa	10
4.2	Utformingen av selve lisenssystemet	12
5.	Pengespill i Norge	15
5.1	Markedsutvikling	15
5.2	Kort om utviklingen i spillevaner	19
5.3	«Frivilligheten» og statens inntekter fra pengespill	22
6.	Ansvarlig spill i et regulert marked	25
6.1	Lotteritilsynets virksomhet	25
6.2	Omfang av pengespillproblemer i Norge	27
6.3	Norsk Tippings ansvarlighetsregime i dag	30
6.4	Mulige ansvarstiltak i et liberalisert marked	34
7.	Utvikling i Danmark	38
7.1	Den nye danske spillelovgivningen	38
7.2	Markedsutviklingen i Danmark	40
7.3	Inntektene til det danske samfunn	43
8.	Økonomiske konsekvenser av forskjellige liberaliseringsalternativer	45
8.1	Overblikk over scenarier og grunnleggende forutsetninger	45
8.2	Sammendrag av modellresultater	52
8.3	Scenario 1: Den kontrafaktiske situasjonen	53
8.4	Scenario 2: En delvis liberalisering av markedet	55
8.5	Scenario 3: En bredere deregulering av markedet – ekstremalternativet	59
8.6	Sensitivitetsanalyse	62
9.	Konklusjoner	65
9.1	Konklusjoner	65
9.2	Avslutning	66
	Referanser og kilder	67

OVERSIKT OVER FIGURER

Figur 1 – Illustrasjon av Rambølls modell.....	7
Figur 2 - Utviklingen i nasjonal pengespillmarkedsregulering i Europa 2009 sammenliknet med 2013	10
Figur 3 – Utviklingen i netto omsetning for aktørene på det norske markedet 2005 – 2013	16
Figur 4 – Utviklingen i markedsandeler for aktørene på det norske markedet 2005 – 2013	17
Figur 5 – Netto omsetning på det norske markedet fordelt på spillkategorier, 2005 – 2013	18
Figur 6 – Utvikling i netto omsetning på det norske markedet fordelt på spillkategorier, 2005 - 2013	19
Figur 7 – Utviklingen i brutto-omsetning på digitale plattformer på det REGULERTE* markedet, 2008 - 2012	20
Figur 8 – Utviklingen i netto omsetning for spillkategoriene på det UREGULERTE online markedet, 2003 - 2013.....	21
Figur 9 - Fordelingsnøkkel for overskuddet av tippemidler (tippennøkkelen) etter at forskuddsutbetalingene er disponert	23
Figur 10 - Utviklingen i andelen med problematisk spilleatferd i den norske befolkningen	28
Figur 11 – Netto omsetning på det danske marked fordelt på spillkategori, 2007-2013.....	40
Figur 12 – Utvikling i netto omsetning på det danske markedet fordelt på spillkategori, 2007-2013	41
Figur 13 - Nettoomsetning for sportsspill og online kasino fordelt på tilbydere, 2007-2013.....	42
Figur 14 - Inntekter fra pengespillmarkedet til det danske samfunn, 2007-2013	44
Figur 15 - Tidslinje i Rambølls modell for det norske spillemarked	48
Figur 16 - Illustrasjon av de direkte inntektene til det norske samfunn i modellen	50
Figur 17 - Effekter i modellen, som påvirker de direkte inntektene til det norske samfunn	51
Figur 18 - Direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet på tvers av scenarier	52
Figur 19 - Nettoomsetning i scenario 1 fordelt på aktør	54
Figur 20 - Direkte inntekter til det norske samfunn i scenario 1	55
Figur 21 – Andel av netto omsetning år 5 i scenario 1 og 2 fordelt på aktør. .	59
Figur 22 – Andel nettoomsetning år 5 i scenario 1 og 3 fordelt på aktør.....	62

OVERSIKT OVER TABELLER

Tabell 1 - Oversikt over scenarier og resultater.....	3
Tabell 2 – Lotteritilsynets ansvarsområder, andel av total kostnad og aktiviteter.....	26
Tabell 3 – Norsk Tippings egen vurdering av årlige kostnader for arbeid med ansvarlig spill.....	33
Tabell 4 - De viktigste reglene for ansvarlig spill i scenario 2 og 3.....	46
Tabell 5 - Oversikt over scenarier.....	47
Tabell 6 – Netto omsetning for forskjellige typer spill.....	53
Tabell 7 - Detaljerte modellforutsetninger i scenario 2.....	56
Tabell 8 - Direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet i år 5, scen. 2 vs. scen. 1.....	57
Tabell 9 - Nedbrytning av direkte inntekter til det norske samfunn i år 5 for scen. 2 relativt til scen. 1.....	58
Tabell 10 - Detaljerte modellforutsetninger i scenario 3.....	60
Tabell 11 - Direkte inntekter til norske samfunn fra pengespillmarkedet i år 5 – scenario 3 vs. scenario 1.....	61
Tabell 12 - Nedbrytning av direkte inntekter til det norske samfunn i år 5 for scen. 3 relativt til scen. 1.....	61
Tabell 13 - Konsekvens av forutsetningen om vekstrater av liberaliserte spill	62
Tabell 14 - Konsekvens av forutsetningen om lisenshavernes erobring av omsetning fra offshore-markedet.....	63
Tabell 15 - Konsekvens av forutsetningen om uendret netto omsetning.....	63
Tabell 16 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Norsk Tippings markedsføringsbudsjett.....	63
Tabell 17 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Lotteritilsynets omkostninger.....	64
Tabell 18 - Konsekvens av forutsetningen om at online kasino ikke erobrer omsetning fra lotteri.....	64
Tabell 19 - Konsekvens av forutsetningen om de nye lisenshavernes markedsandel på lotteri.....	64
Tabell 20 - Netto omsetning på det norske markedet fordelt over spillekategorier (mill. NOK).....	70
Tabell 21 - Netto omsetning på det norske markedet fordelt over aktører (mill. NOK).....	71
Tabell 22 - Fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping 2008-2013 (mill. kroner).....	72
Tabell 23 - Inntekt fra bingospill 2011-2013 (mill. NOK).....	73
Tabell 24 – Norsk Rikstotos viktigste overførsler tilbake til formålet 2014(MNOK).....	75
Tabell 25 – Andel av inntekten som stammer fra loddsalg/basar.....	76
Tabell 26 – Oversikt over de faste mottakerne av spillemidler (10H organisasjonene).....	77
Tabell 27 – Mottakere av spillemidler 2014, kulturelle formål.....	79
Tabell 28 – Fordeling av spilleoverskuddet til idrettsformål i 2014.....	80

OVERSIKT OVER BOKSER

Boks 1 - Sentrale begrep og definisjoner	7
Boks 2 - Norsk Tippings tiltak for et trygt spilltilbud	32
Boks 3 - "Responsible remote gambling measures – European Committee for Standardization"	35
Boks 4 - Ansvarstiltak som bør kunne vurderes for lisenshavere i Norge	37
Boks 5 - Overblikk over den danske spillelovgivningen	39
Boks 6 – Brutto og netto omsetning i modellen.....	49

VEDLEGG

Vedlegg 1

Netto omsetning 2005-2013 på det norske markedet for pengespill

Vedlegg 2

Mer om pengespillmidler til frivilligheten

1. SAMMENDRAG

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Rambøll utredet mulige økonomiske konsekvenser ved en eventuell innføring av en lisensordning for pengespill hvor også andre pengespillselskaper får adgang til det norske regulerte markedet. En grundig informasjonsinnhenting har ledet fram til en scenarioanalyse av de økonomiske konsekvensene ved en eventuell omregulering av deler av markedet.

1.1 Omverdensanalyse

En majoritet av EUs medlemsland har åpnet nasjonale pengespillmarkeder for nye aktører. Omfanget og utformingen av de nasjonale lisensregimene har variert og fått ulike konsekvenser.

En viss praksis har blitt etablert for hvilke systemer og medfølgende vilkår som ansees som akseptable for potensielle lisenshavere. Samtidig peker erfaringene på at det er den samlede kostnaden for alle krav og skatter som bestemmer hvor stor andel av markedet man lykkes med å regulere, og om man lykkes i å etablere et bærekraftig lisenssystem med et godt forbrukervern og en inntektskilde til frivillige formål.

1.2 Markedsutviklingen

Den samlede netto-omsetningen fra norske spillere, når spilling på både det regulerte markedet og uregulerte markedet inkluderes, har økt fra ca. 8,5 milliarder kroner i 2008 til ca. 9,6 milliarder i 2013.

I 2013 estimeres de ikke-lisensierte aktørenes netto omsetning på det norske markedet til 700 millioner kroner. Dette innebærer en vekst på ca. 162 prosent fra 2005 til 2013.

Utviklingen for lotterier og spill på hester har vært noenlunde stabil de siste årene, mens offline-spillene ellers er i nedgang. Av alle spillkategorier er det online sportsspill og online kasino som har hatt den klart sterkeste relative veksten siden 2005.

Det norske markedet for pengespill er en stor bidragsyter til det norske samfunnet. Organisasjoner og foreninger som sorterer under «frivilligheten» er i ulik grad avhengig av spillemidler for sin virksomhet.

1.3 Ansvarlig spill

De største online-aktørene på det norske markedet er lisenshavere i andre land, og har allerede flere tiltak mot problematisk spillatferd på plass som grunnlag for sin virksomhet. Tiltak mot problematisk spillatferd ses på som positivt av online-aktørene, så lenge det er likt for alle. Den i utgangspunktet positive holdningen til ansvarstiltak forutsetter dermed at myndighetene lykkes med å regulere størstedelen av markedet.

Det er både etiske, forretningsmessige og organisatoriske årsaker til at dagens ikke-lisensierte aktører ønsker å være med og begrense problemspilling i et liberalisert marked. Dermed vil det være mulig å beholde elementer ved ansvarlighetsregimet i dag, og samtidig gjøre det norske lisenssystemet attraktivt nok til at de fleste større pengespillselskaper vil vurdere å tre inn i det regulerte markedet.

1.4 Erfaringen fra Danmark

Den danske lisensordningen har i følge «Spillemyndigheden» vært en suksess på den måte at et stort antall selskaper har søkt lisens. Det er derimot bransjens oppfatning at den danske modellen ikke er så økonomisk attraktiv som først håpet.

Den samlede netto-omsetningen fra danske spillere, når både det regulerte markedet og det uregulerte markedet regnes inn, har ligget noenlunde stabilt omkring 8 milliarder danske kroner de siste årene. Det ser foreløpig ikke ut til at danske spillere har generert noe større netto-omsetning som følge av innføringen av en lisensordning for en del av markedet.

Online sportspill og online kasino har riktignok hatt en stor fremgang i netto omsetning i Danmark. Men denne fremgangen skriver seg helt tilbake fra 2007, og må ses på som en fortsettelse av de historiske trendene, ikke som et brudd som følge av liberaliseringen i 2012.

Tallene viser at liberaliseringen verken har ført til større eller mindre inntekter til det danske samfunnet fra skatter og fordeling av overskudd til almene formål. Inntektene til det danske samfunnet fra pengespillmarkedet er stadig rundt 4 milliarder danske kroner, også etter liberaliseringen.

1.5 Scenarioanalysen

Rambøll har i samråd med Kulturdepartementet valgt tre scenarier, som vi har utført økonomiske konsekvensberegninger for. De tre scenariene spenner over ett scenario hvor markedet ikke liberaliseres, og to scenarier hvor markedet liberaliseres i ulikt omfang. Framskrivingsperioden er på 5 år.

- **Scenario 1:** Dette er det kontrafaktiske scenariet, hvor den nåværende reguleringen opprettholdes, og det ikke innføres en lisensordning. Scenariet er likevel ikke statisk, da pengespillmarkedet vil være underlagt en generell utvikling. Scenario 1 vil utgjøre grunnlaget som de andre scenariene sammenlignes mot.
- **Scenario 2:** I dette scenariet innføres en lisensordning hvor sportspill og online kasino liberaliseres og dermed omfattes av ordningen.¹ Øvrige spilltyper vil være regulert som i dag.
- **Scenario 3:** Dette er et mer vidtgående scenario, hvor både sportspill, online kasino og lotteri (online så vel som offline) liberaliseres. Spilleautomater og spill på hester er fremdeles omfattet av monopolet, også landbasert bingo vil være regulert som i dag.

Scenario 2 og 3 kommer i to versjoner, A og B, avhengig av hvor strengt ansvarsregime som legges til grunn.

¹ Online bingo er antatt å være en del av online kasino og er dermed omfattet av lisensordningen.

Tabell 1 - Oversikt over scenarier og resultater

	Scenario 2 <i>'Dansk' modell</i>		Scenario 3 <i>Bred liberalisering</i>	
	Scenario 2A	Scenario 2B	Scenario 3A	Scenario 3B
<i>Forutsetninger:</i>				
Lisensordningen omfatter	Sportsspill, online kasino		Sportsspill, online kasino, lotteri	
Regler for ansvarlig spill	Mer lempelig regime	Strengere regime	Mer lempelig regime	Strengere regime
Skatt på netto omsetning	20 prosent	15 prosent	20 prosent	15 prosent
<i>Resultater:</i>				
Effekt for direkte inntekter til det norske samfunn*	-66 mill. kr.	-67 mill. kr.	-712 mill. kr.	-720 mill. kr.

* Relativt til det kontrafaktiske Scenario 1. Målt i år 5 etter liberaliseringen. Direkte inntekter vil si skatter/avgifter og overskudd til fordeling.

I scenario 1 (det kontrafaktiske) stiger inntektene gjennom framskrivingsperioden som følge av den generelle veksten i det norske pengespillmarkedet. Scenarioanalysen viser at inntektene i år 5 er ca. 66-67 millioner kroner *lavede* i scenario 2 enn i scenario 1. De økte skatteinntektene i et liberalisert marked kan ikke veie opp for det at Norsk Tipping oppnår et mindre overskudd og at utgiftene til annonsering og tilsyn økes.

Scenario 3 medfører en betydelig reduksjon i de direkte inntektene til det norske samfunn – både sammenlignet med scenario 1 og scenario 2. Årsaken er at Norsk Tipping taper betydelige inntekter fra lotterispillene til private selskaper.

Scenarioanalysen viser at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i form av en lisensordning for sportspill og online kasino (scenario 2) medfører et begrenset økonomisk tap for det norske samfunn. Tapet utgjør dog kun ca. 1 prosent av de samlede inntektene fra pengespillmarkedet. Sensitivitetsanalysen viser at det må en langt mer forsiktig økning i Norsk Tippings markedsføringsutgifter til, eller komme en relativt stor vekst i det samlede markedet, før en liberalisering øker de direkte inntektene til samfunnet vesentlig sammenliknet med det kontrafaktiske scenariet.

Tas også lotterispill med i lisensordningen (scenario 3), vil det økonomiske tapet for det norske samfunn være anselig, ca. 712-720 millioner kroner.

1.6 Konklusjoner

- En delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for *sportspill og online kasino* (scenario 2A og 2B), vil ikke medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.
- De økte skatteinntektene fra nye lisenshavere kan ikke veie opp for et mindre overskudd for Norsk Tipping, og økte kostnader for tilsynsmyndigheten som følge av liberaliseringen. Dette er i samsvar med erfaringen i Danmark etter liberaliseringen der i 2012.
- En lisensordning som i tillegg til sportspill og online kasino inkluderer *online og offline lotterier*, vil medføre betydelige tap i inntektene til det norske samfunn og en tilsvarende svikt i frivillighetens inntektsgrunnlag (scenario 3A og 3B).
- En inkludering av offshorebaserte online pengespill i et nasjonalt lisenssystem vil gi bedre forutsetninger for å sikre forbrukervern på det norske pengespillmarkedet. Et sterkere forbrukervern forutsetter at en så stor andel som mulig av det samlede norske pengespillmarkedet inngår i lisensregimet.
- Det vil være mulig ved en lisensordning å ha et strengere ansvarsregime i Norge enn i Danmark. Dette vil imidlertid kreve lavere beskatning av spillselskapenes netto omsetning for å opprettholde markedets attraktivitet for potensielle lisenshavere.
- Ved en lisensordning vil en større andel av de direkte inntektene fra pengespillmarkedet til det norske samfunn gå til staten som skatter, og ikke som direkte overføringer til frivilligheten. Dersom staten, etter en delvis liberalisering av pengespillmarkedet, ikke kanalisere de økte skatteinntektene videre til de frivillige organisasjonene, vil frivilligheten kunne oppleve å få tilført mindre midler enn ved dagens enerettsmodell.
- For å oppnå et vel fungerende lisensmarked, må tilsynsmyndighetene ha effektive sanksjonsverktøy for å opprettholde konkurranse på like vilkår og hindre uregulerte aktører i å markedsføre seg og tilby pengespill på det norske markedet. Liberaliseringen vil føre med seg økte kostnader til tilsyn på pengespillmarkedet.
- Aktørenes beslutning om å søke eller ikke søke lisens vil basere seg på en helhetsvurdering av vilkårene for etablering. Kostnader og restriksjoner forbundet med ansvarlighetstiltak, skattenivået og antakelser om hvor stor del av det uregulerte markedet som blir regulert, er alle vesentlige elementer i denne vurderingen.

2. INTRODUKSJON

2.1 Bakgrunn

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er i dag de eneste aktørene som har tillatelse etter norsk lov til å tilby pengespill på det norske markedet, ved siden av andre lotterier og spill på skip. Samtidig er utenlandske spillselskapers netto omsetning i det norske pengespillmarkedet estimert til ca. 700 millioner kroner i 2013. Dette tilsvarer ca. 7 prosent av all netto omsetning i det norske pengespillmarkedet i 2013. Utviklingen i nordmenns spillevaner viser at online pengespill er i vekst, mens mer tradisjonelle pengespill og pengespill *offline* enten har en stabil utvikling eller er i nedgang.

Den gjeldende regjeringsplattformen legger til grunn at *"(...)regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer."*

Med bakgrunn i regjeringserklæringen ønsker Kulturdepartementet å utrede mulige økonomiske konsekvenser ved en eventuell innføring av en lisensordning for pengespill hvor også andre pengespillselskaper får adgang til det norske regulerte markedet.

2.2 Formål

Rambølls oppdrag har vært en analyse av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill i det norske markedet. Kulturdepartementet har ønsket en utredning basert på økonomiske scenarioanalyser langs følgende punkter:

- Økonomisk analyse av inntektsmulighetene ved en innføring av en lisensmodell for sportsspill i Norge, med utgangspunkt i erfaringene fra innføringen av en lisensmodell for slike spill i Danmark
- Utredning av inntektsmulighetene ved å åpne for lotterispill, og andre spillekategorier som tidligere ikke har vært tilbudt på det regulerte markedet, men som tilbys av uregulerte nettspillselskaper, f.eks. poker og kasinospill. I denne sammenheng ønsker departementet at det kartlegges hvilke spill som nordmenn i dag foretrekker ved spill hos uregulerte aktører
- En særskilt vurdering av hvordan en lisensordning vil påvirke Norsk Tippings samlede overskudd, og videre en vurdering av bruttovirkningen for hhv. aktører som i dag mottar/ikke mottar spillemidler
- Utredning av hvilke inntektsmuligheter en lisensmodell vil gi, dersom lisenshavere pålegges et tilsvarende eller lignende ansvarlighetsregime som Norsk Tipping. Vurdere i hvilken grad et slikt regime er teknisk og praktisk mulig i en lisensordning

Rambøll har i forbindelse med oppdraget vurdert muligheten for økte totale inntekter til *frivilligheten* i en eventuell lisensordning. Rambøll har også vurdert hvilke administrative kostnader som må påregnes i en slik ordning, f.eks. til søknadsbehandling, verifisering, godkjenning og kontroll.

3. FREMGANGSMÅTE

3.1 Metode

Rambølls utredning har omfattet en kartlegging av det norske markedet, en omverdensanalyse og en dypere kartlegging og vurdering av den danske erfaringen. Utredningen av de økonomiske konsekvensene for en lisensordning på det norske pengespillmarkedet tar utgangspunkt i en grundig data- og informasjonsinnhenting. Rambøll har tatt utgangspunkt i statistikk fra Lotteritilsynet, omsetningstall og årsregnskap fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto samt data og fremskrivninger fra det uavhengige konsulentfirmaet H2 Gambling Capital.

De kvantitative dataene er supplert med intervjuer og dialog med relevante markedsaktører, herunder Norsk Tipping og Lotteritilsynet. Disse intervjuene har hatt som formål å avdekke den nåværende reguleringen, samt forventninger til omkostningene i en eventuell lisensordning. Vi har videre intervjuet de store private aktørene på pengespillmarkedet Unibet, Bettsson og ComeOn, og hatt dialog med spillsekskapenes europeiske bransjeforeninger Remote Gambling Association og European Gaming & Betting Association. Disse intervjuene har hatt fokus på bransjens økonomiske forventninger til en lisensordning samt hvilken beskatning og hvilke regler for ansvarlig spill som bransjen kan finne økonomisk akseptabelt.

Selv om denne utredningen fokuserer på de økonomiske konsekvensene, er det nødvendig å inkludere betraktninger om hvordan ansvarsregimet vil kunne se ut i en fremtidig lisensordning. Ansvarlighetsreglene er et viktig element i de private aktørenes vurdering av lønnsomheten ved å oppnå lisens. Derfor har vi gjort en grundig analyse i forhold til hvilke regler for ansvarlig spill en lisensordning kan inneholde.

Utredningen avdekker også pengespillreguleringen og erfaringer med liberalisering i andre europeiske land. Særlig fokus er lagt på Danmark. Det skyldes at Danmark nettopp innførte en lisensordning i 2012, og at lovgivningen før 2012 lignet den norske i dag. Danmark utgjør derfor det beste erfaringsgrunnlaget for en vurdering av de økonomiske konsekvensene ved en lisensordning i Norge.

Rambøll har kartlagt de danske erfaringene ved å samle inn et omfattende datagrunnlag, som dekker tiden både før og etter liberaliseringen. På den måten kan vi vurdere effektene av den nye reguleringen. Vi har også intervjuet de viktigste parter i Danmark: Spillemyndigheden, Danske Spil og Danish Online Gaming Association (DOGA). I disse intervjuene har vi avdekket de ulike aktørenes syn på konsekvensene av den danske liberaliseringen. Vi har i alle intervjuene med private selskap og bransjeforeninger spurt om hva som etter deres oppfatning burde være annerledes i en dansk model, dersom den skal overføres til det norske markedet.

Den grundige data- og informasjonsinnhenting leder til en kvantitativ analyse av de økonomiske konsekvensene ved en lisensordning. Rambøll vurderer disse konsekvensene gjennom en scenarieanalyse. Utgangspunktet for en slik analyse er det kontrafaktiske scenario, som beskriver utviklingen på pengespillmarkedet hvis den nåværende reguleringen opprettholdes. Dette scenariet sammenlignes med flere alternative scenarier, som inneholder en lisensordning i ulike varianter.

Rambøll undersøker to alternativscenarier. I det ene analyserer vi en lisensordning etter dansk forbilde. I det andre ser vi på en mer ekstrem liberalisering, hvor større deler av markedet omfattes av lisensordningen. Begge alternativscenarier kommer i to versjoner, med ulike regler for ansvarlig spill pålagt lisenshaverne.

De økonomiske konsekvensene i scenariene estimeres i Rambølls egen fremskrivningsmodell for det norske pengespillmarkedet. Modellen er illustrert i Figur 1 og kan fremskrive økonomiske

nøkkeltall for pengespillmarkedet 5 år frem i tiden. Modellen inneholder de ulike selskapene som tilbyr spill til norske spillere, og en bred vifte av spillkategorier. Det tas hensyn til skatter, omkostninger hos Lotteritilsynet og utgifter til reklame, som er betydelige på pengespillmarkedet. Endelig kan modellen også vurdere hvordan ulike deler av frivilligheten påvirkes.

Figur 1 – Illustrasjon av Rambølls modell



3.2 Sentrale definisjoner

Beskrivelsen og analysen av pengespillmarkedet inneholder flere faguttrykk og definisjoner, som kan kreve en nærmere forklaring. Disse kan leses i Boks 1 - Sentrale begrep og definisjoner nedenfor.

Boks 1 - Sentrale begrep og definisjoner

Ansvarsregime	Samlet pakke med regler, med formål å minimere spilleproblemer i populasjonen.
Bruttoomsetning	Totale innskudd på pengespill til et gitt selskap.
Direkte inntekter til det norske samfunn	Inntekter generert direkte fra det norske pengespillmarkedet og som enten går til frivilligheten eller til statskassen gjennom skatter.
Dot-com selskap	Tilbyder av online pengespill uten tillatelse til å tilby spill i Norge, hovedsakelig ikke-lisensierte, ikke-europeiske aktører.

Frivilligheten	Organisasjoner og foreninger med registrert organisasjonsnummer og et humanitært eller samfunnsnyttig formål, og som kan få godkjenning fra Lotteritilsynet til å motta overskudd fra pengespill. Organisasjoner og foreninger innenfor kultur og idrett er inkludert i begrepet.
Landbasert	Se «Offline».
Liberalisering	Prosess hvor enerettsmodellen for pengespill avskaffes for visse spilltyper. Brukes synonymt med 'innføring av en lisensordning' og 'deregulering' av deler av markedet.
Lisensordning	Ordning hvor private selskaper kan søke om lisens for å tilby visse typer pengespill.
Migrasjon	Brukes om spillere som skifter mellom selskaper som tilbyr pengespill.
Netto omsetning	Bruttoomsetning fratrukket gevinster. På engelsk «Gross Gambling Revenue» ofte forkortet til «GGR».
Offline	Spill hos kommisjonær, fysisk i butikk, kasino, bingohall eller lignende ikke-online fasilitet.
Offshore-marked	Pengespillmarkedet bestående av selskaper som uten nødvendig tillatelse tilbyr spill til nordmenn fra utenlandsk registrerte hjemmesider.
Online	Spill gjennom elektroniske kanaler som internett, mobiltelefon og nettbrett.
Online kasino	Spill om penger på internett som rulett, black jack, baccarat, punto banco, bingo, spill på gevinstgivende spilleautomater, samt kombinasjonsspill som krever et element av ferdighet, som f.eks. backgammon, poker og gjettekonkurranser.*
Online-aktører	Inkluderer både online-aktører med europeiske lisenser og dot.com aktører.
Overskudd	Et selskaps overskudd definert som netto omsetning fratrukket omkostninger som personale, IT, annonsering, skatter etc.
Sportspill	Spill hvor det settes penger på utfallet av en sportsbegivenhet (eller annen begivenhet). Dekker både Oddsen og Tipping.
Uregulert marked / uregulerte aktører	Se «offshore-marked». Nettbaserte aktører som står utenfor Lotteritilsynets tilsyn

*I enkelte sammenhenger er online bingo ikke inkludert under online kasino. Det vil fremgå av teksten.

3.3 Avgrensninger og begrensninger innenfor rammene av oppdraget

En eventuell innføring av et lisenssystem i deler av pengespillmarkedet i Norge er et politisk spørsmål som Rambøll ikke skal ta stilling til. Vår oppgave har vært å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag for de videre diskusjoner og avveininger på området. Vår oppmerksomhet har hovedsakelig vært rettet mot kjennetegn ved vellykkede lisensregimer, konsekvenser for frivillighetens inntektsgrunnlag, samt mulighetene til forbrukervern og regler for ansvarlig spill som følge av en liberalisering i deler av markedet.

Rambølls utredning fokuserer på de økonomiske konsekvensene ved å innføre en lisensordning. De kvantitative analysene av en lisensordning inkluderer de viktigste økonomiske effektene, men ikke alle. Likeledes vil estimatene avhenge av forutsetninger som vil være beheftet med usikkerhet. Derfor må ikke de kvantitative resultatene sees på som en fasitliste, men som en indikasjon på hvilken retning en lisensordning vil trekke inntektene fra pengespillmarkedet. Usikkerheten ved fremskrivningene øker med tiden, blant annet fordi forutsetningene og de strukturelle betingelsene som ligger til grunn for modellen kan endres over tid. Derfor begrenses også analysen til 5 år fram i tid.

En svakhet ved scenarioanalyser, som ved alle typer prognoser, er at de bare tar hensyn til hva som blir inkludert i modellen. Faktiske fremtidige scenarier kan av ulike grunner, f.eks. plutselige eksterne hendelser, se ganske annerledes ut enn det som har blitt predikert av modelleringen. Tid er heller ikke den eneste faktoren som gir usikkerhet i resultatene. Modellens antagelser og datakildene som er benyttet (forutsetningene i modellen) kan være mer eller mindre pålitelige. Når det er sagt, har Rambøll i stor utstrekning og så godt det har latt seg gjøre innenfor rammene av prosjektet, kvalifisert våre antagelser for modellen – noe som vil fremgå av teksten. Resultatene som presenteres er i så måte våre kvalifiserte estimater som Rambøll står faglig inne for.

Scenariomodellen bygger i stor utstrekning på erfaringene i Danmark, som er det systemet som likner Norge mest, og som har omregulert sitt pengespillmarked den senere tiden. Det skal bemerkes at data for den liberaliserte perioden i Danmark kun dekker to år. Det legger begrensninger for hvor bastante konklusjoner Rambøll kan trekke om effekten av de danske lovendringene.

Generelt får mange deler av det norske samfunnet inntekter fra pengespillmarkedet. Rambølls oppdrag er avgrenset til å gjelde konsekvensene for de inntektene som genereres fra pengespill til staten gjennom skatter og avgifter, og konsekvensene for de midlene som overføres til frivilligheten gjennom utbetaling av overskudd fra selskaper som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Eventuelle virkninger for mediebransjen og dennes annonseinntekter, eller toppidretten og dennes sponsorinntekter - som følge av en liberalisering av deler av pengespillmarkedet, ligger eksempelvis utenfor vårt oppdrag.

Det å forsøke å predikere utviklingen i graden av problemspilling i befolkningen, enten det er med eller uten omregulering i deler av markedet, inngår ikke i Rambølls oppdrag. Eventuelle tilleggskostnader eller besparelser for samfunnet forbundet med endringer i graden av problemspilling i fremtiden, er med andre ord ikke en del av scenarioanalysen. Derimot er kostnadene forbundet med oppfølging av tiltak for ansvarlig spill, både fra spillemyndighetenes side og spillselskapene, inkludert i modellen.

Etter det Rambøll forstår pågår det en diskusjon om det skal innføres felles maksgrense for alle pengespill i det norske markedet. I skrivende stund er det usikkert om, og eventuelt når en slik maksgrense vil bli innført, og på hvilken form. En eventuell markedsovergripende maksgrense vil påvirke inntektene til Norsk Tipping, selvfølgelig avhengig av nivået på maksgrensen. Konsekvensene av en eventuell maksgrense er ikke del av vår scenariomodell.

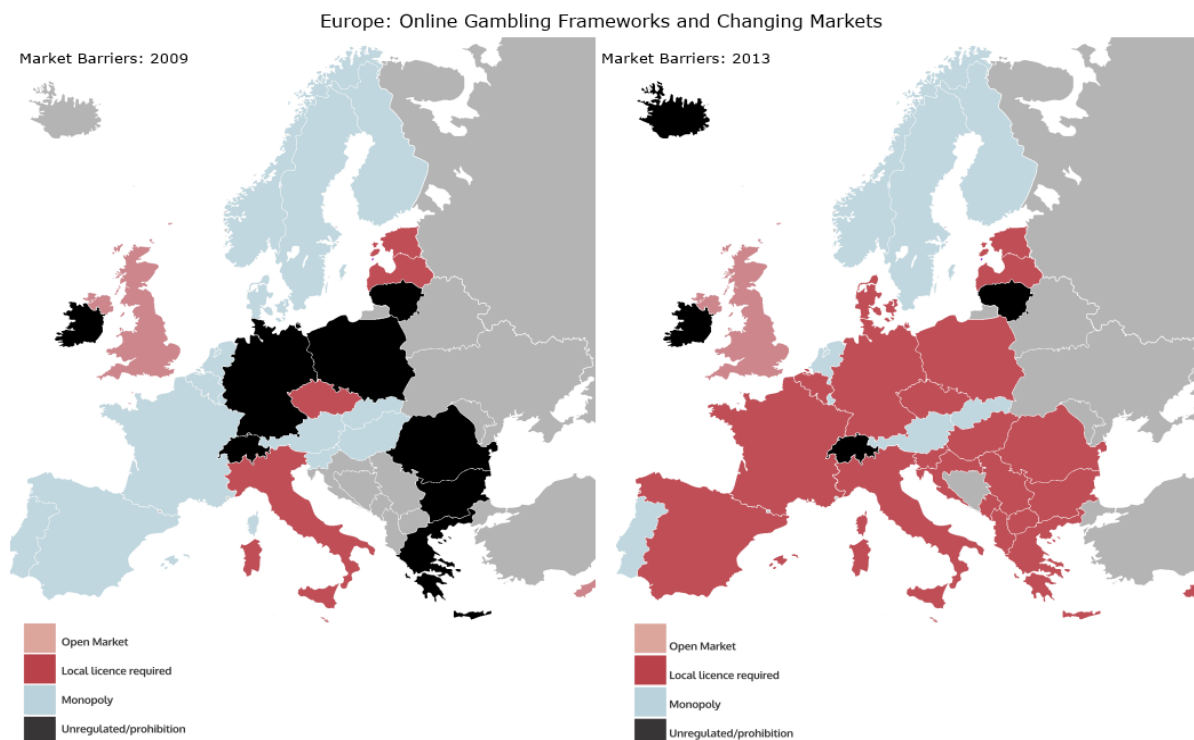
4. UTGANGSPUNKT OG OMVERDENSANALYSE

4.1 Utviklingen i Europa

Det europeiske pengespillmarkedet har de siste årene vært preget av store forandringer. Befolkningens økte muligheter og vilje til å spille for penger online har ført til at nye aktører, uten geografiske begrensninger, har kunnet konkurrere med etablerte aktører basert i det enkelte land. Samtidig har EU-kommisjonen konsekvent poengtert at nasjonal pengespillovgivning må være kompatibel med europeisk lovstifting, og spesielt med den frie flyten av tjenester og den frie etableringsretten.

Til sammen har de ulike strømningene ført til en utvikling av det regulatoriske landskapet slik at flere og flere medlemsland har konkurransesatt deler av sine nasjonale spillmonopol og innført egne lisenssystemer. Figuren nedenfor viser tydelig den raske utviklingen som har skjedd mellom 2009 og 2013, der en majoritet av EUs medlemsland i ulik grad har åpnet nasjonale pengespillmarkeder for nye aktører. Omfanget og utformingen av de nasjonale lisensregimene har variert mye, og fått svært ulike konsekvenser. Mens trenden generelt peker mot flere av- og omreguleringer av nasjonale markeder, har f.eks. Storbritannia – et av markedene som tidligst åpnet for konkurranse fra utenlandske onlineaktører² - nylig strammet opp regelverket for å forsøke å øke skatteinntektene fra onlineaktører basert utenfor landets grenser.³

Figur 2 - Utviklingen i nasjonal pengespillmarkedsregulering i Europa 2009 sammenliknet med 2013



Kilde: Gambling Compliance (2013)

² Gambling Act (2005).

³ Gambling (Licensing and Advertising) Act (2014) har til hensikt å få utenlandske onlineaktører til å betale skatt på alle inntekter fra spill som genereres av britiske forbrukere. Tidligere betalte bare operatører med fysisk base i landet skatt på inntekter fra britiske konsumenter.

4.1.1 Markedsforutsetninger

Formålet med å innføre et nasjonalt lisenssystem kan variere. Landene kan begrense visse typer onlinespill legalt, med forbrukervern som begrunnelse, og da særlig for å forebygge spilleproblemer og beskytte mindreårige, men også for å forebygge kriminalitet og bedragerier. EU-kommisjonen passer på at medlemslandene er konsistente i utformingen av nasjonale lisenssystem sett ut fra EU-lovgivning, og har i flere tilfeller initiert prosesser mot enkelte medlemsland der man har vurdert at det har vært avvik.

I praksis er det flere forhold som det enkelte land og dets tilsynsmyndighet bør ta i betraktning i diskusjonen om hvilken form for regulering som har forutsetninger for å oppnå hvilke formål. En viktig forutsetning er å forstå hvordan pengespillmarkedet fungerer, og i hvilken utstrekning lovgivning eller insentiver kan påvirke markedet, både ut fra et tilbuds- og etterspørselsperspektiv.

På nasjonale, regulerte monopolmarkeder konkurrerer eksisterende monopolaktører og uregulerte aktører først og fremst om pengespill online. De uregulerte aktørene er dels etablerte aktører med lisenser i ett eller flere andre europeiske land, dels «dot-com aktører» uten europeiske lisenser.

Konkurransen om kundene for online kasino er svært hard, noe som blant annet kommer av at de fleste benytter de samme leverandører for pengespillene. Dette gjør at man må konkurrere gjennom prissetting, bonuser, lojalitetsprogram og liknende, siden spillene er utskiftbare.

Blant sportsspillene er det noe større forskjeller mellom selskapene, spesielt mellom de større aktørene som har investert i egne plattformer. Dette kan bidra til noe større spillerlojalitet for enkelte selskap. Aktive spillere er samtidig både bevegelige og prissensitive, noe som bidrar til migrasjonsmønstre innenfor flere sjikt av pengespillmarkedet online. Terskelen for å sette opp en ny online-service er også svært lav, i og med den lave oppstartskostnaden og muligheten til å bruke eksisterende leverandørers løsninger – selv dette til en billig penge. I markeder der kundene vurderes som ressurssterke, finnes det dermed kontinuerlig insitamenter til å starte opp nye selskaper og erobre markedsandeler fra etablerte aktører. Aktive forbrukeres sterke preferanser for online og mobile spilltjenester er fortsatt en viktig drivkraft i fremveksten av online spill. Samtidig ser interessen for tradisjonelle *offline* spill ut til å være nedadgående. Disse trendene er viktige aspekter å ta i betraktning ved en eventuell omregulering av markedet.

Samtidig som konkurransen mellom online spillselskaper er stor, utskiftbarheten mellom spill er høy og kundelojaliteten lav, er tilsynsmyndighetenes muligheter for effektivt å sanksjonere eventuelle forbud mot onlinespill begrenset. Selv om man lett kan stenge ned ureglementerte *offline*-spill, er det mye vanskeligere å kvele tilgangen online. Få tilsynsmyndigheter har f.eks. på tilfredsstillende måte lykkes med å blokkere IP-adresser for uregulerte aktører. Det er også krevende å hindre markedsføring av uregulerte aktører via internett eller tv-sendinger fra utlandet.

Tross vanskelighetene med å regulere et globalisert og bevegelig marked som pengespillmarkedet, finnes det eksempler på lisenssystemer som i ulik grad har optimalisert mulighetene til å favne en så stor andel av det faktiske markedet som mulig. Det å minimere andelen aktører som stiller seg utenfor, er ikke bare ønskelig ut fra et forbrukervern- eller skatteperspektiv. Det gjør også systemet mer attraktivt for resterende aktører, som ønsker å konkurrere på like vilkår. Generelt sett har interessen for nasjonale lisenssystemer vært stor fra bransjens side. Det er få online-aktører med eksisterende lisenser i ulike deler av Europa, som velger å stå utenfor nye europeiske lisenssystem når de ut fra bedriftshensyn kan forsvare deltakelse. Særlig tre grunner til å ville bli lisenshaver har blitt trukket fram. Det å komme innenfor et regulert marked vil for det første kunne gi besparelser i utgifter til markedsføring. Lisenshaverne vil kunne markedsføre sine spill i langt flere kanaler enn tilfellet er i dag, og vil kunne presse annonseprisene ned sam-

menliknet med dagens situasjon. Et annet poeng som nevnes som en fordel i et regulert marked er besparelser i utgiftene til de betalingsløsningene som benyttes. Aktørene forventer å kunne gå fra en situasjon med flere, relativt dyre betalingsløsninger, til en situasjon med få eller én felles betalingsløsning, som vil bli en god del rimeligere. Den tredje grunnen som nevnes, er økt forutsigbarhet. Dette vil gjøre selskapene mindre sårbare for svingninger, og sammen med økt legitimitet på markedet vil det påvirke verdivurderingene av de børsnoterte selskapene i positiv retning.

Selv om det finnes incentiver for en uregulert aktør til å ønske å bli lisenshaver, har en viss praksis blitt etablert over tid, for hvilke systemer og medfølgende vilkår som ansees som attraktive og ikke attraktive. Dette er viktig å ta i betraktning i utformingen av et lisenssystem som har til hensikt å maksimere antallet aktører som velger å bli lisenshavere.

4.2 Utformingen av selve lisenssystemet

Nasjonale lisenssystemer som har blitt innført har på ulike måter variert, alt fra hvilke typer spill som er inkludert, til hvilke kostnader systemene innebærer for aktørene, og hvilken påvirkning systemene har hatt på markedet og forbrukerne. Gjennom å analysere erfaringene som er gjort ved innføring av nasjonale lisensregimer, er det mulig å utlede ulike elementer av god praksis som kan informere et eventuelt lisenssystem i Norge. Et sentralt forhold er å forsøke å forstå hvilke vilkår som minimerer det svarte markedet og samtidig maksimerer forbrukervernet.

En viktig faktor for eventuelle lisenshavere er å få tilgang til et større marked, eller kunne beholde sin andel av et allerede attraktivt marked, og få konkurrere på like vilkår for like tjenester. Dermed blir en viktig faktor i lisenssystemet at det så langt som mulig omfatter de spill som nåværende uregulerte aktører konkurrerer med hverandre og monopolisten om. Siden mange aktive onlinespillere spiller på sportsspill og online kasino med samme operatør, kan et system som bare tillater én type spill innebære at en aktør ikke kan konkurrere med andre uregulerte og ulisensierte dot-com aktører. Dermed velger aktøren å stå utenfor. På samme måte kan begrensninger for hvilke typer av online spill som en lisenshaver får tilby, innebære at lisenshavere ikke kan drive innovasjon på samme måte som uregulerte aktører, og på sikt vil dette uthule lisenssystemet. Eksempler på dette inkluderer både Italia og Frankrike.

Samlet sett er de faktiske kostnadene for å delta i lisenssystemet en viktig faktor for eventuelle lisenshavere. Kostnadene kan deles inn i ulike direkte kostnader, slik som beskatning og lisensavgift, og mer indirekte kostnader knyttet til regeletterlevelse. Når det gjelder direkte beskatning viser erfaringen fra ellers i Europa at lisenssystemer hvor det er *bruttoomsetningen* før utbetaling av gevinster til spilleren som skattlegges, har dårlige forutsetninger for å minimere det svarte markedet og øke forbrukervernet. Spania og Polen er land som beskatter bruttoomsetningen. Men det tydeligste eksempelet er kanskje Frankrike, der det svarte markedet i utgangspunktet ble estimert til 57 prosent,⁴ men antakelig er langt høyere i dag.⁵ Lisensierte aktører har ikke greitt å skape lønnsomhet, blant annet på grunn av skattenivået, noe som har betydd at mange har trukket seg ut av markedet til fordel for ikke-lisensierte, ikke-europeiske aktører. Storbritannia og Danmark er for øvrig eksempler på land hvor skatteleggingen er lagt på netto omsetning, altså etter utbetaling av gevinster til spillerne. Dette vurderes som en bedre løsning.⁶

Når det gjelder størrelsen på lisensavgifter, skiller disse seg markert mellom ulike land. Generelt sett tar landene en initial avgift ved søkning om lisens, som en måte å finansiere prosessen og

⁴ MAG (2011).

⁵ Mens MAG-studien estimerte det svarte markedet for poker till 5 % av markedet, viser en studie fra 2014 at 23.5 % av pokerspillerne utelukkende spiller hos ikke-lisensierte operatører, se Eroukmanoff, Costes, Tovar (2014)

⁶ I Danmark synes det derimot å være en utbredt oppfatning blant lisenshavere at skattelegging av bonuser har vært feil, fordi det i realiteten gir en del høyere *effektiv* rente enn de 20 prosentene som netto-omsetningen beskattes med der.

tilsynsmyndighetens omkostninger på. I tillegg kommer for det meste årlige lisensavgifter, med det formål å finansiere tilsyn av vilkår og regeletterlevelse, f.eks. vedrørende spillansvar.⁷

Når det gjelder mer indirekte kostnader ved regeletterlevelse, kan disse også variere mye mellom landene. Generelt savnes det en standardisering i utformingen av krav og de vilkår som omfatter lisenshavere. De fleste allerede lisensierte online-aktørene i Europa har beredskap og interne systemer for å håndtere krav om identifisering av spillere og håndtering av tiltak. Dette betyr at de relativt enkelt kan tilpasse sine systemer for regeletterlevelse og rapportering til tilsynsmyndigheten. De fleste har også muligheten til å følge egne spilleres spillemønstre, selv om de ikke alltid har tilgang til verktøy som identifiserer risikospillere ut i fra et spillansvarsperspektiv (f.eks. PlayScan), men mer ut fra bedragerisynspunkt.

Mer omfattende spillansvarstiltak som del av et lisenssystem innebærer ikke automatisk at potensielle lisenshavere velger å stå utenfor. Det er dog viktig å forstå hvilke kostnadsdrivende konsekvenser som utformingen og eventuell duplisering (mellom lisenssystemer) eller bortfall av inntekter kan ha på eventuelle lisenshavere, og hvordan det kan påvirke markedet. Her er igjen Frankrike et eksempel, der kostnaden for allerede lisensierte europeiske operatører ved å etterleve det franske regelverket, anslås til 8,7 millioner Euro.⁸

Selv om kostnadene ved regeletterlevelse alene ikke er avgjørende, er den samlede kostnaden for alle krav og skatter avgjørende for i hvilken grad lisensierte aktører kan konkurrere på like vilkår med uregulerte aktører, og gjennom dette sikre et bærekraftig lisenssystem på lengre sikt, et godt forbrukervern og en inntektskilde til frivillige formål.

I følge både bransjeorganisasjoner og online-aktører, kan den danske tilsynsmyndigheten brukes som et forbilde for andre nasjonale systemer. Tross gode erfaringer, viser dog det danske eksempelet at det kan være vanskelig å skifte fokus fra tilsyn i et ikke-konkurransetsatt marked, til et tilsyn som må innebære et aktivt konkurransetilsyn. En tidligere monopolist som fortsatt har monopol på deler av markedet (f.eks. lotterier), har en veldig sterk markedsposisjon. Lisenssystemet må derfor i en eller annen forstand sikre at en slik posisjon ikke utgjør en fordel på den konkurranseutsatte delen av markedet. Danske Spils svært ekspansive strategi (se kapittel 7), kan ha vanskeliggjort muligheten for nye lisenshavere å konkurrere på markedet. En annen mulig svakhet med det danske tilsynsregimet er omfanget av og frekvensen på rapportering, samt manglende samarbeid og sammenfall med tilsyn og rapportering i andre land hvor aktørene har lisens.

Flere andre faktorer kan i ulik utstrekning påvirke effektene av et lisenssystem på markedet, noe som vil gjøre det nødvendig med en kontinuerlig vurdering og justering av systemet for å kunne svare på markedets innovasjoner, globale trender, europeisk lovgivning med mere. Tilsynsmyndigheten kan f.eks. spille en meget viktig rolle i å bygge tillitt hos interessenter og formidle hvilke endringer som vil kunne forbedre systemet på nasjonalt nivå, og til og med langsiktig arbeide mot en standardisering og utveksling av god praksis mellom land.

⁷ H2 Gambling Capital (2013).

⁸ PWC (2010).

Basert på Rambølls samlede gjennomgang av intervjuer og dokumentstudier, peker erfaring og internasjonal god praksis på at et nasjonalt lisenssystem som ønsker å maksimere antallet regulerte aktører / minimere det svarte markedet og maksimere forbrukervernet bør:

- Inkludere så mange av de større kategoriene online-spill som mulig
- Beskatte netto omsetning (GGR), dvs. brutto omsetning *minus* utbetaling av gevinster til spillere (som f.eks. Storbritannia og Danmark) og ikke brutto omsetning *før* utbetaling av gevinster til spillere (som f.eks. Frankrike, Polen og Spania)
- Legge skattesatsen på et nivå som går det mulig for lisenstakere å fortsatt møte konkurranse fra uregulerte (nye) aktører
- Kun betrakte lisensavgiften som en administrativ avgift for å dekke statens kostnader forbundet med lisensieringsprosessen, og ikke som en skatt
- Tillate et ubegrenset antall lisenstakere å søke om lisens
- Sanksjonere forbudet mot uregulerte aktører så langt som mulig, gjennom et proaktivt arbeid fra tilsynsmyndighetens side
- Skille monopolistens organisasjon slik at den konkurranseutsatte delen ikke undergraves av monopolistens ikke-konkurranseutsatte virksomhet
- Samtidig tillegge tilsynsmyndigheten et aktivt oppdrag i å regulere konkurransen på markedet, spesielt med tanke på monopolistens posisjon i markedet
- Tilpasse regelverket slik at det maksimerer forbrukervern uten å pålegge krav som umuliggjør kommersiell virksomhet
- Inkludere løpende vurdering av systemets effekter og ha dialog med forskere, spillere og spillselskaper for å optimalisere systemet over tid, med fokus på å minimere det svarte markedet og maksimere forbrukervern, ikke minst fordi spillernes preferanser og tilgjengelige spilltyper stadig utvikles

5. PENGESPILL I NORGE

For å kunne vurdere hvordan den norske statens inntekter vil påvirkes av en mulig liberalisering av deler av pengespillmarkedet, kreves en god forståelse av hvordan markedet har utviklet seg de siste årene. I avsnittet nedenfor beskriver vi utviklingen på det norske markedet med utgangspunkt i hvilke spill norske spillere har spilt på og hos hvilke aktører. Videre beskriver vi frivillighetens inntekter fra pengespill, det norske ansvarsregimet og Lotteritilsynets virksomhet knyttet til pengespill på det norske markedet.

5.1 Markedsutvikling

Vi ser på det norske markedet for pengespill som de pengespill som kjøpes av nordmenn i Norge. Dermed inkluderer vi kjøp fra aktører på det norske markedet som Lotteritilsynet har godkjent, og i tillegg nordmenns bruk av uregulerte online pengespill fra spillselskap som er registrert utenfor Norge. Det vil finnes et ulovlig *offline*-marked i Norge, men dette markedssegmentet er så lite at det ikke er hensiktsmessig å inkludere i modellen for de forskjellige scenariene.⁹

Rambøll har tatt utgangspunkt i kvantitative og kvalitative data fra offentlige og private kilder fra 2005 – 2013, for å skape en forståelse av hvordan det totale markedet er sammensatt og har utviklet seg de siste årene. Det legale markedet i Norge i 2013 ordnet etter størrelsen på aktøren består av (se ellers Figur 4 under):

- Norsk Tipping
- Andre lotterier
- Norsk Rikstoto
- Uregulerte aktører
- Spill på skip¹⁰

Norsk Tipping tilbyr pengespill både online og offline til den norske befolkningen i form av lotterier, sportsspill, automatspill - og fra 2014, kasinospill på nettet. Andre lotterier inkluderer offline bingoaktører med og uten entreprenør, Landslotteriet og lokale/regionale lotterier. Norsk Rikstoto har enerett til å tilby pengespill innen hestesporten. Med uregulerte aktører menes nettbaserte aktører som står utenfor Lotteritilsynets tilsyn. Spill på skip er en liten kategori, men inkluderer netto omsetning fra spill om bord på båter med godkjenning til å selge pengespill av Lotteritilsynet.

For det online-baserte markedet for pengespill som står utenfor Lotteritilsynets tilsyn (de uregulerte aktørene) finnes det ingen sikre kilder som gir en fullstendig oversikt av det totale markedet. Nordmenn kan relativt fritt benytte seg av de spillene som finnes tilgjengelig på nettet i dag, ut fra egne ønsker. En begrensning kan være språkbarrieren, dersom nettsiden ikke tilbyr pengespillene på et tilgjengelig språk. Samtidig finnes det svært mange pengespillaktører på det totale markedet, med tilbud på språk som nordmenn flest forstår, og det er vanskelig å kartlegge det fullstendige tilbudet nordmenn benytter seg av.

Flere kilder har derimot pekt på Unibet og Betsson som de dominerende aktørene på det norske markedet for online pengespill. I Lotteritilsynets kvartalsvise spørreundersøkelser fra 2013 «*var det to utenlandske nettsteder der 10 eller flere oppgir å ha spelt: Unibet (14 prosent) og Betsson (10 prosent).*»¹¹ Dette bekreftes også i bedriftenes egen rapportering.¹²

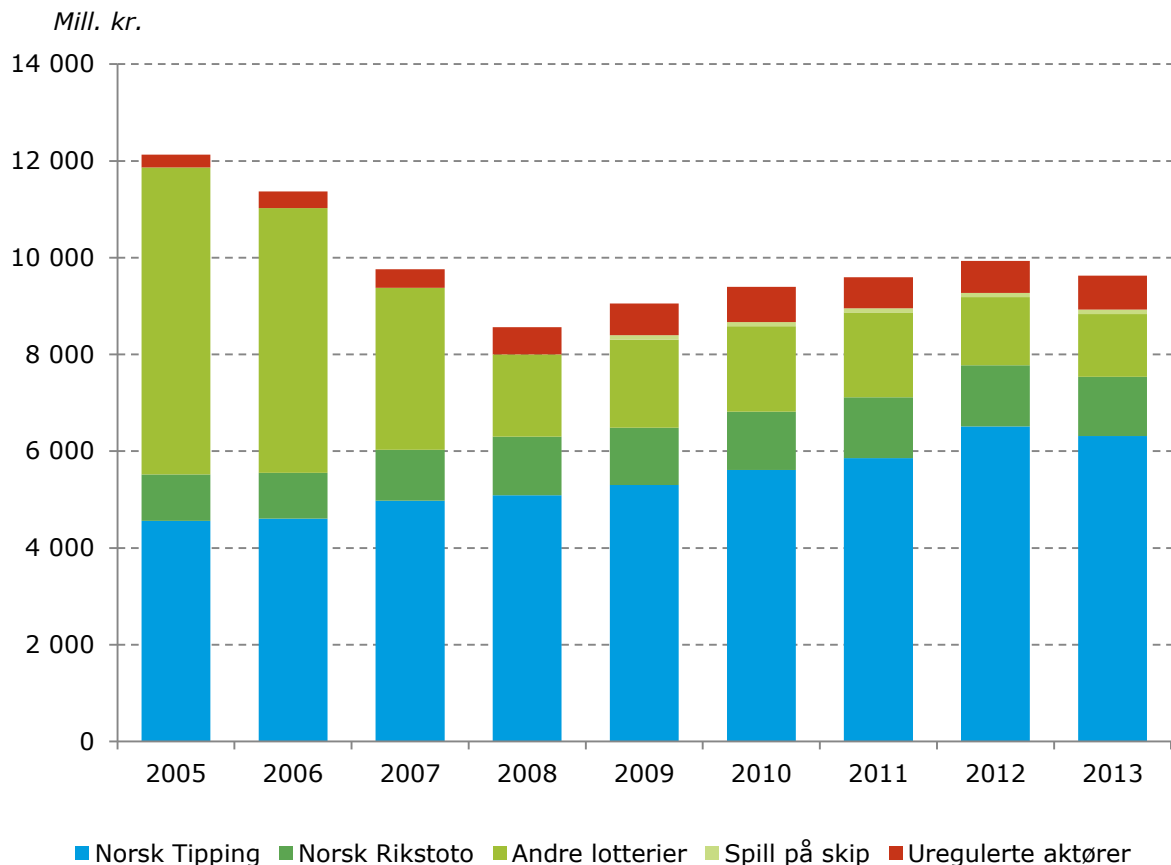
⁹ Lotteritilsynet har gitt uttrykk for at ulovlige gevinstautomater som er lett tilgjengelige for befolkningen ville blitt oppdaget av Lotteritilsynet relativt raskt og at de kun har hatt én slik sak siden 2007. Videre påpeker Lotteritilsynet at det eksisterer spilleklubber flere steder i landet, men det finnes ingen oversikt over størrelsen på omsetningen til slike klubber.

¹⁰ Kilder: Lotteritilsynet, Norsk Tipping og H2 Gambling Capital.

¹¹ Lotteri- og stiftelsestilsynet, «Årsmelding 2013».

Den samlede netto-omsetningen for norske spillere, når både det regulerte og uregulerte markedet inkluderes, har variert i perioden fra 2005 til 2013. I den studerte tidsperioden var den samlede netto-omsetningen størst i 2005 (over 12 milliarder kroner), lavest i 2008 (ca. 8,5 milliarder kroner) og det seneste nedslaget i 2013 viser en netto-omsetning på (ca. 9,6 milliarder). Figuren nedenfor illustrerer utviklingen i aktørenes netto omsetning fra 2005 til 2013.

Figur 3 – Utviklingen i netto omsetning for aktørene på det norske markedet 2005 – 2013



Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital. Se detaljer i vedlegg 1.

Note 1: Kategorien *Andre lotterier* inkluderer bingoaktører med og uten entreprenør (offline), Landslotteriet, lokale/regionale lotterier samt spilleautomater drevet i privat regi før 2008. Kategorien *uregulerte aktører* inkluderer selskaper som selger sine tjenester til nordmenn over nettet som står utenfor Lotteritilsynets tilsyn.

Note 2: Løpende priser.

Til tross for variasjonene i markedet over tid, har Norsk Tipping og de uregulerte aktørene vokst i løpet av den studerte tidsperioden, målt i netto omsetning. I 2005 hadde Norsk Tipping en netto omsetning på 4 557 millioner kroner, og i 2013 var netto-omsetningen på 6 314 millioner kroner. Dette innebærer en vekst på ca. 39 prosent i løpet av perioden.¹³ Omgjort til markedsandeler hadde Norsk Tipping 38 prosent av det totale pengespillmarkedet i 2005, mens i 2013 hadde virksomheten 66 prosent av det totale markedet.

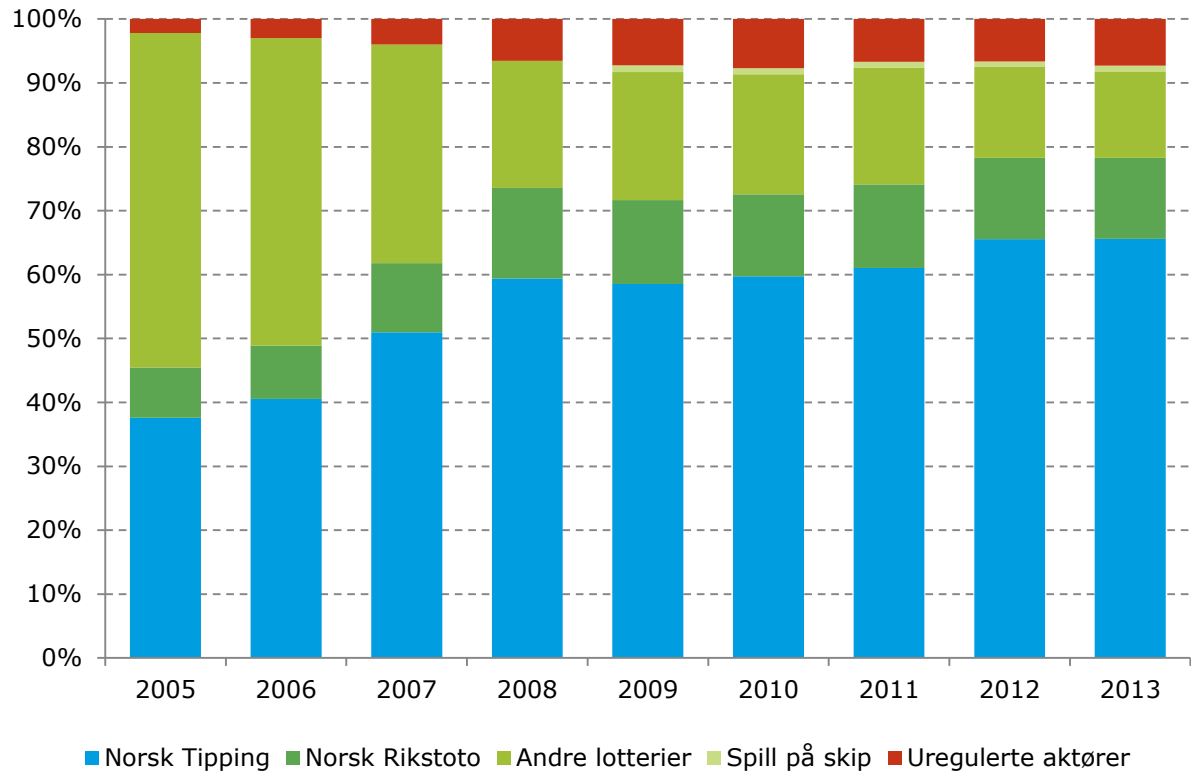
De uregulerte aktørene har hatt en enda sterkere prosentvis vekst. I 2005 er de uregulerte aktørenes netto omsetning estimert til 267 millioner kroner, og i 2013 estimeres disse aktørenes

¹² Betsson (2014).

¹³ En del av denne veksten kan tilskrives den generelle prisutviklingen. Justert mot prisindeksen er økningen 19 prosent.

netto omsetning til 700 millioner kroner. Dette innebærer en vekst på ca. 162 prosent fra 2005 til 2013. Siden 2008 har veksten imidlertid stagnert, og fluktuert med omtrent +/- 10 prosent. Figur 4 illustrerer utviklingen av markedsandelene over tid for de involverte aktørene.

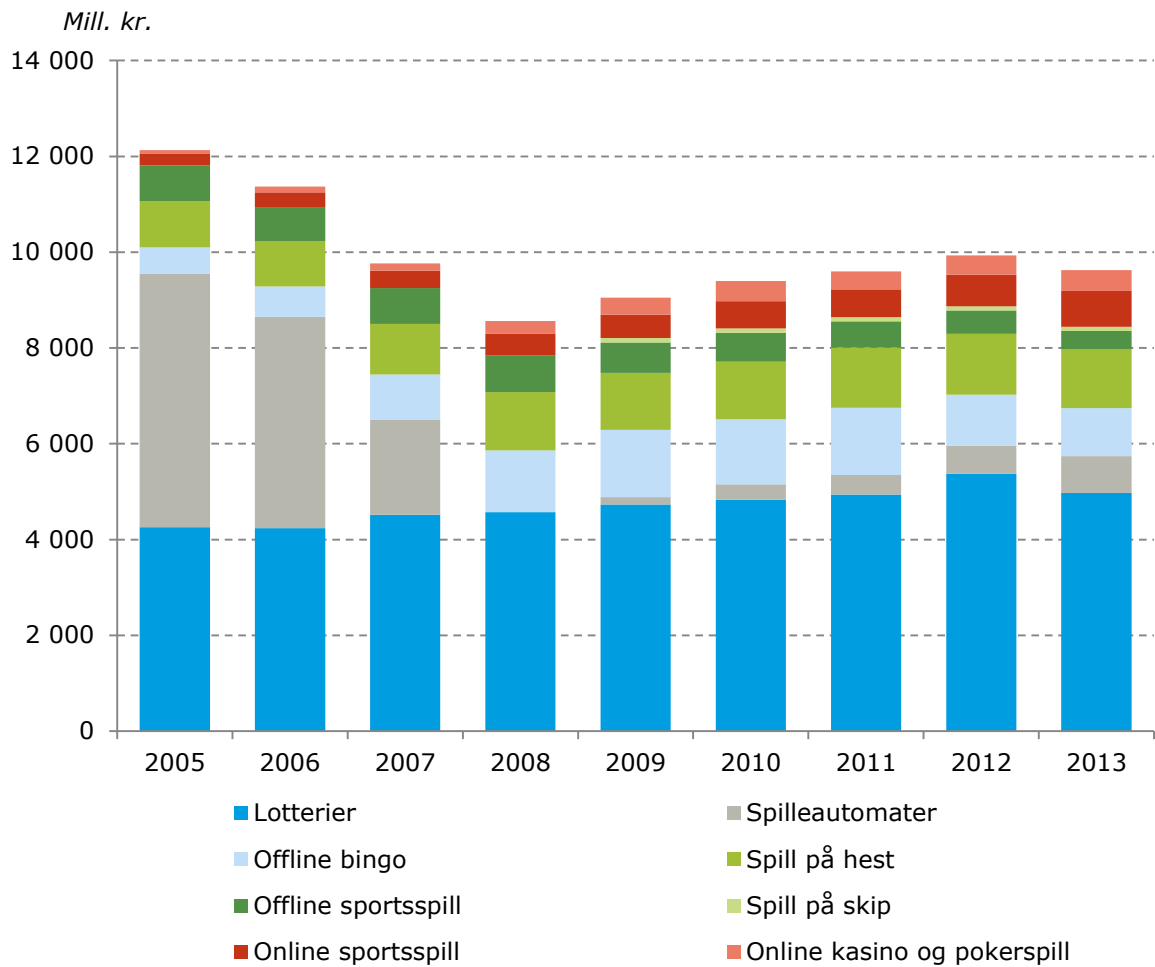
Figur 4 – Utviklingen i markedsandeler for aktørene på det norske markedet 2005 – 2013



Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital.

Det er netto omsetning på spilleautomater i det norske markedet som bidrar mest til endringene over tid. I 2005 sto spilleautomatene for den klart største andelen av det totale markedet, med en total netto omsetning på ca. 5,3 milliarder kroner. Dette gikk ned til 0 kroner i 2008, siden spilleautomatene i sin helhet ble fjernet fra det norske markedet 1. juli 2007.¹⁴ Etter dette har netto omsetning på Norsk Tippings spilleautomater vokst med jevn takt fra 2009 til 2013. I 2013 har Norsk Tipping en netto omsetning på spilleautomatene på 773 millioner, noe som kun tilsvarer om lag 15 prosent av den totale netto omsetningen på spilleautomater på det norske markedet tilbake i 2005. Utviklingen for spillautomater kan observeres i Figur 5 nedenfor. I starten av 2014 økte Norsk Tipping sitt tilbud av pengespill med kasinospill på nettet, men disse inntektene fanges ikke opp i tidsserien under. Kasinospill på nettet inkluderer blant annet nettbaserte hjulspill, bordspill og videopoker.

¹⁴ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2013).

Figur 5 – Netto omsetning på det norske markedet fordelt på spillkategorier, 2005 – 2013

Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital.

Note 1: Tallene er summen av det regulerte og det uregulerte markedet. Se vedlegg 1 for detaljer.

Note 2: Løpende priser.

Spillekategorien som har størst netto omsetning (bortsett fra spilleautomater i 2005 og 2006) er lotterispill. Lotterispill har hatt en jevnt lav vekst i den studerte perioden, med en liten nedgang fra 2012 til 2013. Offline sportsspill har hatt en jevn nedgang i netto omsetning fra 2005 til 2013. Dette er i tråd med hva vi kunne forvente, i og med en tiltagende digitalisering av markedet for pengespill og økt konkurranse fra uregulerte aktører som tilbyr sportsspill over nettet.

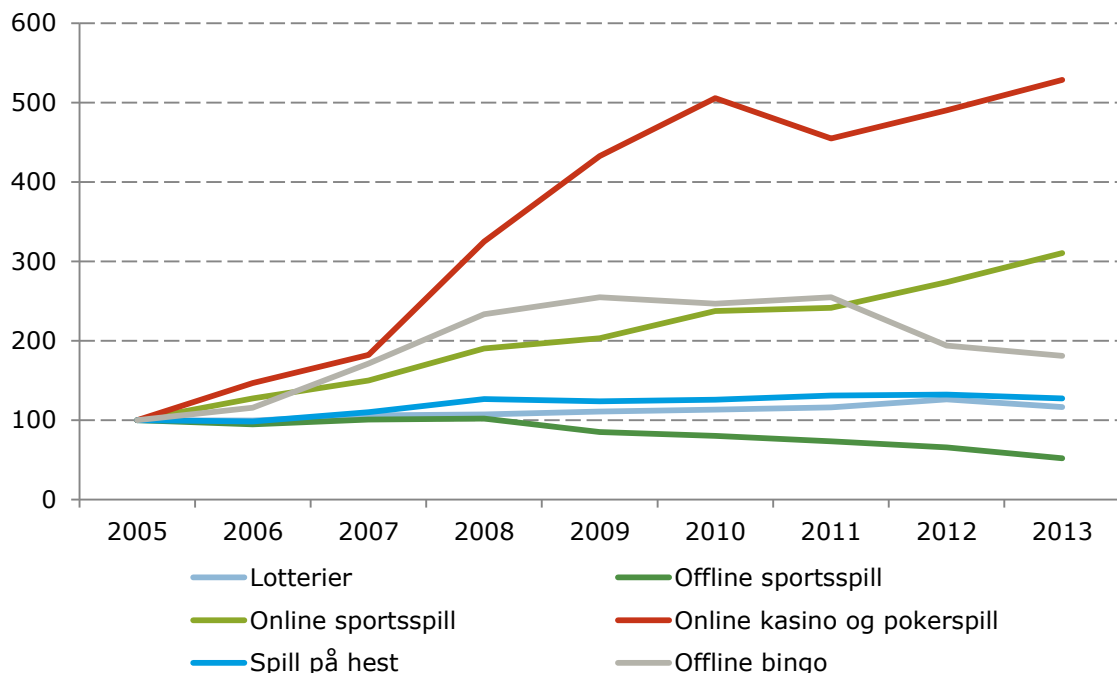
5.2 Kort om utviklingen i spillevaner

I Figur 6 illustrerer en indeksert utvikling i netto-omsetningen for spillkategoriene hvordan den norske spillerpopulasjonens preferanser for pengespill har utviklet seg fra 2005 til 2013. Utviklingen i befolkningens spillevaner er ellers godt dokumentert gjennom flere befolkningsundersøkelser om det norske pengespillmarkedet de senere årene, samt gjennom rapporter fra Lotteritilsynet og de regulerte aktørene.

Figur 6 – Utvikling i netto omsetning på det norske markedet fordelt på spillkategorier, 2005 - 2013

Indeks:

2005 = 100



Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital.

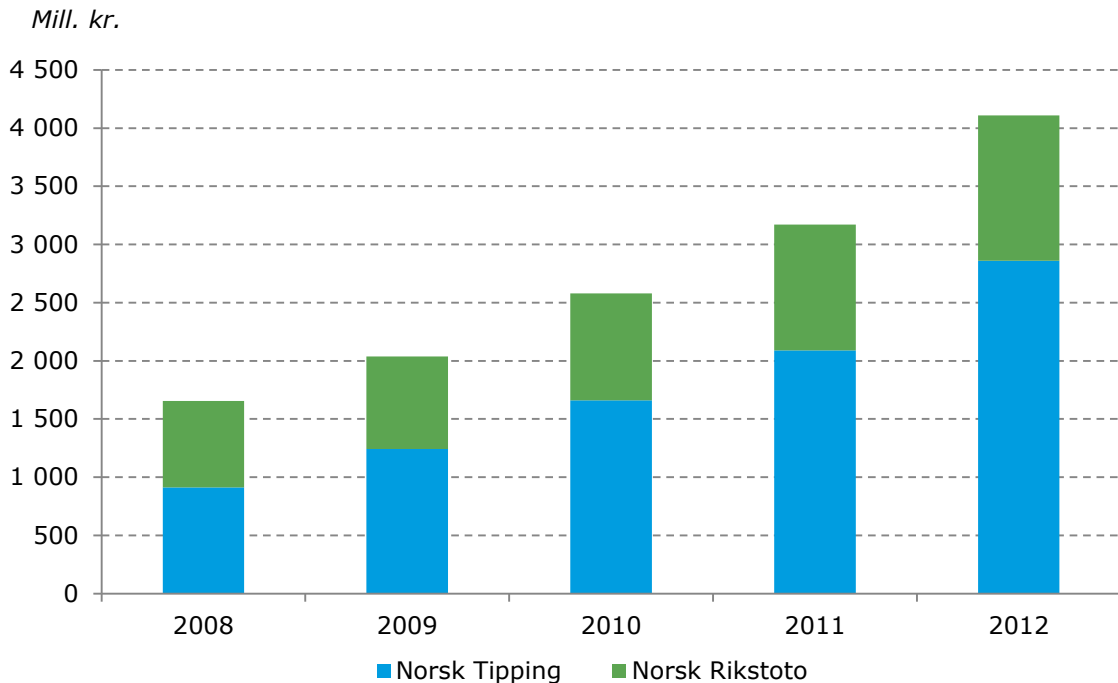
Note: Tallene er summen av det regulerte og det uregulerte markedet. Se flere detaljer i vedlegg 1. Kategoriene «spilleautomater» (fjernet i 2007) og «spill på skip» (stabil og marginal kategori fra 2009) er tatt bort fra tidsserien for å lette fremstillingen.

Indekseringen tydeliggjør tre hovedtrender i det norske pengespillmarkedet over tid: Den første er at utviklingen for «tradisjonelle spill» som lotterier og spill på hester har vært noenlunde stabil i den undersøkte perioden. Den andre hovedtrenden er at offline-spillene ellers er i nedgang. Det gjelder offline sportsspill siden 2008 og offline bingo siden 2011. Nedgangen er verdt å merke seg, siden markedet (målt i netto omsetning) samlet sett har økt siden 2008. Den tredje hovedtrenden, og av spesiell interesse for dette prosjektet, er økningen for online sportsspill og online kasino og pokerspill. Online sportsspill har hatt en jevn stigning på det norske markedet siden 2005, men indekseringen viser at det er online kasino og pokerspill som har hatt den klart sterkeste relative veksten av alle spillkategoriene denne perioden.

Den økte digitaliseringen av markedet for pengespill understrekes ved at kjøp av spill på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos digitale plattformer har økt kraftig de siste årene. (Med kjøp av spill på digitale plattformer menes PC, nettbrett og mobiltelefon). Fra 2011 – 2012 økte spill på Norsk Tippings digitale plattformer med 37 prosent og Norsk Rikstotos digitale plattformer med 16 pro-

sent.¹⁵ Figuren nedenfor illustrerer den økende trenden innenfor digitale plattformer fra 2008 – 2012 på det norske regulerte markedet.

Figur 7 – Utviklingen i brutto-omsetning på digitale plattformer på det REGULERTE* markedet, 2008 – 2012



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.¹⁶

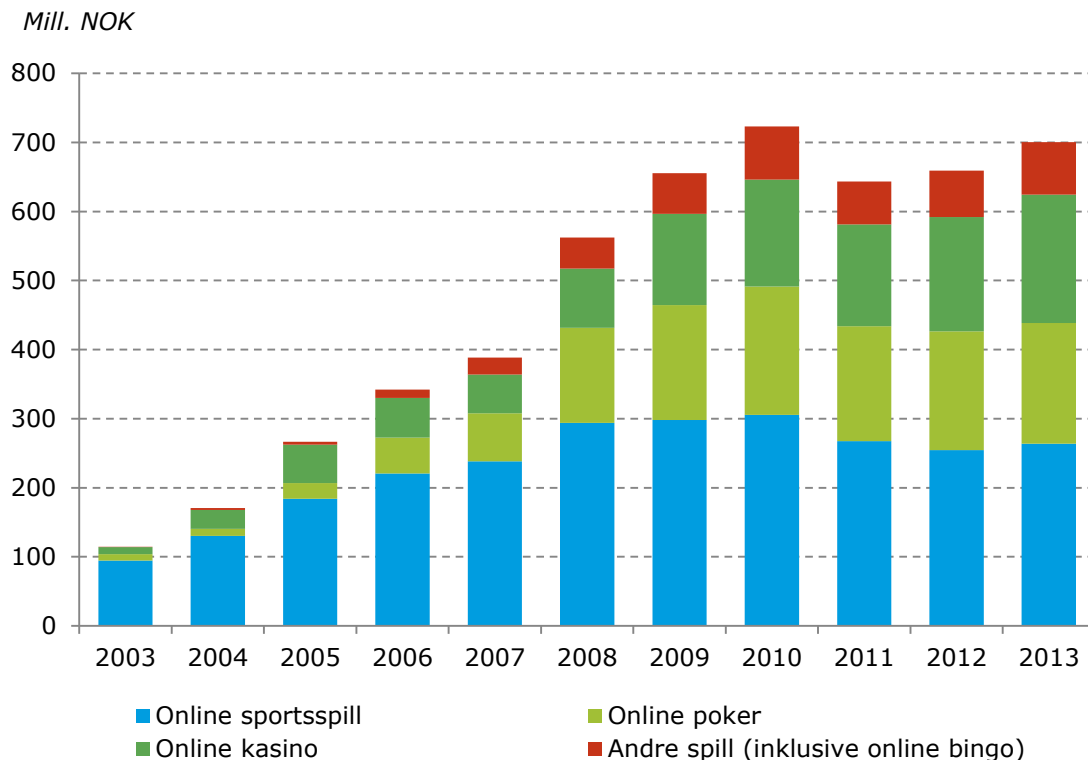
Note 1: *Tidsserien inkluderer kun aktører som står innenfor Lotteritilsynets tilsyn. Uregulerte aktører inkluderes dermed ikke.

Note 2: Løpende priser.

Figur 8 nedenfor illustrerer utviklingen i de forskjellige spillkategoriene på det uregulerte markedet i Norge. Her baserer vi oss på tall fra H2 Gambling Capital. I grupperingen som er benyttet, er online poker og online kasino separate kategorier, mens online bingo er kategorisert under «andre spill» og ikke online kasino. Den siste tiårsperioden har det vært en sterk vekst for alle kategoriene av online spill på det uregulerte markedet i Norge. Den største enkelt-kategorien er online sportspill. Utviklingen de siste årene tyder på at bruken av online poker har stabilisert seg noe, mens online sportspill har hatt en liten nedgang fra 2010. Med ett unntak ser det ut til at online kasinospill har vært i vekst i hele tiårsperioden.

¹⁵ Lotteri- og Stiftelsestilsynet (2013).

¹⁶ Ibid.

Figur 8 – Utviklingen i netto omsetning for spillkategoriene på det UREGULERTE online markedet, 2003 - 2013

Kilde: H2 Gambling Capital.

Note: Løpende priser.

I Universitetet i Bergens omfattende populasjonssurvey fra 2013¹⁷ tydeliggjøres dynamikken i spillernes preferanser:

- Menn hadde høyere deltakelse i alle spill bortsett fra offline skrapelodd, offline og online bingo og ferdighetsspill med pengeinnsats.
- Deltakelse i spill faller med alderen, bortsett fra spill på hester og tipping, der UiB finner høyest deltakelse i de midtre aldersgruppene. For tallspill er det derimot en tendens til økende deltakelse med alder.
- Når det gjelder frekvens og innsats er det en viss tendens at spill som er relativt nye på markedet spilles hyppigere av de yngre alderskategoriene, sammenliknet med spill som har vært på markedet lenge slik som tipping, tallspill, spill på hester og bingospill

Ifølge Lotteritilsynet tapte nordmenn (18 år+) 2 300 kroner i gjennomsnitt på det regulerte markedet i 2013.¹⁸ Lotteritilsynets målinger fra 2013 tyder på at spillere som kun er aktive på utenlandske nettsider spiller i gjennomsnitt ca. 1,5 ganger oftere per uke sammenliknet med de som kun spiller på norske nettsider. Videre tyder resultatene på at spillere som kun er aktive på utenlandske hjemmesider satser 80 kroner mer per gang, sammenliknet med spillere som kun spiller på norske sider. Disse estimatene er basert på spørreundersøkelser i den norske spillerpopulasjonen, og må derfor tolkes innenfor vanlige feilmarginer og med tanke på at det er selv-oppgitte nivåer for frekvens og innsats.

¹⁷ Pallesen et al. (2014).

¹⁸ Lotteri- og stiftelsestilsynet, «Årsmelding 2013».

5.3 «Frivilligheten» og statens inntekter fra pengespill

Det norske markedet for pengespill er en stor bidragsyter til det norske samfunnet gjennom inntektene som fordeles til frivilligheten og til statskassen. Det varierer hvordan inntektene kommer frivilligheten og statskassen til gode:

- Omfordeling basert på prosentsatser av virksomhetens omsetning (offline bingo)
- Overføring basert på prosentsatser av netto-omsetning (spill på skip)
- Overføring av overskuddet i sin helhet til frivilligheten (Norsk Tipping)
- Skatt på brutto-omsetning (Norsk Rikstoto)

Begrepet «frivilligheten», som bl.a. benyttes i regjeringserklæringen, forstår vi i denne sammenhengen som alle organisasjoner og foreninger med registrert organisasjonsnummer og et humanitært eller samfunnsnyttig formål, og som kan få godkjenning fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til å motta overskudd fra pengespill.¹⁹ Også organisasjoner og foreninger innenfor kultur og idrett som mottar midler gjennom tippenekkelen, forstår vi som del av «frivilligheten». I denne forståelsen av begrepet inngår da ikke organisasjoner eller foreninger med typiske offentlige oppgaver som sitt formål, som for eksempel vedlikehold av skoler eller kirker. Kommersiell aktivitet og privatøkonomiske tiltak inngår heller ikke i denne forståelsen av begrepet «frivilligheten». Brønnøysundregistrene har et eget «Frivillighetsregister» som er opprettet etter initiativ fra de frivillige organisasjonene.²⁰ Bare frivillige organisasjoner som driver «aktiviteter som ikke er fortjeneste-basert», har registreringsrett. Foruten foreninger, kan eksempler på dette være:

- Almennelige stiftelser som ikke deler ut midler, eller som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet
- Næringsdrivende stiftelser som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet
- Aksjeselskaper som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet

Etter forskrift 27. februar 2009 nr. 238 om grasrotandel kan lokale og regionale foreninger og organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret delta i "grasrotandelen" som er en ordning som gjør det mulig for spillere hos Norsk Tipping å gi en andel på inntil 5 prosent av innsatsbeløpet til en organisasjon de velger selv.

Inntektene som frivilligheten mottar fra pengespill består hovedsakelig i overføringer fra Norsk Tipping og fra selskaper som arrangerer bingo på vegne av organisasjonene og foreningene. Norsk Rikstoto opererer under en konsesjon der overskuddet deres kanaliseres tilbake i til hesteløpssporten. Frivillige organisasjoner og foreninger har i tillegg anledning til å holde egne lotterier, basarer og bingospill utenom bingoentreprenørene, og uavhengig av Norsk Tipping. I tillegg kan det spilles for penger på skip. Dette reguleres av en egen forskrift der det bl.a. stilles krav til at det overføres penger til frivilligheten.

I 2014 er den samlede fordelingen av overskuddet fra spillemidler på 3 320,9 millioner kroner, eller i overkant av 3 milliarder kroner. 494,8 millioner kroner ble fordelt til kulturformål *utenfor* statsbudsjettet (368,6 millioner kroner *innenfor*), 1 859,7 millioner kroner ble fordelt til idrettsformål og 597,8 millioner kroner til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.²¹

¹⁹ <https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/hvem-kan-ha-lotteri/>

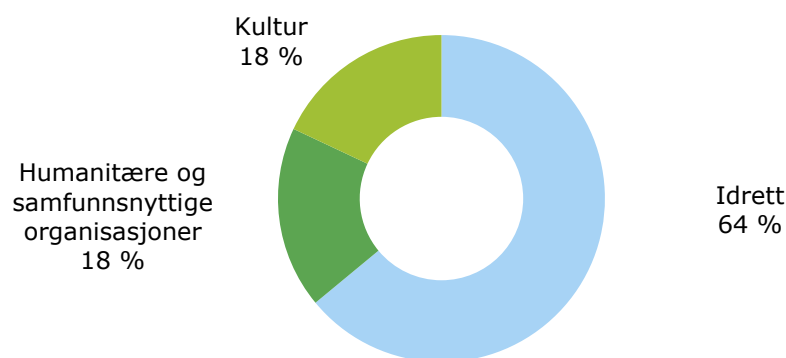
²⁰ Brønnøysundregistrene (2014).

²¹ Statsbudsjettet 2015.

Med tilleggene (bl.a. grasrotandelen) havnet det totale overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til frivilligheten på 3,946 milliarder kroner i 2013 (til utbetaling i 2014).²² I tillegg til dette igjen kommer altså overskuddet fra Norsk Rikstoto, bingovirksomhet, foreningsbingo og foreningslotterier (se vedlegg 2 for detaljer). Spillemidlene som fordeles og tilfaller frivilligheten utgjør altså et betydelig årlig beløp.

For Norsk Tippings del blir overskuddet (etter at forskuddsutbetalingene er disponert) fordelt etter en fordelingsnøkkel kjent som «tippennøkkelen»²³, se figuren under.

Figur 9 - Fordelingsnøkkel for overskuddet av tippemidler (tippennøkkelen) etter at forskuddsutbetalingene er disponert



Denne fordelingen innebærer samtidig en endring fra 2014, da 56 prosent av Norsk Tippings overskudd gikk til idrettsformål, 26 prosent til kulturformål (14,9 prosent utenfor statsbudsjettet) og 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Når det gjelder hvor stor andel av inntektene til *humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner* som stammer fra spillemidler, varierer dette med type organisasjon. En undersøkelse fra Oxford Research i 2012 viser at organisasjoner med fokus på helse og politiske / interesseorganisasjoner har henholdsvis ca. 30 og 20 prosent av inntektene sine fra spillemidler, mens andelen for tros- og livssynsorganisasjoner og internasjonale organisasjoner er på ca. 2-3 prosent. De ti største humanitære organisasjonene (ofte omtalt som «10H») som mottar fast støtte over tippennøkkelen har alle vesentlige deler av sin inntekt fra tippemidlene.²⁴

Også innenfor *kultursektoren* er det grunn til å anta at bortfall av spillemidler, alternativt ekstra spillemidler, som følge av utviklingen i pengespillmarkedet vil påvirke overføringene til disse satsningene. For eksempel finansieres «Den kulturelle skolesekken» i sin helhet av spillemidler.

Spillemidlene utgjør størstedelen av de statlige tilskudd til *idretten*. Både sentralt (Norges Idrettsforbund - NIF) og lokalt (idrettslagene) utgjør likevel egenfinansiering og sponsorinntekter de største inntektskildene. I NIFs årsrapport fra 2013 summeres spillemidlenes andel av inntektene til norsk idrett til 10 prosent av de samlede pengestrømmene. For NIF *sentralt* utgjør finansieringen via spillemidlene ca. 1/4 av de samlede inntektene.²⁵

²² Norsk Tipping (2014c).

²³ Statsbudsjettet 2015.

²⁴ Oxford Research (2012).

²⁵ NIF Årsrapporter 2012 og 2013.

Se ellers vedlegg 2 i rapporten, for en mer detaljert gjennomgang av overføringer av pengespillmidler til frivilligheten fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, bingovirksomhet, pengespill på skip og egne lotterier og basarer – innenfor humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner, kultur og idrett.

Vår gjennomgang viser at en del humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner har spillemidlene som en stor del av sine inntekter (selv om det er store variasjoner), og at tiltak innenfor kultursektoren er helt eller delvis finansiert via «tippenøkkelen». Selv om overskuddet fra pengespill nok utgjør en mindre andel av idrettens samlede inntekter, dreier det seg også her om betydelige beløp som sammen med «grasrotandelen» er godt synlige på inntektssiden i norsk idrett.

Selv om organisasjoner og foreninger som sorterer under «frivilligheten» i ulik grad er avhengig av spillemidler for sin virksomhet, vil utviklingen i pengespillmarkedet få stor betydning for frivillig sektors økonomiske handlingsrom framover samlet sett - enten utviklingen gir mindre overskudd og bortfall av spillemidler, eller større overskudd og ekstra spillemidler.

6. ANSVARLIG SPILL I ET REGULERT MARKED

Dette kapittelet vil redegjøre for hva som ligger i et «tilsvarende» ansvarsregime som det for Norsk Tipping, og i tillegg svare på hvilke «lignende» ansvarstiltak som vil være gjennomførbart i et liberalisert marked. Kapittelet innledes med en gjennomgang av lotteritilsynets virksomhet og omfanget av pengespillproblemer i Norge.

6.1 Lotteritilsynets virksomhet

Ved en liberalisering av markedet for pengespill, vil Lotteritilsynets rolle antagelig forandre seg kraftig med hensyn til omfang og hvilke aktiviteter som bedrives innenfor rammene av virksomheten. Forandringene vil antagelig i hovedsak komme som følge av mange flere aktører som operer med lisens, og at relasjonene till de nåværende monopolistene vil forandre seg som følge av nytt regelverk og de forutsetningene dette fører med seg. Formålet med dette avsnittet blir dermed å gi en oversikt over de aktivitetene som Lotteritilsynet i dag driver, og samtidig redegjøre for kostnadsestimatene som Lotteritilsynet har presentert for Rambøll. Det er Lotteritilsynets estimater for kostnader for tilsynet vi tar utgangspunkt i for å estimere utviklingen av kostnader forbundet med tilsynsvirksomheten ved en mulig liberalisering av markedet.

Videre kan dette underlaget benyttes som et utgangspunkt for å kunne diskutere hvilken retning Lotteritilsynets virksomhet vil kunne ta ved en liberalisering av markedet. I rapporten «Nordisk benchmarking lotterimyndigheter» fra 2012 beskriver Lotteritilsynet sitt forhold till Kulturdepartementet som nære, da «politikken på området blir utformet av departementet, i mange tilfeller etter innspill og dialog med tilsynet. (...) Mange større overordnede oppgaver for Lotteritilsynet knyttet til politikkutforming og gjennomføring av reformer har blitt utført i nær dialog med departementet.»²⁶ Gjennom våre intervjuer med Lotteritilsynet og Norsk Tipping har et lignende forhold og klima for samarbeid trått frem. Nylig kom det såkalte «Hamar-utvalget» med forslag til tiltak for å verne om norske pengespill, og for å «sette styresmaktene godt i stand til å utforme den framtidige pengespilpolitikken her i landet, uavhengig av kva regulering Noreg skal ha.»²⁷

Lotteritilsynets rolle som direktorat er å forvalte, kontrollere og bedrive tilsyn over private lotterier og pengespill i Norge. Pengespilloven, Lotteriloven og Totalisatorloven²⁸ gir Lotteritilsynet det mandatet som kreves for å gi tillatelser, gjennomføre kontroll og tilsyn med alle aktørene som omfattes av lovene. De ulike lovene stiller forskjellige krav til tilsyn av virksomheten, avhengig av hvilken aktør som tilbyr spillene og hvilken type spill aktøren tilbyr. Lotteritilsynets organisasjon av tilsynsarbeidet gjenspeiler dermed ansvarsområdene som angis i det nevnte lovverket.

Lotteritilsynet estimerer at de totale kostnadene for virksomheten i 2013 var 47,5 millioner kroner. For å komme frem til dette estimatet har Lotteritilsynet:

1. Funnet totalkostnaden for de ansatte som jobber med hvert ansvarsområde
2. Fordelt felleskostnader knyttet til stab/støttefunksjoner/annet i forhold til hvor mange fagansatte Lotteritilsynet har i Lotteri- og stiftelsestilsynet
3. Satt opp en fordeling av ressursene på ulike oppgaver

Lotteritilsynet har etter beste evne tatt hensyn til de naturlige variasjonene fra år til år, slik at kostnadsestimatene for 2013 skal være generelt representative for hvordan ressursene forventes å bli brukt over tid.

²⁶ Spillemyndigheten et. al (2012).

²⁷ Hamar-utvalget (2014).

²⁸ <https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/om-lotteritilsynet/lov-og-regelverk-2/>

De totale kostnadene fordelt over Lotteritilsynets ansvarsområder er illustrert i tabellen nedenfor. I tabellen fremgår Lotteritilsynets estimat av hvor stor prosentuell andel av den totale kostnaden hvert ansvarsområde krever.

Tabell 2 – Lotteritilsynets ansvarsområder, andel av total kostnad og aktiviteter

Ansvarsområde	Andel av den totale kostnaden	Kostnader i mill. kr.	Aktivitet
Oppfølging og tilsynsarbeid av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos virksomhet	30 %	14,2	<ul style="list-style-type: none"> - Tilsyn etter årsplan (revisjonsbasert tilnærming) - Godkjenning av nye spill, uttalelser rundt spilleregler, klagehåndtering - Arbeid med ansvarlighetsregimet - Informasjonsarbeid
Forvaltningsoppgaver mot private aktører²⁹	20 %	9,5	<ul style="list-style-type: none"> - Godkjenning av lotteriverdige organisasjoner - Arbeid med tillatelser for virksomhet med offline bingo - Godkjenning av regnskap fra virksomheter som bedriver offline bingo - Arbeid med tillatelser for store lotterier
Momskompensasjon	20 %	9,5	- Idrettsmoms og grasrot
Beskyttelse av monopol	10 %	4,7	<ul style="list-style-type: none"> - Reagere mot markedsføring fra uregulerte aktører - Reagere mot avholdelse av ulovlige lotterier
Tilsyn og kontroll av aktører i det private markedet³⁰	10 %	4,7	<ul style="list-style-type: none"> - Tilsyn av salg av pengespill i bingolokaler - Tilsyn av spill på skip - Tilsyn av godkjente lotteriverdige organisasjoner
Annet	10 %	4,7	<ul style="list-style-type: none"> - Løpende oppgaver fra Kulturdepartementet - Rapportering - Regelverksarbeid - Internasjonalt arbeid - Pyramide - Administrasjon
Total	100 %	47,5	

²⁹ Ansvarsområdet er ment å dekke alle forvaltningsoppgaver som er rettet mot det private markedet.

³⁰ Lotteritilsynet gjennomfører årlige risiko og vesentlighetsvurderinger som avgjør hvilke tilsyn og kontroller som blir gjennomført av de forskjellige godkjente aktørene.

6.2 Omfang av pengespillproblemer i Norge

6.2.1 Utviklingen i problemspilling 2005 - 2014

I løpet av de siste ti årene har det vært gjennomført flere «prevalensstudier» som er representative for den norske befolkningen, som benytter det samme måleinstrumentet, og som tilsammen viser utviklingen innenfor de ulike kategoriene eller gradene av problemspilling. Den siste studien ble gjennomført av Universitetet i Bergen og ble offentliggjort i mai 2014.³¹ Omfanget av pengespillproblemer er i disse studiene kartlagt ved hjelp av «Canadian Problem Gambling Index» (CPGI), som er et sett av spørsmål som omhandler problematisk spilleatferd og konsekvensene av slik eventuell atferd. Respondentene deles inn i fire grupper basert på det egenrapporterte nivået av problematferd:

- Normalspillere/ikke-problemspillere
- Lavrisikospillere
- Moderate risikospillere
- Problemspillere

Resultatene fra 2014 viser at 7,8 prosent av befolkningen ble kategorisert som lavrisikospillere, 2,4 prosent som moderate risikospillere og 0,6 prosent som problemspillere. Nivået for problemspilling er lavere i 2014-rapporten enn det som er funnet i de tidligere undersøkelsene som har benyttet samme måleinstrument og datainnsamlingsmetode (fra 2005, 2007, 2008 og 2010).³² Det er mulig noe av den målte nedgangen kan ha en metodisk forklaring. Universitetet i Bergen viser bl.a. til en høyere responsrate i studien de publiserte i 2014, enn det som var tilfelle i de tidligere undersøkelsene. Samtidig framheves et lavere antall spillere over tid som mulig årsak til nedgangen, sammen med endringer i problematisk spilling mellom aldersgrupper.

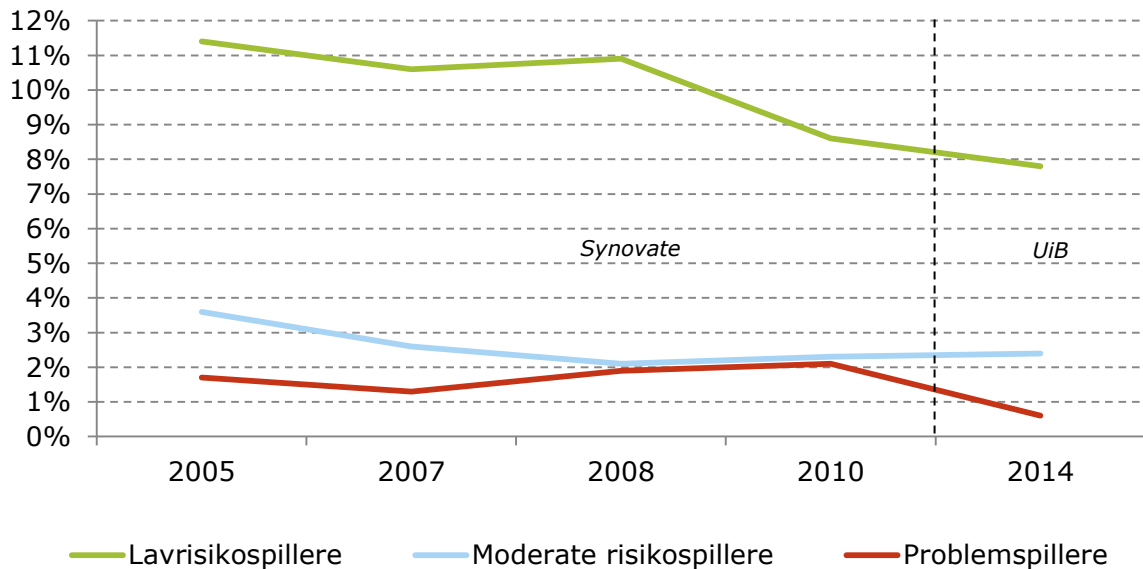
Universitetet i Bergen skriver i sin rapport at omfanget av problemer knyttet til pengespill i Norge er lavere enn gjennomsnittet fra tidligere internasjonale befolkningsundersøkelser. Forskerne mener også det er grunnlag for å konkludere med at det over tid ser ut til å ha vært en viss reduksjon i andelen som strever med pengespillproblem i Norge, særlig etter spilleautomatforbudet ble innført i 2007. Her finner forskerne også støtte i en longitudinell undersøkelse fra SINTEF i 2010, samt utviklingen i antall henvendelser til hjelpelinjen for spilleavhengige.³³

³¹ Pallesen et.al (2014).

³² Pran, K. R., & Ukkelberg, Å. (2010).

³³ Øren, A., & Leistad, L. (2010).

Figur 10 - Utviklingen i andelen med problematisk spilleatferd i den norske befolkningen



Kilder: Befolkningsundersøkelsene fra Synovate MMI (2005-2010) og Universitetet i Bergen (2014).

De undersøkelsene som er gjennomført gir altså grunnlag for å hevde at graden av problemspilling er relativt lav i Norge. Som det fremgår av Pengespilloven og Lotteriloven har hovedformålet med reguleringen av pengespillmarkedet, herunder enerettsmodellen, vært å «sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill».³⁴

Likevel er problemspilling selvfølgelig alvorlig for dem det gjelder og deres nærmeste, og det er fortsatt et betydelig antall som strever med pengespillproblemer. Det beregnede antallet personer (bosatt i Norge i alderen 16-74 år per 1. januar 2013), er ca. 289.000 lavrisikospillere, ca. 89.000 moderate risikospillere, og ca. 22.000 problemspillere.

6.2.2 Problemspilling og ulike typer spill

Undersøkelsene som er gjennomført gir grunnlag for å si noe om for hvilke typer spill det tilsynelatende knytter seg mest problemspilling til. Vi må bemerke at det i disse befolkningsundersøkelsene er snakk om statistiske sammenhenger i datamaterialet, og ikke kausale forhold mellom type spill og spilleproblemer, som fremkommer. For å få et tilstrekkelig tallgrunnlag er det i slike tilfeller vanlig å slå sammen kategoriene moderate risikospillere og problemspillere.

Med slike forbehold, viser den siste studien fra UiB at moderate risikospillere/problemspillere er særlig overrepresentert for disse spillene (gruppen utgjør i følge UiB ca. 45-60 % av alle som spiller spillet):

- Bingo på internett
- Databingo i bingolokale
- Skrapelodd på internett
- Belago

³⁴ Lov om pengespill m.v. (pengespilloven), §1, §3. Lov om lotterier (lotteriloven), §1 a.

Moderate risikospillere/problemspillere er også klart overrepresentert for disse spillene (gruppen utgjør i følge UiB ca. 25-30 % av alle som spiller spillet):

- Spilleautomater/kasinospill på internett
- Poker på internett
- Odds og live-odds (ikke Norsk Tipping)

Det er flere mulige fortolkninger av overrepresentasjonen av moderate risikospillere / problemspillere for disse spillene: Det kan være at disse spillene har egenskaper som er mer avhengighetsskapende enn andre typer spill. Forskning tyder på at former for pengespill der veddemålet avgjøres raskt og hvor spilleren kan fortsette å vedde et ubegrenset antall ganger, er de mest problematiske spillformene.³⁵ Men det kan også være at moderate risikospillere / problemspillere i større grad enn andre prøver ut nyere og flere ulike typer spill, og foretrekker internett framfor andre kanaler. UiB finner også at en langt større andel av moderate risikospillere/problemspillere spiller på nett enn normalspillere. En annen tolkning er at Norsk Tippings spillegrenser «eksporterer» spillere, dvs. at problemspillere migrerer til de uregulerte aktørene når de stoppes av ansvarstiltakene til Norsk Tipping. Dette anføres av flere av de uregulerte aktørene i våre intervjuer med dem. Norsk Tippings egne undersøkelser viser derimot at spillegrenser ses på som positivt av, og faktisk stopper, det store flertallet av de mest intense spillerne.³⁶

Her vil vi gjenta at det å predikere utviklingen i graden av problemspilling i befolkningen ikke inngår i Rambølls oppdrag. Eventuelle tilleggskostnader eller besparelser for samfunnet forbundet med en økning eller en nedgang i problemspilling i fremtiden, er med andre ord ikke en del av scenarioanalysen. Kostnadene forbundet med oppfølging av tiltak for ansvarlig spill, både fra spillemyndighetenes side og spillselskapene, er derimot inkludert i modellen.

Det er få sikre holdepunkter om utviklingen i graden av problemspilling i Danmark før og etter dereguleringen av markedet.³⁷ ³⁸ I følge dansk media planlegges det nå en ny undersøkelse som kan sammenliknes med «Socialforskningsinstituttet» sin prevalensundersøkelse fra 2006.³⁹

³⁵ Parke & Griffiths (2007); Welte, Barnes, Wieczorek, Tidwell, og Hoffman (2007).

³⁶ Norsk Tipping (2014e).

³⁷ Bonke, Jens og Borregaard, Karen (2006).

³⁸ Bjerg kommunikasjon (2014).

³⁹ <http://www.mx.dk/nyheder/danmark/story/12553143>

6.3 Norsk Tippings ansvarlighetsregime i dag

6.3.1 Spillansvar framfor lønnsomhet

Norsk Tipping formidler pengespill i henhold til Lov om pengespill. En viktig begrunnelse for den enerettsmodellen som gjelder i det norske pengespillmarkedet i dag, er myndighetenes ønske om å begrense problemspilling. I statens eierberetning for 2013 trer spillansvar fram som ett av Norsk Tippings to hovedformål:

- Forebygging av sosiale problemer knyttet til pengespill
- Fordeling av hele overskuddet til samfunnsnyttige formål⁴⁰

I tidligere eierberetninger er enerettsmodellen og det statlige eierskapet ytterligere begrunnet med at Norsk Tipping skal tilby ansvarlig spill og kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. Det har også vært uttalt fra statens side at ønsket om størst mulig overskudd er sekundært til ønsket om å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning.⁴¹ Altså skal spillansvar prioriteres framfor lønnsomhet i Norsk Tippings virksomhet, noe som ble understreket og presisert i våre intervjuer med representanter for Norsk Tipping.

Kulturdepartementet har senest i oktober 2014 gjentatt at det er tre allmenne hensyn for den norske enerettsmodellen:⁴²

- Hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd
- Hensynet til å forebygge økonomiske misligheter
- Hensynet til å begrense privat profitt

Under styrets beretning i årsrapporten for 2013, begrunnes både Belago og planene for nettkasino i ønsket om å bidra til ansvarlig spill i Norge. Løsningene har blant annet tapsgrenser som er begrunnet i å beskytte den enkelte spiller, men som samtidig vil gå ut over det overskuddet som kan genereres fra spillene til Norsk Tipping.

Styret skriver i sin siste beretning at spillansvar gjennomsyrrer både virksomheten som helhet og de produkter selskapet tilbyr.⁴³ Som det heter i vedtektene:

«Selskapet skal i henhold til spilleregler fastsatt av departementet 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 formål som nevnt i pengesilloven § 10.» (§ 2 annet ledd).

⁴⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2014).

⁴¹ Wikborg Rein & Co (2010).

⁴² Kulturdepartementet (2014).

⁴³ Norsk Tipping Årsrapport 2013.

Norsk Tipping er sertifisert etter internasjonale standarder for ansvarlig spillvirksomhet, og følger European Lotteries and Toto Association (EL) og World Lottery Association (WLA) standarder for ansvarlig spill. På sine nettsider informerer Norsk Tipping offentligheten om hvilke generelle prinsipper virksomheten har utarbeidet for å forebygge negative konsekvenser av pengespill:⁴⁴

- Legge til rette for at spillere kan ta ansvar for egen spilleadferd gjennom innsyn i eget spill, verktøy og informasjon
- Forebygge negative konsekvenser for spillere som ikke er i stand til eller ønsker å ta ansvar for egen spilleadferd
- Spillere som vurderes å være i risikosone skal informeres om dette
- Informere interessenter om risiko ved pengespill og om tiltak som er iverksatt for å forebygge negative sider ved pengespill
- Risikoelementer ved selskapets spill, tjenester og distribusjonsformer skal identifiseres, og danne grunnlag for eventuelle korrigerende tiltak
- Medarbeidere og forhandlere skal gis opplæring i ansvarlig spillvirksomhet
- Norsk Tipping skal ha kompetanse om negative sider ved pengespill og hvordan dette kan forebygges, og bidra til kompetanseøkning gjennom samarbeid med forskningsmiljøer
- Selskapets ansvarlighetsgrenser for kunder og selskapets forretningsgrenser skal være godkjent og implementert i selskapets spill
- Kunder som kontakter selskapet i forbindelse med negative konsekvenser av spill, skal få god hjelp og støtte

6.3.2 Norsk Tippings tiltak for ansvarlig spill («ansvarlighetsrammeverket»)

Norsk Tipping skriver at de baserer sitt arbeid med å forebygge problemer med spill på fagkunnskap og forskning, og har en målsetning om å bidra til forskning og ny kunnskap om forebygging av problemer med pengespill.

I statens eierberetning for 2013 er det følgende tiltak for ansvarlig spill som trekkes fram, og som der kalles «pillarene i rammeverket» for Norsk Tipping:⁴⁵

- Obligatorisk grensesetting
- Individuell analyse av spillemønstre
- God og relevant informasjon
- Bevisst varsom bruk av salgsutløsende virkemidler

Under det siste punktet ligger blant annet Norsk Tippings «Nei-takk»-liste. Med dette mener Norsk Tipping at de ikke bruker velkomstbonuser, VIP-programmer, såkalte «free-spins» eller «autoplay» eller oppsøkende virksomhet mot sårbare grupper.

Elementene i tiltakspakken fra Norsk Tipping og hva de mener med «et trygt spilltilbud» på sine nettsider (se egen boks nedenfor).⁴⁶

⁴⁴ Norsk Tipping (2014d).

⁴⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2014).

⁴⁶ Norsk Tipping (2014d).

Boks 2 - Norsk Tippings tiltak for et trygt spilltilbud

Registrert spill

For å spille hos Norsk Tipping må man være registrert som kunde. Norsk Tippings id- og betalingsløsning er bygget opp om krav til sikker identifisering av spilleren. Det muliggjør sikker alderskontroll og at kundene kan ta i bruk ulike verktøy som gjør det enklere å holde kontroll over eget spill.

Risikovurdering av alle spill

Vi gjennomfører alltid en risikovurdering av alle nye spill, tjenester og distribusjonsformer, slik at tiltak kan iverksettes for å redusere risiko for at kunder skal få problemer med spill. Vi benytter blant annet verktøyet GamGard til dette, som er utviklet av de to anerkjente forskerne Dr. Mark Griffiths og Dr. Richard Wood.

Grenser

Kulturdepartementet og Norsk Tipping setter ulike grenser for hvor mye tid og penger man kan spille for. Maks grensene gir en minimumsbeskyttelse for spillere som ikke har god kontroll selv. For enkelte spill er det obligatorisk å sette personlige spillgrenser innenfor de maks grensene som er fastsatt.

Norsk Tipping har 18 års aldersgrense på spill.

Analyse av kundeatferd

Med verktøyet Playscan har vi mulighet til å analysere kundenes atferd, og vurdere hvor stor andel av kundene som har risiko for å utvikle problemer med spill. Verktøyet gir også kundene tips om hva de kan gjøre for å ha god kontroll på egen spilling.

Markedsføring

Norsk Tipping er underlagt statlige retningslinjer for pengespillreklame i tillegg til egne markedsrettslige retningslinjer. Vi legger vekt på at reklamen skal være saklig og informativ. Lotteritilsynet gjennomfører tilsyn med selskapets reklame, og tilsynsrapportene er tilgjengelige på Lotteritilsynets hjemmesider.

Kunnskap og opplæring

Kunnskap om ansvarlig spillvirksomhet er et av Norsk Tippings prioriterte kompetanseområder. Temaet inngår i introduksjonsprogrammet for nyansatte, og samtlige ansatte må gjennomføre og bestå et e-læringsprogram om spillansvar annethvert år. Ansatte som arbeider innenfor salg, kundeservice, markedsføring og forretningsutvikling får i tillegg skreddersydd opplæring.

Norsk Tippings kommisjonærer møter selskapets kunder ute i handelen hver eneste dag. Spillansvar inngår i basiskurset som alle nye kommisjonærer må gjennomføre. I tillegg stilles det krav om å gjennomføre og bestå et e-læringsprogram.

Kundepleie

Norsk Tipping benytter ikke gratisspill, bonuser eller VIP-programmer, fordi dette er virkemidler som er skadelige for personer som har eller er i fare for å få problemer med spill.

Vi sender heller ikke direkte markedsføring til kunder som har satt seg selv på pause, valgt å stenge muligheten til å spille, har nådd grensene sine eller har gul og rød status i Playscan.

Verktøy for spillerne

På selskapets hjemmeside og i vår mobilløsning finnes det et ressursenter som kalles Spillevevt, hvor spillerne finner verktøy og informasjon som skal hjelpe spillerne til å ha en sunn spilleratferd. Her finner man spillevevtreglene, informasjon om og mulighet til å ta i bruk ulike verktøy og informasjon om hva som kjennetegner problemer med spill og hvor man kan få hjelp.

6.3.3 Estimerte kostnader for Norsk Tippings arbeid med ansvarlig spill

I årsrapporten for 2013 skriver Norsk Tipping at de har som mål å være ledende i verden innenfor spillansvarlighet. I forbindelse med Rambølls oppdrag for Kulturdepartementet, har Norsk Tipping utarbeidet en oversikt over sine estimerte kostnader forbundet med virksomhetens arbeid med ansvarlig spill (se tabell nedfor).

Tabell 3 – Norsk Tippings egen vurdering av årlige kostnader for arbeid med ansvarlig spill

Avskrivninger:	Mill. kr. pr. år	Avskr., antall år	Prosjektkostnader
Spillerkort	29	4	116
Prosjektutvikling	4	5	20
Avskrivninger pr. år	33		
Driftskostnader:	Mill. kr. pr. år		
Adm. av spillerkort og identifisering	60		
Lotteritilsynet 2014	35		
Progr.vare, kons., e-læring, prov. til kommisjon	8		
Personalkostnader	27		
Driftskostnader pr. år	129		

Kilde: Egne estimater fra Norsk Tipping, 2014.

Av tallene framgår det blant annet at Norsk Tipping betaler ca. 35 millioner kroner i avgift til Lotteritilsynet i året, og at de henfører personalkostnader tilsvarende ca. 30 årsverk til arbeid med ansvarlig spill. Videre mener NT at de bruker ca. NOK 29 mill. i året på utvikling av spillerkort, i tillegg til ca. NOK 60 mill. i året på administrasjon av spillekort og identifisering.

6.4 Mulige ansvarstiltak i et liberalisert marked

6.4.1 Fra uregulerte til regulerte aktører

Dersom de uregulerte pengespillaktørene skal forholde seg til et helt sammenfallende ansvarlighetsregime som Norsk Tipping, er det Rambølls vurdering at dette vil ha så stor påvirkning på potensielle inntekter at de ikke vil finne markedet interessant, og dermed velge å stå utenfor det regulerte markedet. Det er dessuten ikke praktisk mulig med det samme styrings- og kontrollregimet overfor private, kommersielle aktører som overfor en 100 prosent statlig eid virksomhet. Enerettsmodellen gir myndighetene flere styringsvirkemidler enn bare regelverk/lovstyring. Den norske modellen gir altså en rekke styringsmuligheter inn i pengespillmarkedet (tilsyn, finansiering, vedtekter, målstyring, styreoppnevninger m.m.), som innebærer at Norsk Tipping ikke bare styres av direkte regulering ved eksternt regelverk.

Samtidig er spesielt de største online aktørene på det norske markedet allerede lisenshavere i andre land. For eksempel har både Unibet og Bettson lisenser i flere Europeiske land. Selv om kravene varierer, stilles det krav til tiltak for ansvarlig spill i disse landene for å få lisens. Dessuten følger mange aktører etablerte standarder (se Boks 3 nedenfor).⁴⁷ Dette betyr at aktørene allerede har flere tiltak mot problematisk spillatferd på plass i sine systemer og som grunnlag for sin virksomhet. For eksempel jobber de fleste systematisk med å overvåke kundeatferden og oppdage og følge opp uvanlig aktivitet og problematisk atferd. I den grad de uregulerte aktørene allerede forholder seg til CENs selvregulerings-rammeverk (se Boks 3 - "Responsible remote gambling measures – European Committee for Standardization" under), jobber de med andre ord i en viss utstrekning allerede med tiltak etter bevisbaserte metoder, altså metoder som forskning har vist at faktisk begrenser problemspill.

⁴⁷ F.eks. CEN (2011).

Boks 3 - "Responsible remote gambling measures – European Committee for Standardization"

I 2011 kom CEN, en europeisk standardiseringsorganisasjon, fram til et selvregulerings-rammeverk med standarder for spillansvarstiltak for online spill, som senere har influert EU-kommisjonens kommunikasjon omkring tiltak for å styrke forbrukervernet for online spill. Rammeverket har tiltak inndelt i ni kategorier:

Sterk beskyttelse for sårbare kunder

Omfatter 21 tiltak for å bekjempe problemspilling, inkludert f.eks. tydelig og lett tilgjengelig kundeinformasjon, gi spillere muligheten til å sette beløpsgrenser, avstenge seg selv fra spill og mulighet til angreperioder.

Forhindre spill blant mindreårige

Omfatter 14 tiltak for å forhindre mindreåriges tilgang til spillprodukter online, alders- og ID-kontroller.

Bekjempelse av bedrageri og kriminalitet

Omfatter 16 tiltak med formål å beskytte kunder og operatører fra bedrageri og kriminalitet, inklusive sikkerhetstiltak og rapportering av mistenkelige transaksjoner til myndighetene. Fungerer som supplement til «Hvitvaskingsdirektivet» (direktiv 2005/60 / EG).

Beskyttelse av kundens informasjon og integritet

Omfatter 6 tiltak med formål å sikre konfidensialitet for kunden, inklusive sikker lagring av kredittkortopplysninger og en sikkerhetsklausul i ansettelsesavtaler som forbyr ubehørig offentliggjøring av informasjon. Tiltakene er på linje med direktivet om vern av data (Direktiv 95/46 / EG) og direktivet om integritet (direktiv 2009/136 / EG).

Raske og korrekte kundeutbetalinger

De 11 tiltakene skal sikre raske og korrekte utbetalinger til kunde, inklusive anvendelse av egnede kontroller og verifiseringsmekanismer.

Rettferdig spill

De 22 tiltakene skal sikre at alle spillprodukter som tilbys er rettferdige, inklusive tiltak for å sikre at spill er basert på slump og identifisering av mistenkelige sportsspilltransaksjoner og mønstre som kan true sportens integritet.

Ansvarlig markedsføring

De 10 tiltakene skal garantere at annonsene inneholder korrekte opplysninger og ikke er falske eller villedende, inklusive at reklame ikke skal rettes mot mindreårige.

Kundetilfredshet og support

De 7 tiltakene skal sørge for at kundene får en god spilleopplevelse og håndtere klager.

Sikkert, trygt og pålitelig driftsmiljø

De 27 tiltakene skal sørge for at spill tilbys i et trygt, sikkert og pålitelig driftsmiljø, inklusive risikobaserte sikkerhetstiltak, minst årlig revisjon eller ved vesentlige forandringer, samt regelmessig opplæring og bevissthetstiltak.

I følge intervjuene som har blitt gjennomført, har aktørene til en viss grad tolket departementets signaler i forbindelse med utlysningen av dette oppdraget som et ønske om et strengt ansvarsregime, og generelt at lisenshavere må ha et system på plass for å avdekke problemspilling, og gjennomtenkte tiltak for å forebygge og motvirke problematisk spillatferd. For eksempel har Bettson i sin publikasjon «Spillrapport 2014» beskrevet ansvarlighetstiltak som de mener bør pålegges lisenshavere i et liberalisert marked for å motvirke spilleproblemer.⁴⁸ Her nevner selskapet blant annet alderskontroll, beløpsgrenser, ekskluderingsmulighet, pålagt informasjonsvirksomhet og begrensninger på markedsføring, krav til selvtest og krav om kontroll og overvåking av problemspill. I sin publikasjon skriver selskapet at «Målet bør være en nullvisjon når det gjelder antall problemspillere, og myndighetene bør ilegge lisenshavere krav som bidrar til å begrense omfanget av spillavhengighet».

Tiltak mot problematisk spillatferd ses på som positivt av online aktørene, så lenge det er likt for alle. «Likt for alle» er en viktig forutsetning her: Den i utgangspunktet positive holdningen til ansvarstiltak forutsetter altså at myndighetene lykkes med å regulere størstedelen av markedet. Frykten for ulike konkurransevilkår, og dermed migrasjon av spillere, dersom det er mange selskaper som blir stående utenfor det regulerte markedet, er present hos aktørene.

De uregulerte aktørene anfører tydelig i intervjuer at problemspilling ikke er forenlig med lønnsomhet på lang sikt. I tillegg til at de viser til de etiske sidene ved problematisk spillatferd, er det altså gode forretningsmessige grunner til at aktørene vil problemspilling til livs. De viser til at problemspillere er relativt få, spiller for store beløp en kort periode, og deretter faller fra. Aktørene peker på at en bærekraftig forretningsmodell tvert i mot er å ha mange lojale kunder som over tid spiller for ansvarlige summer. I tillegg anføres det at problemspillerne øker personal-kostnadene, og dessuten legger et personlig press på de ansatte som jobber med å ta i mot henvendelser og følge dem opp. Det gjelder både problemspill og forsøk på bedrageri. Kort oppsummert viser aktørene både til etiske, forretningsmessige og organisatoriske årsaker til at de ønsker å være med og begrense problemspilling i et liberalisert marked.

I våre intervjuer med aktørene har vi forsøkt å finne ut om det er noen spesifikke ansvarstiltak som ikke ville være til å leve med for en eventuell lisenshaver. Hovedintrykket er at beslutninger om å søke / ikke søke lisens vil gjøres ut fra en helhetsvurdering av betingelsene, og ikke være avhengig av enkeltelementer. Aktørene uttrykker ulike holdninger til ansvarstiltak av betydning for scenarioanalysen; f.eks. forbud mot bonuser, fastsetting av tapsgrense på tvers av markedet («market wide betting limits») og eksklusjon av «red players».

Såkalte «velkomstbonuser» og «lojalitetsbonuser» er noe online-aktørene bruker i dag som del av sin markedsføring. Bonusene brukes delvis fordi konkurrentene bruker dem, men selvfølgelig også fordi selskapene ser at slik markedsføring har effekt. I hvilken grad aktørene ser på fjerning av bonuser som mer eller mindre problematisk varierer, men de fleste er enige i at begrensninger kan tåles under forutsetning av at størstedelen av markedet reguleres. En slik begrensning på markedsføringen vil være i tråd med Norsk Tippings policy, men samtidig innebære en større restriksjon enn de forholdene online-aktørene opererer under i dag. Dersom bonusrestriksjoner innføres (sammen med flere ansvarstiltak som går ut over det danske ansvarsregimet) må dette kompenseres med et lavere skattenivå.

Det pågår en diskusjon om det skal innføres en maksgrænse for alle spill. I sin motstand mot et slikt tiltak peker online aktørene blant annet på forskningen som viser at det er de personlig fastsatte spillgrensene som virker forebyggende mot problemspilling.⁴⁹ Fast maksgrænse kan gi negative følger, ikke bare i form av tapte inntekter, men det kan også tvinge såkalte «high-rollers» ut i det uregulerte markedet, noe som blir kontraproduktivt.

⁴⁸ Bettson group (2014).

⁴⁹ Parke, Jonathan et. al (2008); Williams, Robert J. et.al (2011).

Med henvisning til faren for migrasjon mener aktørene at obligatorisk utestengelse av såkalte «røde spillere»⁵⁰, ikke er et aktuelt tiltak. Frivillig utestengelse er derimot generelt sett akseptert, samt pålegg om andre oppfølgingstiltak overfor «røde spillere».

Basert på våre undersøkelser, tror vi det vil være mulig å beholde elementer ved ansvarlighetsregimet i dag, og samtidig gjøre det norske lisenssystemet attraktivt nok til at de fleste større pengespillselskaper vil vurdere å tre inn i det regulerte markedet. Satt på spissen vil et «helt tilsvarende» ansvarsregime som enerettsmodellen besørger ikke være mulig, men et «noe liknende» ansvarsregime som det Norsk Tipping i dag er underlagt er mulig å godta for potensielle lisenshavere.

Følgende ansvarstiltak bør dermed kunne vurderes som del av betingelsene i et eventuelt lisensregime (se Boks 4 - Ansvarstiltak som bør kunne vurderes for lisenshavere i Norge).

Boks 4 - Ansvarstiltak som bør kunne vurderes for lisenshavere i Norge

Tiltak på system-nivå:

- Aldersgrense 18 år, med sperring for tilgang fra videregående skoler
- Felles system med spiller-ID som må benyttes av alle lisenshavere (offline og online)
- Krav om elektronisk overvåkningssystem for å identifisere risiko- og problemspilling, kategorisering av spillere basert på felles definisjoner
- Krav til oppslutning om et felles register hvor spillere frivillig kan sette spillingen på pause og/eller utelukke seg selv fra alt spill i det regulerte markedet over en lengre periode

Tiltak på spillernivå:

- Obligatorisk for spillere å sette egne spillegrenser for beløp og tidsbruk, med tilbakemelding om egne grenser vis-à-vis andre spillere
- Krav om at spillere skal kunne se sin spillhistorikk over tid (gevinster og tap)
- Krav om å tilby spillerne «selvtest»-verktøy for å bedømme eget spillemønster

Markedsføring og informasjon:

- Krav om at direkte markedsføring ikke rettes mot risiko- og problemspillere (slik definert i overvåkningssystemet)
- Krav om at alle spillere frivillig kan reservere seg mot direkte markedsføring
- Ingen bruk av bonuser eller «free spins»
- Krav til informasjon som skal hjelpe spillerne til å ha en sunn spilleratferd
- Krav til informasjon om hvor man kan henvende seg for å få hjelp mot spilleavhengighet

Annet:

- Krav om at en del av overskuddet skal gå til forskning om spilleavhengighet eller støtteorganisasjoner som ivaretar personer med spilleavhengighet

Dette er basert på en vurdering av tilgjengelig informasjon og må ikke sees på som en fasit. Viljen til å bli lisenshaver avhenger som sagt ikke bare av betingelsene i ansvarsregimet. Som vi allerede har vært inne på, forteller de uregulerte aktørene at deres beslutning om å søke eller ikke søke lisens vil basere seg på en helhetsvurdering av vilkårene. Kostnader og restriksjoner forbundet med ansvarlighetstiltak, skattenivået og antakelser om hvor stor del av det uregulerte markedet som blir regulert, er alle vesentlige elementer i denne vurderingen.

⁵⁰ Betegnelsen er basert på fargen som de med problematisk spillatferd merkes med i en del av monitorsystemene.

7. UTVIKLING I DANMARK

Danmark er spesielt interessant for analysen av en mulig lisensordning i Norge. Det skyldes at Danmark som et skandinavisk land på mange måter ligner Norge, men i særlig fordi Danmark delvis liberaliserte sin pengespill-lovgivning i 2012. Det er derfor interessant for Norge å se på de danske erfaringene.

Det skal som tidligere nevnt understrekes at data for den liberaliserte perioden kun dekker to år. Det setter begrensninger for hvor bastante konklusjoner Rambøll kan trekke om effekten av de danske lovendringene.

7.1 Den nye danske spillelovgivningen

Før 2012 lignet det danske pengespillmarkedet på mange måter det norske. Bortsett fra noen unntak, var alt spill om penger lagt i hendene på et statseid monopol, Danske Spil. Men danskene spilte i økende grad på utenlandske hjemmesider utenfor dansk regulering. I tillegg kommer det faktum at EU gjentatte ganger hadde satt spørsmål ved om det danske monopolet var i strid med de europeiske reglene for det indre marked.

Derfor vedtok det danske Folketing med start fra 1. januar 2012 en lisensordning som omfattet online kasino og sportspill. Monopolet ble opprettholdt på det resterende pengespillmarkedet. Formålet med den nye spillelovgivningen var, som det står i den danske lovteksten:

- «...at holde forbruget av spil om penge på et moderat niveau,
- ...at beskytte unge eller andre utsatte personer mod at bli udnyttet gennem spil eller udvikle afhængighed av spil,
- ...at beskytte spillere ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, og
- ...at sikre offentlig orden og forhindre, at spil tjener som støtte til kriminalitet.»

Det offisielle formålet var altså spesielt et ønske om å oppnå et ansvarlig og velregulert pengespillmarked. Den danske tilsynsmyndigheten «Spillemyndigheden» påpeker samtidig at formålet reelt sett i like stor grad var et ønske om å leve opp til EU-retten, samt å kunne beskatte omsetningen hos spillesekskapene.

Spillemyndigheden overvåker pengespillmarkedet i Danmark og håndhever spillelovgivningen. Deres innfallsvinkel er bevist liberal, og bygger på tillit og gjensidig dialog med bransjen. Spillemyndigheden godkjenner derfor lisenssøknader, men ikke hvert eneste spill som en lisenshaver ønsker å tilby.

Boks 5 - Overblikk over den danske spillelovgivningen under utdyper detaljene i det danske systemet.

Boks 5 - Overblikk over den danske spillelovgivningen

Hvem kan tilby pengespill?

- Lotteri, herunder bingo: Danske Spil, Klasselotteriet samt allmennyttige organisasjoner, som har fått tillatelse
- Sportspill: Alle selskaper med gyldig lisens
- Spill på hester: Danske Spil
- Online kasino, herunder poker: Alle selskaper med gyldig lisens
- Landbasert kasino: Selskaper med særlig tillatelse
- Spilleautomater: Alle selskaper med gyldig tillatelse.

Skatter, avgifter og gebyrer på spill

- Lisenshavere innenfor sportspill og online kasino må betale 20 prosent av netto omsetning i spilleavgift
- Lisenshavere skal i tillegg betale et årlig gebyr på mellom 50.000 DKK og 1,5 mill. DKK avhengig av netto omsetning
- Gebyret for å søke om lisens innenfor sportspill og online kasino er på 250.000 DKK for én av kategoriene, 350.000 DKK for begge.
- For lotteri betales ca. 15 prosent av gevinstutbetalingene i spilleavgift
- For spilleautomater betales mellom 41 og 71 prosent av netto omsetning i spilleavgift

Myndighetenes verktøy

- Blokkering av hjemmesider som uten lisens målretter spilltilbud mot danske kunder
- Medier kan straffes for å reklamere for spilltilbydere uten lisens
- Spillemyndigheten fastsetter et sertifiseringsprogram, som lisenshavere må leve opp til.

Regler for ansvarlig spilltilbud:

- Pengespill er kun tillatt for personer over 18 år
- Spillere må identifisere seg med deres offentlige, digitale signatur
- Spillemyndigheten administrerer et register, hvor spillere frivillig kan utelukke seg selv fra alle tilbydere. I tillegg skal hver enkelt tilbyder gjøre det mulig for spillere å utelukke seg selv fra den spesifikke tilbyderen
- Tilbyderne skal påse at de ikke retter markedsføring mot utelukkede personer
- Tilbyderne skal på deres hjemmeside formidle tilgang til selvtest om spilleavhengighet og informasjon om behandlingsmuligheter
- Spillerne skal ha mulighet til å sette individuelle spillegrensener hos den enkelte tilbyder
- På hjemmesider skal en klokke være synlig for spilleren, som viser dennes tidsbruk

Den danske lisensordningen har i følge Spillemyndigheden vært en suksess på den måte at et stort antall selskaper har søkt lisens. Ultimo 2014 har i alt 31 selskaper søkt lisens for å tilby enten sportspill, online kasino eller begge kategorier. I tillegg kommer 9 inntektsbegrensede lisenser, hvor netto-omsetningen ikke får overstige 1 million danske kroner.

Det er derimot bransjens oppfatning etter snart tre års erfaring med den danske modellen, at den ikke er så økonomisk attraktiv som først håpet. Det skyldes flere forhold. Disse er bl.a. at Danske Spil har en for stor del av markedet og har beholdt sin sterke merkevare, at skatten på netto omsetning oppleves som høy, at f.eks. online bingo og visse lotterispill ikke er liberalisert, og at omkostninger ved f.eks. lovpliktige sertifiseringer er dyre. I tillegg kommer negative reaksjoner på skatteleggingen av bonuser, samt det som oppleves som hyppige og omfattende rapporteringskrav som følger med det å være lisenshaver i Danmark. Ikke desto mindre har det vært viktig for mange selskaper å oppnå lisens for å få legitimitet, bl.a. i forhold til å oppnå børs-notering.

Danske Spil ble i forbindelse med liberaliseringen delt opp i to datterselskap. «Danske Licensspil» tilbyr sports-spill og online kasino, mens «Danske Lotterispil» tar seg av selskapets øvrige spill. Det er flere ganger foreslått at den danske staten burde selge Danske Licensspil.

7.2 Markedsutviklingen i Danmark

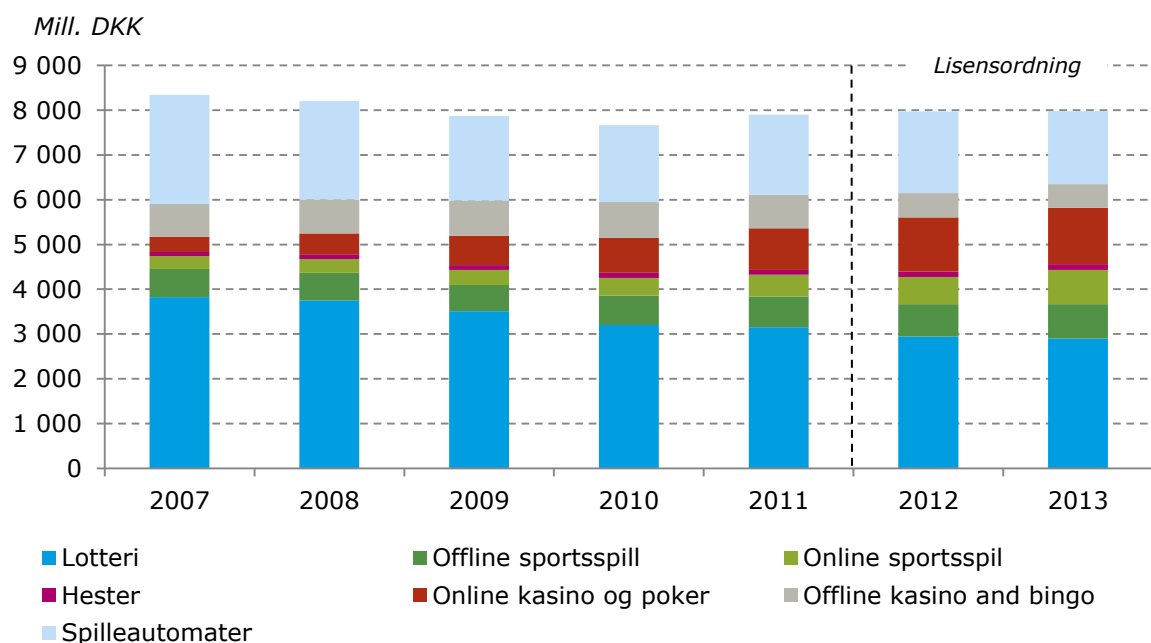
Den samlede netto omsetning fra danske spillere, når både det regulerte markedet og det uregulerte markedet på særlig utenlandske hjemmesider regnes inn, har ligget noenlunde stabilt omkring 8 milliarder danske kroner (ca. 9 milliarder norske kroner) i perioden 2007 til 2013. Dette viser figuren under. Til sammenligning lå det norske markedet på ca. 9,6 milliarder kroner i 2013, som dermed er litt større enn det danske målt i netto omsetning.

Målt i netto omsetning falt det danske markedet noe fra 2007 til 2010 – sannsynligvis som følge av finanskrisen, men har siden gjenvunnet en del av det tapte. Figur 11 synes likevel ikke å indikere at danske spillere genererer noe større netto-omsetning som følge av innføringen av en lisensordning for en del av markedet. Liberaliseringen har dog betydd generelt høyere tilbakebetalingsprosent. Dermed vil brutto-omsetningen ha økt, selv om netto-omsetningen har vært konstant (se også Boks 6, kapittel 8).

Den beskjedne stigningen i netto omsetning fra 2011 til 2013 ser Rambøll mer sannsynlig som et uttrykk for en justering etter finanskrisen. Det skal understrekes at stigningen forsvinner når omsetningen justeres med konsumprisindeksen.

Denne slutningen kan underbygges ytterligere hvis vi f.eks. ser på Finland. Uten noen former for liberalisering har den samlede netto-omsetningen på det finske markedet steget med 4,4 prosent fra 2011 til 2013, mens den tilsvarende økingen for Danmark er bare på 1,0 prosent.⁵¹

Figur 11 – Netto omsetning på det danske marked fordelt på spillkategori, 2007-2013



Kilder: H2 Gambling Capital, Spillemyndigheden. Note 1: Tallene er summen av det regulerte og det uregulerte markedet. Danske Spils online bingo er et monopolspill under Danske Lotterispil og derfor medregnet i 'Lotteri'.

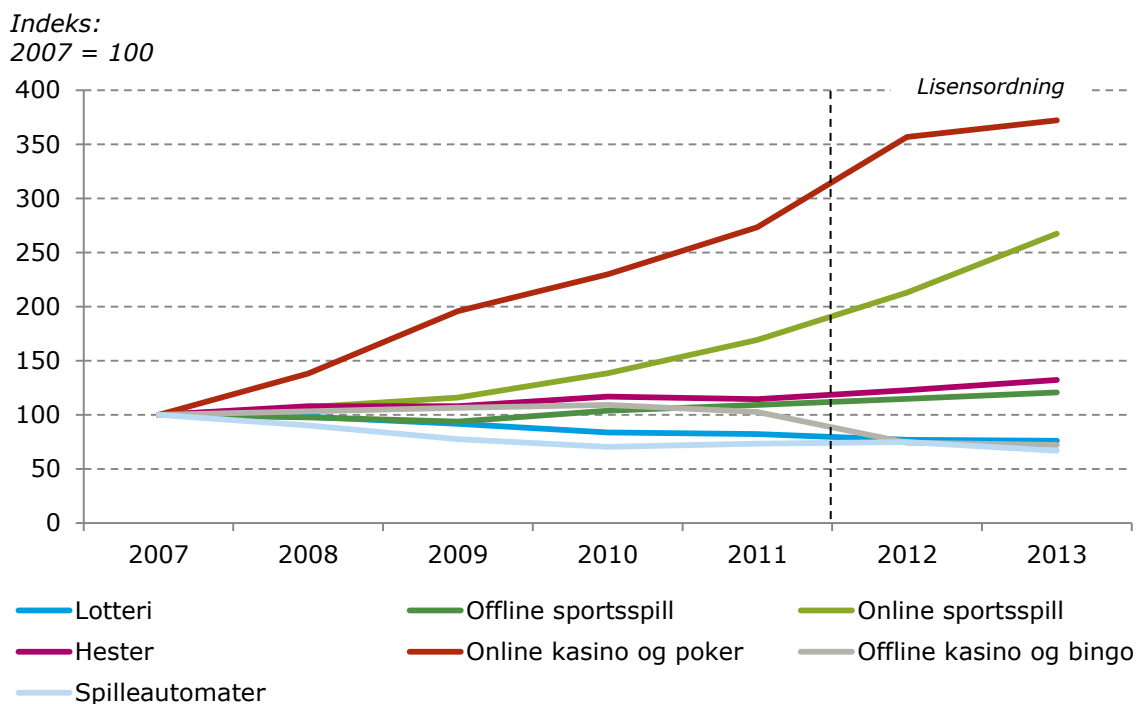
Note 2: Løpende priser.

⁵¹ Kilde: H2 Gambling Capital.

Figur 11 viser at lotteri er den mest utbredte spilltypen på det danske markedet etterfulgt av spill på spilleautomater. Begge typer spill opplever en nedadgående trend. Som Figur 12 illustrerer, har både lotteri og spilleautomater tapt ca. 30 prosent av netto-omsetningen siden 2007.

Derimot har liberaliserte spill som online kasino og online sportspill hatt en stor fremgang i netto-omsetningen. Denne fremgangen skriver seg helt tilbake fra 2007, og kan vanskelig tilskrives liberaliseringen. Riktig nok tar online kasino et hopp oppover fra 2011 til 2012, men det skyldes at Danske Spil lanserte denne typen spill nettopp i 2012. Det er dermed ikke evidens i tallene, som illustrert i Figur 12, for at innføringen av en lisensordning i seg selv har vridd danskernes spillevaner over mot disse spillene. Det er snarere slik at de historiske trendene ser ut til å fortsette ufortrødent videre.⁵²

Figur 12 – Utvikling i netto omsetning på det danske markedet fordelt på spillkategori, 2007-2013



Kilder: Data fra H2 Gambling Capital, Spillemyndigheden.

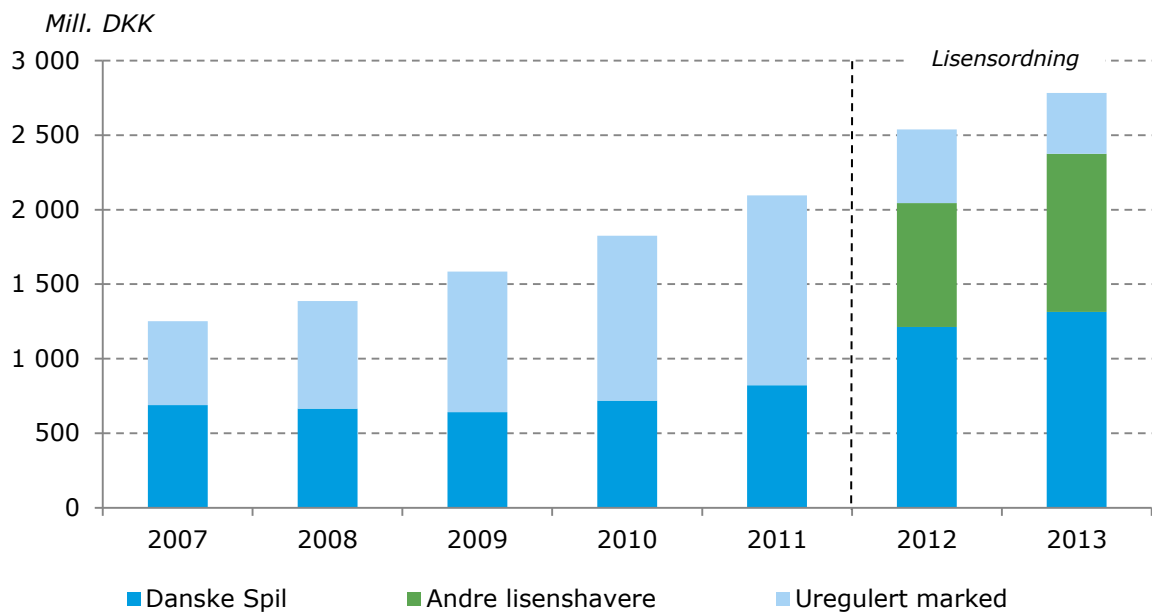
Note: Løpende priser.

Derimot har innføringen av lisensordningen tilsynelatende hatt stor effekt på valget av spilltilbydere. Som Figur 13 viser, har uregulerte tilbyderes andel av markedet for sportspill og online kasino falt fra 61 prosent i 2011 til 15 prosent i 2013. Markedsandelene er i stedet overtatt av de nye lisenshaverne samt av Danske Spil. Samtidig må Danske Spils erobring av markedsandeler særlig tilskrives lanseringen av online kasino i 2012. Ser man på sportspill isolert, har Danske Spil tapt markedsandeler etter liberaliseringen.

⁵² Dog viser Figur 12, at kategorien for landbasert kasino og offline bingo har hatt et markert fall i omsetningen fra 2011 til 2012. Det er likevel vanskelig å tilskrive dette den innførte lisensordningen. Dels er online bingo ikke omfattet av ordningen, og dels er landkasinoer, som Spillemyndigheden bemerker, snarere en del av underholdningsindustrien.

Det er alltid vanskelig å anslå omfanget av det uregulerte markedet. I denne rapporten brukes tall fra H2 Gambling Capital. Rambøll har presentert tallene for Spillemyndigheden, som mener dette omfanget av det uregulerte markedet er for høyt etter liberaliseringen. Spillemyndigheden har ikke selv et estimat, men vurderer at myndighetenes innsats overfor illegale spillehjemmesider er så effektiv at omfanget av det uregulerte markedet må ligge lavere enn det som framkommer i Figur 13 under. Bransjeaktørene mener på sin side at omfanget av det uregulerte markedet i Danmark er større enn det Spillemyndigheten mener, og at man må inkludere nettsider som ikke er på dansk når omfanget beregnes.

Figur 13 - Nettoomsætning for sportsspill og online kasino fordelt på tilbydere, 2007-2013



Kilde: H2 Gambling Capital, Spillemyndigheden, Danske Spil.

Note: Løpende priser.

7.3 Inntektene til det danske samfunn

Det danske pengespillmarkedet er en stor bidragsyter til det danske samfunnet, både direkte gjennom fordeling av midler fra spesielt Danske Spil, og indirekte gjennom inntekter til statskassen. Generelt tjener det danske samfunn på pengespillmarkedet på fire måter:

- Fordeling av overskuddet fra lotteriselskap
- Overskudd hos «Danske Licensspil»
- Spilleavgifter
- Selskapsskatt

Fordelingen av overskuddet fra lotteriselskaper som Danske Lotterispil og Klasselotteriet går via flere departement, som kanalisere midlene videre til gode formål, bl.a. dansk idrett. Den danske stat eier hoveddelen av Danske Licensspil. Derfor vil et overskudd, enten det utbetales i utbytte til eierne, eller brukes til å styrke egenkapitalen, gi verdi til staten. Spilleavgifter inndrives fra en lang rekke kilder, f.eks. de nye lisenshaverne, spilleautomater og landbaserte kasinoer. Endelig må selskap med registrert overskudd i Danmark betale selskapsskatt. Dette gjelder også Danske Spil.

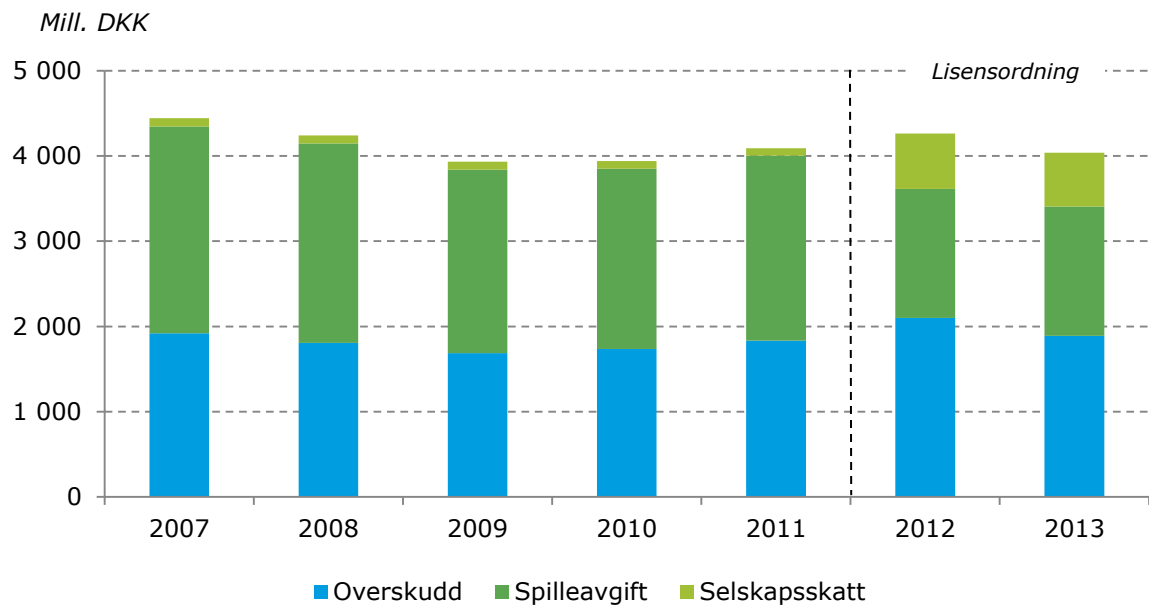
Danske Spil er den viktigste aktøren i forhold til å skape en inntekt til det danske samfunn. Det skyldes at selskapet i 2013 satt på hele 52 prosent av det samlede pengespillmarkedet, selv når de uregulerte aktørene telles med. Det er faktisk en liten stigning ift. andelen på 50 prosent før liberaliseringen i 2011.

At Danske Spil, til tross for fallende omsetning innenfor lotterispillene, har kunnet øke sin markedsandel, skyldes flere faktorer. For det første begynte selskapet i 2012 å tilby online kasino. For det andre har Danske Spil fordoblet sine markedsføringsutgifter fra 2011 til 2012, og brukte i 2013 over 300 millioner danske kroner på reklame, hvilket gjør selskapet til landets klart største annonsør.⁵³ For det tredje har Danske Spil økt sine tilbakebetalingsprosent, spesielt på veddemål, slik at de nå er på linje med det generelle markedet. For eksempel var tilbakebetalingsprosenten hos Danske Spil på Champions League finalen i fotball i 2010 på 90 prosent. Dette tallet hadde økt til 95 prosent i 2012.

Figur 14 under illustrerer Rambølls oversikt over inntekter til samfunnet fordelt på overskudd (herunder fordeling), spilleavgifter og selskapsskatt. Vi har antatt i figuren at pengespillselskaper andre enn Danske Spil og Klasselotteriet ikke betaler dansk selskapsskatt. Årsaken er at disse selskapene typisk er registrert på Malta eller andre steder i utlandet.

⁵³ Kilde: Gallup AdFact.

Figur 14 - Inntekter fra pengespillmarkedet til det danske samfunn, 2007-2013



Kilder: SKAT, Spillemyndigheden, Danske Spil, Klasselotteriet.

Note: Løpende priser.

Figuren viser at det danske samfunnet årlig tjener ca. 4 milliarder danske kroner på pengespillmarkedet. Inntekten falt fra 2007 til 2010 på linje med den generelle omsetningen. Etter liberaliseringen har selskapsskatten fått en større rolle. Det skyldes at Danske Spil nå er pliktig til å betale selskapsskatt. Til gjengjeld har visse avgifter på spill som nå er omfattet av lisensordningen blitt redusert.

Ifølge Figur 14 er inntekten til samfunnet holdt fast rundt 4 milliarder danske kroner, også etter liberaliseringen. I denne sammenheng er 2012 et særtilfelle, da Danske Spil dette året hadde et ekstra stort overskudd som følge av transaksjoner ved selskapshandel.

Det er dermed evidens i tallene til å konkludere med at liberaliseringen av deler av det danske pengespillmarkedet verken har ført til større eller mindre inntekter til det danske samfunnet. Det samme resultatet får vi hvis vi ser på hvor stor *andel* av markedets netto omsetning som i siste instans går til det danske samfunn. Denne andelen har ligget stabilt mellom 50 og 54 prosent i hele perioden.

8. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV FORSKJELLIGE LIBERALISERINGSALTERNATIVER

I dette kapittelet vil Rambøll kvantifisere de økonomiske konsekvensene av en liberalisering av pengespillmarkedet. Kapittelet analyser forskjellige scenarier, som skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilke spill som omfattes av en lisensordning, og hvilke regler for ansvarlig spill som lisenshavere skal leve opp til.

Kvantifisering av den fremtidige utviklingen på pengespillmarkedet bygger på en rekke forutsetninger. Derfor vil resultatene alltid være beheftet med usikkerhet. Ikke desto mindre, gir analysene et godt anslag på størrelsen av forskjellige effekter i forhold til hverandre. Til slutt i kapittelet vurderer en sensitivitetsanalyse robustheten av resultatene i forhold til endringer i forutsetningene.

8.1 Overblikk over scenarier og grunnleggende forutsetninger

I dette avsnittet presenterer vi de forskjellige scenariene samt de forutsetninger som ligger til grunn for de ulike scenariene. Avsnittet gir også en nærmere redegjørelse for det sentrale begrepet "direkte inntekter til det norske samfunn".

8.1.1 Scenarier

Rambøll har i samråd med Kulturdepartementet valgt tre scenarier, som det i det følgende utføres økonomiske konsekvensberegninger for. De tre scenariene spenner over ett scenario hvor markedet ikke liberaliseres, og to scenarier hvor markedet liberaliseres i ulikt omfang.

- **Scenario 1:** Dette er det kontrafaktiske scenariet, hvor den nåværende regulering opprettholdes, og det således ikke innføres en lisensordning. Scenariet er ikke statisk, da pengespillmarkedet vil være underlagt en generell utvikling. Scenario 1 vil utgjøre fundamentet, som de andre scenarier sammenlignes mot.
- **Scenario 2:** I dette scenariet innføres en lisensordning etter dansk forbilde. Det vil si at sportsspill og online kasino liberaliseres og dermed omfattes av ordningen.⁵⁴ Øvrige spilltyper vil være regulert som i dag.
- **Scenario 3:** Dette er et mer vidtgående scenario, hvor både sportsspill, online kasino og lotteri (online såvel som offline) liberaliseres. Spilleautomater og spill på hester er fremdeles omfattet av monopolet, også landbasert bingo vil være regulert som i dag.

Scenario 2 og 3 kommer i to versjoner, A og B. Forskjellen på de to versjonene er hvilke regler for ansvarlig spill som lisenshaverne må etterleve. Lotteritilsynets oppgaver og ansvar avspeiles av disse reglene.

Ansvarlighetsregimet i versjon A svarer i store trekk til det som finnes i Danmark. De viktigste reglene er listet i Tabell 4. For eksempel krever det innføring av et sentralt ID-system som kan

⁵⁴ Online bingo er antatt å være en del av online kasino og er dermed omfattet av lisensordningen. Dette er forskjellig fra Danmark, hvor online bingo ikke er liberalisert. Rambøll har valgt å la online bingo være liberalisert i scenario 2, da online bingo så tydelig faller inn under onlinespillene som allerede tilbys av de uregulerte aktørene, og da markedsaktørene i både Danmark og Norge har uttrykt at de ser online bingo som en naturlig del av produktpakken, sammen med sportsspill og øvrige kasinospill og ønsker å kunne tilby dette. En lisensordning uten online bingo er dermed mindre attraktiv bl.a. på grund av migrasjon til aktører som blir stående utenfor det regulerte markedet.

identifisere spillere. Skatten på lisenshaveres netto omsetning er satt lik som i Danmark, til 20 prosent. Markedsaktørene i Danmark har ikke overraskende gitt uttrykk for at den danske skattesatsen er for høy. Ikke desto mindre, vurderer Rambøll at pengespillselskapene vil finne det norske markedet attraktivt hvis de tilbys et ansvarlighetsregime og en skattesats som i Danmark. Rambøll forutsetter derfor i modellen, at bransjen vil søke om lisens i samme omfang, som det som har skjedd i Danmark.

I versjon B forutsetter vi at lisenshaverne må leve opp til vesentlig strengere regler, bl.a. inspirert av Norsk Tippings 'nei-takk' liste (jf. avsnitt 6.3 og 6.4). Den kanskje viktigste regelen er et forbud mot bonuser, som tradisjonelt har vært en måte å konkurrere på i bransjen. Uten bonuser vil det være vanskeligere for de nye lisenshaverne å ta markedsandeler fra Norsk Tipping og konkurrere med det offshore-markedet som blir tilbake. De strengere reglene vil gjøre en norsk lisensordning mindre attraktiv. Derfor har Rambøll vurdert at skattesatsen må senkes til 15 prosent for å få de relevante selskapene til å søke lisens. Med den lavere skatten, forutsetter Rambøll i modellen at omfanget av lisenssøknader vil være som versjon A, selv om ansvarlighetsreglene er strengere.

Tabell 4 - De viktigste reglene for ansvarlig spill i scenario 2 og 3

Versjon A: Det mer lempelige ansvarlighetsregime	Versjon B: Det strengere ansvarlighetsregime
<ul style="list-style-type: none"> • System med spiller-ID må benyttes av alle lisenshavere • Spillere skal ha mulighet for å sette egne spillegrenser • Sentralt register, hvor spillere frivillig kan utelukke seg selv • Selskapene skal linke til hjelp mot spilleavhengighet på hjemmesiden • Aldersgrense: 18 år • Krav om at spillere skal kunne se deres tap- og gevinsthistorikk 	<p>Som versjon A samt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krav om at alle spillere skal sette egne spillegrenser før de spiller • Forbud mot bonuser og 'free spins'. • Krav om at selskapene skal ha et overvåkingssystem som identifiserer problematisk spilleatferd. Denne informasjonen skal stilles til rådighet for spillerne. • Markedsføring skal ikke målrettes problemspillere.

Lotteritilsynet vil i begge versjoner få en annerledes rolle enn i dag. I dag arbeider Lotteritilsynet aktivt sammen med Norsk Tipping før lansering av nye spill. En slik godkjennelsesprosess er ikke realistisk i et liberalisert marked. Det viser bl.a. erfaringene fra Frankrike hvor søknadene om nye spill hopet seg opp hos myndighetene.

Rambøll forutsetter derfor i modellen, at Lotteritilsynets rolle blir å overvåke markedet og gripe inn overfor selskaper som bryter reglene. Tilsynet vil også arbeide aktivt for å minimere spill på offshore hjemmesider ved bl.a. å få blokkert internetadgangen til hjemmesider uten norsk lisens samt motarbeide banktransaksjoner til offshore-selskap.

Tabell 5 gir en oversikt over de regulatoriske forskjellene mellom scenariene. I alle scenarier er det forutsatt at Norsk Tipping – uansett om reglene for ansvarlig spill er mer lempelige – velger en selvplågt linje for ansvarlighet som er i tråd med den som ligger til grunn for dagens virksomhet. Vi antar altså at bonuser, free-spins, autoplay og VIP-programmer er noe Norsk Tipping vil være restriktive med, også i starten av et liberalisert marked. Dette tar utgangspunkt i Norsk Tippings nåværende politikk, hvor spillansvar framfor profitt som tidligere nevnt gjennomsyrrer virksomheten (se avsnitt 6.3). I vår modell endres altså ikke denne kulturen vesentlig innenfor modellens horisont på 5 år.⁵⁵

I scenario 2A antar vi dog at Norsk Tippings vil måtte kompensere for selvplågte strengere ansvarstiltak med andre markedsføringstiltak. F.eks. kan det tenkes at Norsk Tipping vil ønske å profilere seg med ansvarlig spill, eller på andre måter benytte seg av reklame og markedsføring for å beholde markedsandeler. Derfor antar vi en større økning for Norsk Tippings markedsføringsbudsjett i scenario 2A enn i 2B (se avsnitt 8.4).

Tabell 5 - Oversikt over scenarier

	Scenario 1	Scenario 2		Scenario 3	
	<i>Kontrafaktisk</i>	<i>'Dansk' modell</i>		<i>Bred liberalisering</i>	
Lisensordningen omfatter	Ingen spill	Sportspill, online kasino		Sportspill, online kasino, lotteri	
		Scenario 2A	Scenario 2B	Scenario 3A	Scenario 3B
Regler for ansvarlig spill	Som i dag	Mer lempelig regime	Strengere Regime	Mer lempelig regime	Strengere regime
Skatt på netto omsetning	Ingen	20 prosent	15 prosent	20 prosent	15 prosent
Lotteritilsynets rolle	Monopol-regulator	Markeds-regulator	Markeds-regulator	Markeds-regulator	Markeds-regulator

For sammenlikningens skyld har Rambøll valgt samme skattesatser i scenario 3 som i scenario 2. Dette baseres på en antakelse om et ubegrenset antall aktører på lotterimarkedet, og en økning i tilbakebetalingsprosentene også i dette markedet. Generelt er det lavere tilbakebetalingsprosent i lotterispill, noe som kanskje ville forsvare høyere skattesatser for scenario 3. Her antar vi imidlertid at det blir mulig for alle å konkurrere, også gjennom tilbakebetalingsprosentene, og forutsetter samme skattesatser som ellers i scenarioanalysen.

8.1.2 Modellens forutsetninger

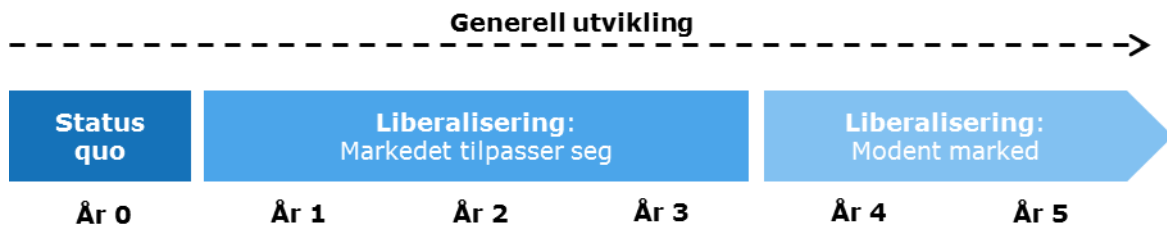
Rambøll har utviklet en modell spesifikt til denne analysen. Modellen kan simulere utviklingen i de økonomiske forhold på det norske pengespillmarkedet 5 år frem i tid og forutsi faktorer som omsetning, overskudd, skatteinntekter og fordeling til frivilligheten.

I modellen er år 0 alltid et 'status quo' år uten liberalisering.⁵⁶ En eventuel lisensordning vil begynne i år 1. Modellen antar at det tar tre år før markedet har tilpasset seg den nye reguleringen. I alle år – uansett om markedet liberaliseres eller ikke – er pengespillmarkedet inne i en generell utvikling hvor visse spilltyper får økt omsetning, mens andre faller i omsetning. Modellens tidsdimensjon er vist i Figur 15.

⁵⁵ Rambøll er klar over at denne forutsetningen kan komme til å endres radikalt, dersom direktivene fra eieren endres fra spillansvar til profittmaksimering som styrende prinsipp.

⁵⁶ I modellens simuleringer svarer år 0 til 2015.

Figur 15 - Tidslinje i Rambølls modell for det norske spillemarked



Lisensordningen, som innføres i år 1 vil være åpen for alle selskap som oppfyller kravene. Hvilke spill som omfattes av lisensordningen vil variere på tvers av scenarier. Spill som ikke omfattes av lisensordningen vil være monopol slik som i dag.

Netto-omsetningen fra spill omfattet av lisensordningen blir beskattet med en fast skattesats. Alle andre skatter antas uendret. På samme måte antar modellen at den relative fordeling av pengespillselskaperes overskudd til frivilligheten er uendret.

Ytterligere forutsetninger presenteres under de enkelte scenarier. Rambøll har fastsatt forutsetninger til scenariene på bakgrunn av følgende kilder:

- Markedsundersøkelse av effekten av liberaliseringen på det danske marked.
- «Forecasts» for det norske marked fra H2 Gambling Capital.
- Intervjuer med pengespillselskap og bransjeforeninger i henholdsvis Norge, Danmark og på europeisk nivå.
- Intervjuer med myndigheter i Norge og Danmark.
- Rapporter og forskning på området.
- Rambølls egen kunnskap fra tidligere oppdrag om pengespill.

Rambøll forutsetter at inntektene stadig stiger gjennom framskrivingsperioden, men da som følge av den generelle veksten i det norske pengespillmarkedet. I alle scenarier antar Rambøll, at en eventuell liberalisering *i seg selv* ikke vil påvirke hvor mye nordmenn taper og på hvilke typer spill. Basert på erfaringen i Danmark forutsetter vi altså at netto-omsetningen forblir uendret *som følge av liberaliseringen*, selv om brutto-omsetningen på pengespillmarkedet øker. Det er rimelig å anta at tilbakebetalingsprosentene, spesielt hos Norsk Tipping, vil øke ved en liberalisering, som følge av større konkurranse. Når tilbakebetalingsprosentene øker, vil en uendret netto omsetning likevel bety en større brutto omsetning, dvs. større samlede innskudd på pengespillmarkedet.⁵⁷

Denne forutsetningen belyses nærmere i Boks 6 og testes i sensitivitetsanalysen nedenfor.

⁵⁷ I beregningene er den samlede brutto-omsetningen 7-9 prosent større i scenario 2 enn i scenario 1. Forskjellen er 13-15 prosent i scenario 3.

Boks 6 – Brutto og netto omsetning i modellen

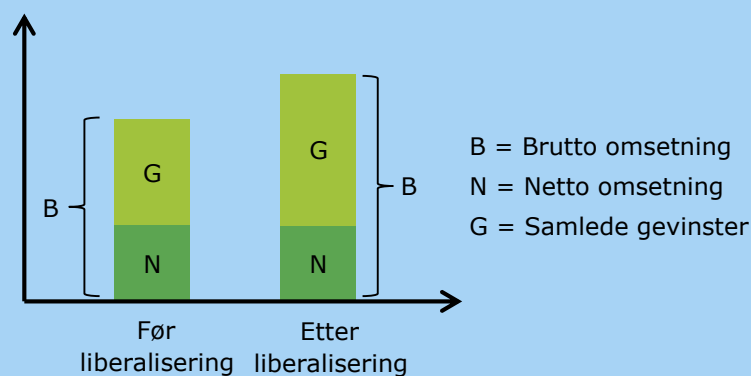
Brutto-omsetningen angir hvor mye nordmenn spiller for – altså deres samlede innskudd. Netto-omsetningen angir det samlede tapet. Det vil si at netto omsetning pluss gevinster er det samme som brutto omsetning.

Rambøll forutsetter at nettoomsetningen ikke vil endres av en liberalisering. Teoretisk har liberaliseringen to motsatte effekter:

- Større konkurranse vil gi økt tilbakebetaling og dermed mindre tap (for spillerne) – altså mindre netto omsetning (for spillerselskapene).
- Økt markedsføring og lettere tilgjengelighet kan øke etterspørselen og dermed også netto- omsetningen.

Basert på erfaringene i Danmark (se avsnitt 7.2), vurderer Rambøll at de to effektene vil balansere hverandre, slik at resultatet er uendret netto-omsetning.

Rambøll forventer at tilbakebetalingen økes fordi Norsk Tipping blir presset av økt konkurranse, og fordi flere spillere søker over til private tilbydere av pengespill med høy tilbakebetaling. Når netto-omsetningen antas uendret, betyr dette at brutto-omsetningen økes. Dette er illustrert nedenfor.



Forutsetningen begrunner vi i de danske erfaringene, hvor liberaliseringen i seg selv så langt ikke har påvirket den samlede netto-omsetningen vesentlig. Det kan anføres at en lisensordning vil bety at adgangen til spill blir lettere, og at det vil få befolkningen til å spille mer. Til dette kan det repliseres at selv nå er det mulig å spille på offshore-hjemmesider uten nevneverdige problemer. Nordmenn spiller allerede pengespill hos aktører som i fremtiden kan tenkes å bli en del av det regulerte, lisensierte pengespillmarkedet, og det er begrenset hvor mange helt nye aktører som vil komme til å bli en del av et evt. lisensiert marked i Norge. Det vil snarere være slik at aktørene på pengespillmarkedet vil skifte status fra å være uregulerte aktører i dagens marked, til regulerte aktører i det lisensierte markedet, slik erfaringen har vært i Danmark (se avsnitt 7.2).

Det kan også anføres at man må forvente en kraftig stigning i annonsemarkedet for pengespill ved en eventuell liberalisering i Norge. Befolkningen vil bli eksponert for mer pengespillreklame, som man må anta vil påvirke spillingen. Foruten de samme betraktninger som over vedrørende forholdet mellom brutto og netto omsetning, kan det repliseres at det også lå betydelige barrierer for uregulerte aktørers markedsføring i Danmark før 2012, og at også i Danmark har markedsføringen av pengespill økt betraktelig etter liberaliseringen, uten at netto-omsetningen har økt vesentlig.

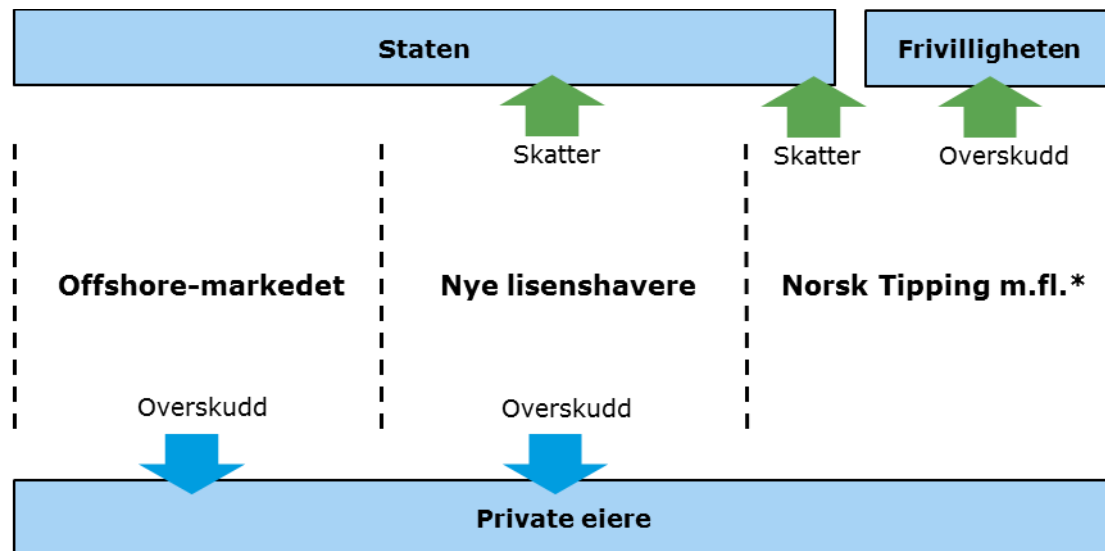
Basert på de danske erfaringene, vil Rambøll således argumentere for at en lisensordning *i seg selv* ikke vil øke den samlede netto-omsetningen på pengespillmarkedet, men heller flytte eksisterende spilling - fra uregulerte til regulerte aktører, og fra den tidligere monopolisten til de nye lisenshaverne. Dermed vil en liberalisering først og fremst dreie omsetningen mellom selskap. Hvordan dette påvirker inntektene fra pengespillmarkedet og hvordan modellens resultater skal fortolkes, beskriver vi i neste avsnitt.

8.1.3 Direkte inntekter til det norske samfunn

Rambøll definerer de direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet som summen av følgende elementer (se også Figur 16 nedenfor):

- Overskuddet i statseide pengespillselskap slik som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.
- Overskuddet hos øvrige tilbydere av spill, hvor overskuddet går til allmenne formål. Dette er for eksempel tilbydere av bingo.⁵⁸
- Spilleskatter til staten.

Figur 16 - Illustrasjon av de direkte inntektene til det norske samfunn i modellen



↑ = Direkte inntekter til det norske samfunn

* Denne kategorien inneholder alle legale spilleoperatører i dag, f.eks. også Norsk Rikstoto.

Dermed ses det i utregningen av inntektene bort fra de avledede effektene i form av økt økonomisk aktivitet andre steder i samfunnet som økt omsetning i pengespillbransjen kan avstedkomme. Bransjeaktørene har argumentert for at flere pengespillreklamer etter en liberalisering også bidrar til økonomisk vekst i Norge, og at bedre muligheter for sponsing vil kunne generere ekstra inntekter til idretten. Disse betraktningene er ikke medregnet i modellen. Men vi har antatt at Norsk Tipping vil svare på større konkurranse med en økning i sine markedsføringsaktiviteter. Dette er lagt inn i scenarioanalysen som en omkostning.⁵⁹

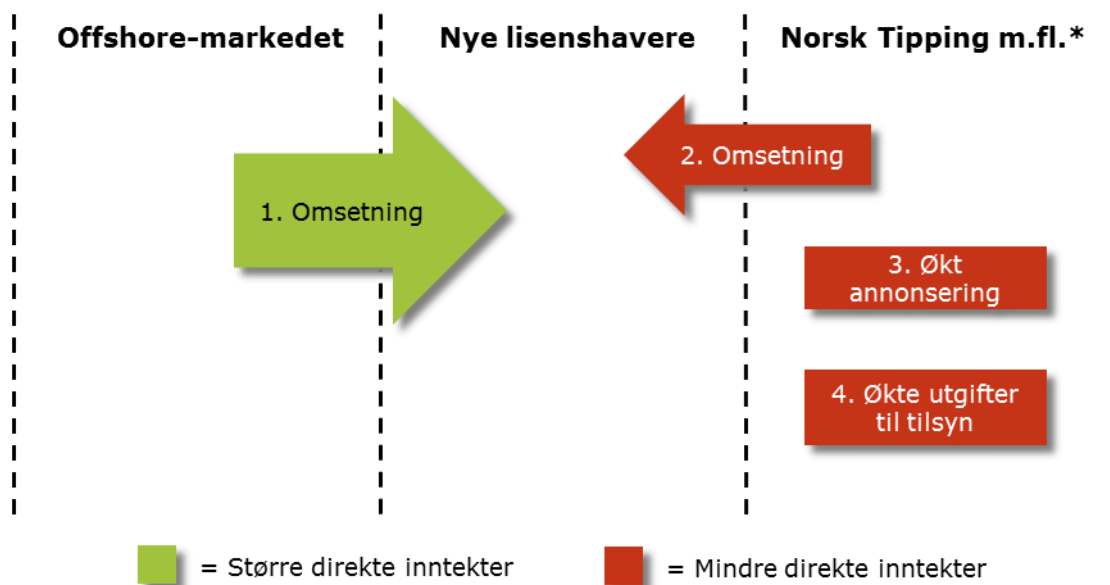
⁵⁸ For bingo drevet av entreprenører, er den del av overskuddet som går til den private entreprenøren regnet som en omkostning.

⁵⁹ Selskapskatt tas heller ikke med i det samlede overskuddet. Det skyldes delvis at f.eks. Norsk Tipping ikke betaler skatt av sitt overskudd, samt at erfaringene fra Danmark viser at de fleste lisenshavere er registrert i Malta eller Gibraltar, og dermed kan kanalisere deres overskudd dit.

De direkte inntektene til det norske samfunn er de inntekter som går direkte til frivilligheten, eller til statskassen hvor midlene kan – hvis det ønskes politisk – bli kanalisert videre til frivilligheten. Det er altså ikke snakk om den samfunnsøkonomiske verdien av pengespillmarkedet. En slik verdi måtte også tatt høyde for overskudd oppnådd av norsk-eide, private selskaper.

Modellen og dens forutsetninger gjør at endringen i de direkte inntektene til det norske samfunn ved en liberalisering kan deles opp i fire effekter, som til sammen gir den samlede nettoeffekten. Modellens oppgave er å vurdere hvor store effektene er i forhold til hverandre. De fire effektene er illustrert i Figur 17 og forklares nedenfor.

Figur 17 - Effekter i modellen, som påvirker de direkte inntektene til det norske samfunn



* Denne kategorien inneholder alle legale spilleoperatører i dag, også Norsk Rikstoto.

- **Effekt 1- beskatning av tidligere offshore omsetning:** Når tidligere offshore-selskaper løser lisens i Norge, vil deres netto omsetning kunne beskattes. Det er i modellen her den økonomiske gevinsten ved en lisensordning ligger for det norske samfunn.
- **Effekt 2 – Norsk Tipping mister omsetning:** Lisensordningen vil gi de nye lisenshavere mulighet til å ta markedsandeler fra Norsk Tipping i kraft av deres nye legale status. Det betyr at overskuddet som Norsk Tipping kan fordele til frivilligheten reduseres, og dette tapet vil ikke bli fullt ut kompensert av ekstra skatteinntekter fra lisenshaverne. Dermed reduseres de samlede direkte inntektene til det norske samfunn.
- **Effekt 3 – Norsk Tipping øker annonsering:** De nye lisenshaverne vil i en lisensordning kunne annonsere mer direkte til norske spillere. Det vil etter Rambølls oppfatning tvinge Norsk Tipping til å øke sitt markedsføringsbudsjett for å forsvare sine markedsandeler. Det betyr et mindre overskudd og dermed lavere direkte inntekter til det norske samfunn.
- **Effekt 4 – Økte omkostninger hos Lotteritilsynet:** Lotteritilsynet vil under en lisensordning få flere oppgaver og flere aktører å overvåke. Det vil gi økte omkostninger. I modellen finansieres disse omkostningene av markedsaktørene, herunder Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Selv om det nå blir flere aktører til å dekke de samlede omkostningene, vil det (i vår modell) stadig være Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som finansierer hoveddelen. Det skyldes at modellen forutsetter at netto-omsetningen avgjør hver aktørs gebyr til Lotteritilsynet.⁶⁰

⁶⁰ En liberalisering kan også ledsages av en endret gebyrnøkkel. Dette har vi i vår analyse ikke sett nærmere på.

Spesielt Norsk Tipping vil derfor oppleve økte gebyrer og dermed et mindre overskudd, hvilket i siste instans betyr lavere direkte inntekter til det norske samfunn.

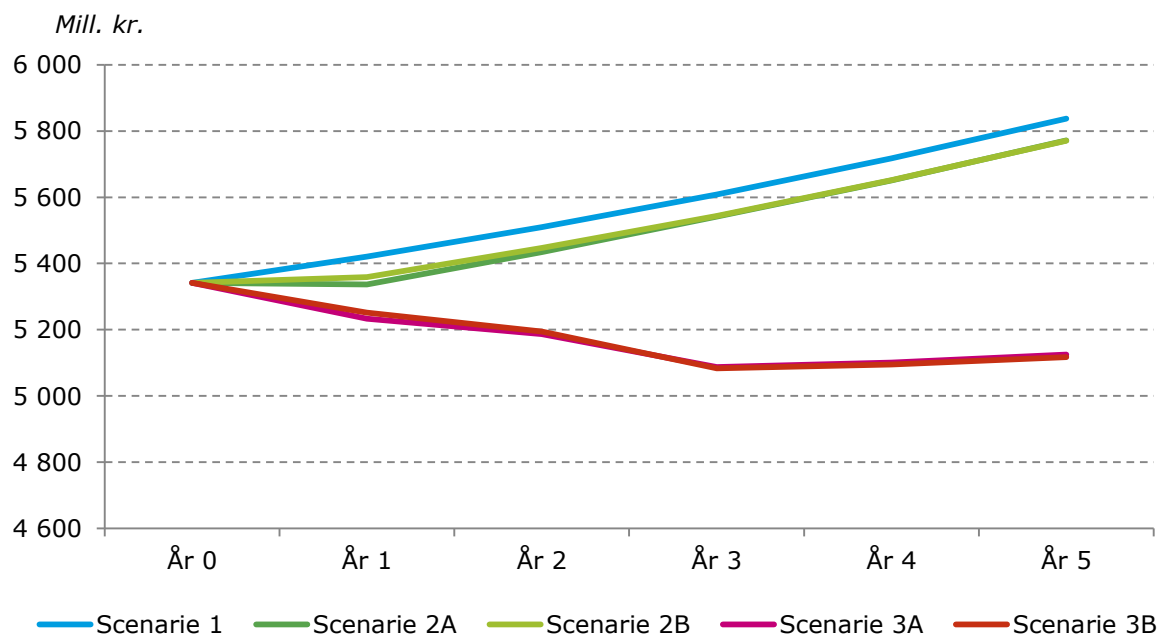
8.2 Sammendrag av modellresultater

I dette avsnittet sammenlikner vi de økonomiske konsekvensene av de enkelte scenariene. Fokus er på de direkte inntektene til det norske samfunn. I de neste tre avsnittene utdypes scenariene i detalj. Merk at alle beløp er i løpende priser.⁶¹

Figur 18 gir et overblikk over de direkte inntektene til det norske samfunn. I scenario 1 stiger inntektene stadig gjennom framskrivingsperioden som følge av den generelle veksten i det norske pengespillmarkedet. Inntektene er i år 5 ca. 66 millioner kroner lavere i scenario 2. De økte skatteinntektene fra pengespillmarkedet kan ikke veie opp for det at Norsk Tipping oppnår et mindre overskudd og at utgiftene til annonsering og tilsyn økes. Det vil si at effekt 2, 3 og 4 (se over) tilsammen dominerer effekt 1. Scenario 2B har marginalt lavere direkte inntekter enn scenario 2A. I alt koster strengere ansvarlighetsregler i scenario 2B det norske samfunn ca. 1 million kroner i år 5 relativt til scenario 2A. Reduksjonen i direkte inntekter, sammenliknet med scenario 1, utgjør kun ca. 1 prosent av de samlede direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet.⁶²

Scenario 3 medfører en betydelig reduksjon i de direkte inntektene til det norske samfunn – både sammenlignet med scenario 1 og scenario 2. Årsaken er at Norsk Tipping taper betydelige inntekter fra lotterispillene til private selskaper. Effekt 2 (se over) er altså særlig stor her. Det skyldes at lotterispillene har en så stor omsetning. Derfor vil selv små forskyvninger i markedsandelene ha store økonomiske konsekvenser. Reduksjonen i direkte inntekter, sammenliknet med scenario 1, utgjør i scenario 3 ca. 12 prosent av de samlede direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet.

Figur 18 - Direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet på tvers av scenarier



⁶¹ Siden modellen opererer med de fiktive årene 0 til 5, er en korrekt prisjustering ikke mulig. Men hvis man forutsetter en inflasjon på 2 prosent i alle år, vil alle effekter i år 5 måtte nedskaleres med 9,4 prosent – hvis de skal angis i faste priser svarende til år 0.

⁶² Ca. 66 millioner reduksjon av i underkant av 6 milliarder totalt.

En del av inntektene går direkte til frivilligheten gjennom f.eks. Tippetøkkelen, mens resten går til statskassen som skatteinnbetalinger. Når en lisensordning innføres, vil en større andel av inntektene komme i form av skatter. Skattenes andel av inntektene stiger fra 2 prosent i scenario 1, til 7-8 prosent i scenario 2, og 23-30 prosent scenario 3. Dette kan bety et inntektstap for frivilligheten, hvis de økte inntektene til statskassen ikke kanaliseres videre til allmenne formål.

Vi kan dermed konkludere med at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i form av en lisensordning for sportsspill og online kasino medfører et begrenset økonomisk tap for det norske samfunn. Tapet er dog så lite at det ikke er robust mot endringer i modellens forutsetninger. Tas også lotterispill med i lisensordningen, vil det økonomiske tap derimot være anselig.

8.3 Scenario 1: Den kontrafaktiske situasjonen

For å kunne vurdere effekten av en liberalisering av pengespillmarkedet, er det avgjørende med et korrekt sammenlikningsgrunnlag. Dette grunnlaget utgjør det kontrafaktiske scenario i scenario 1. I dette scenario antas monopolet opprettholdt og alle skatter og innsatser fastholdt.

Rambølls modell opererer med 8 spillkategorier vist i Tabell 6 – Netto omsetning for forskjellige typer spill. Nettoomsetningen i år 0 er utgangspunktet for modellen. Som tabellen viser, er lotteri den klart mest populære spillkategorien, men også spill på hester og spilleautomater har en betydelig omsetning. I Tabell 6 under er det også angitt hvordan modellen antar at nettoomsetningen utvikler seg. Forutsetningene omkring vekstratene er Rambølls vurdering basert på den historiske utvikling i perioden 2007-2013 og framskrivninger fra H2 Gambling Capital. Spillkategorier som lotteri, hestespill offline bingo og spill på skip har en noenlunde stabil omsetning. Omsetningen fra spilleautomater har vokst markant siden de ble gjeninnført i 2010. Rambøll forutsetter at økningen vil fortsette, men da i vesentlig lavere hastighet. Online sportsspill og kasino er også begge markeder i vekst. Derimot er markedet for offline sportspill i tilbakegang, og Rambøll forutsetter et årlig fall på 10 prosent.

Samlet sett betyr vekstforutsetningene at nettoomsetningen på det norske pengespillmarkedet vokser med ca. 1 milliard kroner, fra 9.799 millioner kroner i år 0 til 10.739 millioner kroner i år 5.

Tabell 6 – Netto omsetning for forskjellige typer spill

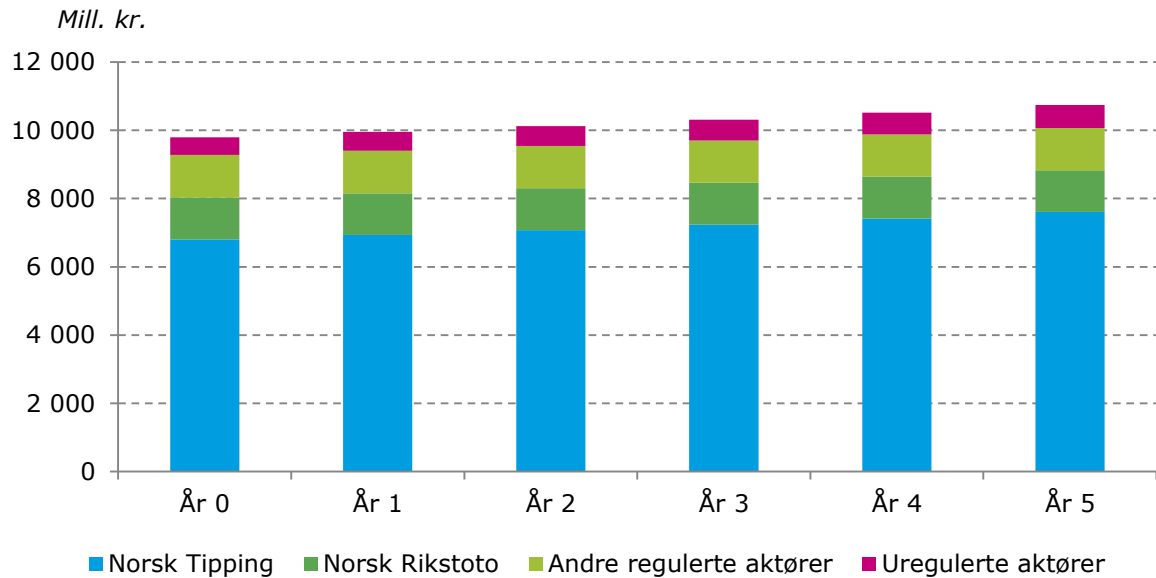
	Netto omsetning år 0 (mill. kr.)	Årlig vekst i netto omsetning
Lotteri	5.021	0,5 prosent
Sportsspill, offline	314	-10,0 prosent
Sportsspill, online	838	6,0 prosent
Online kasino	472	4,0 prosent
Hestespill	1.224	0,0 prosent
Spilleautomater	935	10,0 prosent
Bingo, offline	903	-0,5 prosent
Spil på skip	93	1,5 prosent
Samlet	9.799	

I scenariet er det forutsatt at markedsandelene er stabile innenfor de enkelte spillkategorier.⁶³ Det gir Norsk Tipping en samlet markedsandel for hele pengespillmarkedet på 69 prosent i år 0, mens offshore-markedet ligger på en markedsandel på 5 prosent. I år 5 viser modellen, at Norsk

⁶³ Dette kan rettfærdiggjøres av de historiske tallene for det norske markedet, som f.eks. ikke indikerer at offshore-selskapene de senere årene har tatt nevneverdige markedsandeler fra Norsk Tipping.

Tippings andel er steget noe til 71 prosent, mens offshore-andelen vokser til 6 prosent. Det siste skyldes at offshore-markedet er spesielt aktive innenfor spill i vekst.⁶⁴ Figur 19 viser framskrivningen av nettoomsetningen 5 år frem.

Figur 19 - Nettoomsetning i scenario 1 fordelt på aktør

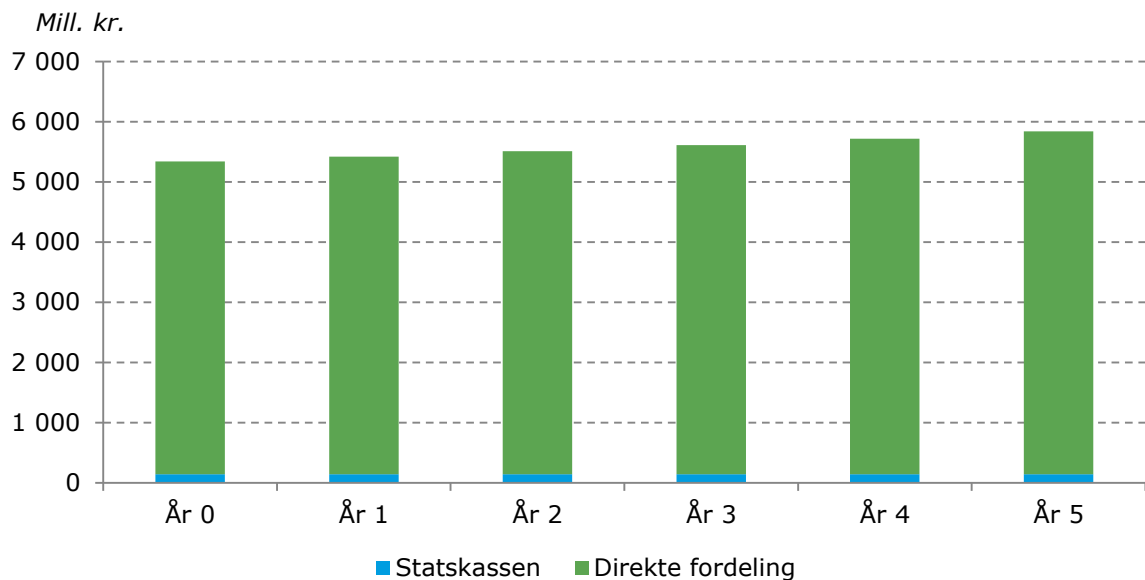


Note: Andre regulerte aktører inkluderer Landslotteriet, bingo (offline), spill på skip etc.

Lotteritilsynets omkostninger til å overvåke pengespillmarkedet og håndheve pengespilllovgivningen var i 2013 ca. 47,5 millioner kroner. Dette tallet er forutsatt opprettholdt i scenario 1. Omkostningene finansieres av gebyrer pålagt pengespilltilbyderne.

Modellens resultater for scenario 1 er illustrert i Figur 20. De samlede direkte inntektene til det norske samfunn stiger fra 5,3 milliarder kroner i år 0 til 5,8 milliarder kroner i år 5. Økningen skyldes at pengespillmarkedet generelt er i vekst.

⁶⁴ Det resterende markedet består av Norsk Rikstoto, bingoentreprenører, Landslotteriet, m.fl.

Figur 20 - Direkte inntekter til det norske samfunn i scenario 1

Ut over dette viser Figur 20 at langt størstedelen av inntektene fordeles direkte til frivilligheten gjennom bl.a. Tippetøkkelen. Kun en liten del av de samlede inntekter går til statskassen. Det dreier seg om ca. 141 millioner kroner betalt av Norsk Rikstoto.

8.4 Scenario 2: En delvis liberalisering av markedet

Scenario 2 analyserer en liberalisering etter dansk forbilde. Det vil si at online kasino og sportsspill (både online og offline) omfattes av en lisensordning som private selskap kan delta i. Ordningen innebærer krav om ansvarlig spill, samt en beskatning av netto-omsetningen.

Online kasino dekker spill om penger på internett, som roulette, black jack, baccarat, punto banco, bingo, spill på gevinstgivende spilleautomater samt kombinasjonsspill som krever et element av ferdighet, som f.eks. backgammon, poker og gjettekonkurranser.⁶⁵ Sportsspill dekker veddemål, hvor deltagerne gjetter på utfallet av en begivenhet. Disse er ikke begrenset til sportskonkurranser, men kan også være f.eks. et stortingsvalg.

Både kasino og sportsspill er viktige spilltyper på nettet og tegner seg for langt størstedelen av nordmenns spill på offshore-selskap. Derfor er det opplagt at en lisensordning i første omgang omfatter disse to spilltyper. Mange markedsaktører tilbyr begge typer. De har derfor uttrykt viktigheten av at lisensordningen kommer til at omfatte både online kasino og sportspill.

Norsk Tippings reaksjon på konkurransen fra nye lisenshavere er avgjørende for de økonomiske konsekvenser av en liberalisering. Norsk Tipping har i 2014 begynt å tilby online kasino-spill. Derfor kan selskapet ikke i stor grad imøtegå konkurransen ved å lansere nye spillformer. Basert på vår gjennomgang av selskapets forutsetninger for drift ("ansvar før profitt", jf kapittel 6) antar modellen at selskapet i all vesentlighet vil holde fast ved sin nåværende linje for ansvarlig spilltilbud innenfor de fem årene vi framskriver. Det er samtidig rimelig å anta at Norsk Tipping vil bli nødt til å øke sitt markedsføringsbudsjett som en reaksjon på at det blir legalt for konkurrentene å reklamere mer direkte til de norske spillerne.

⁶⁵ Online bingo er altså i motsetning til i Danmark omfattet av liberaliseringen i vår modell.

Vi forutsetter at de nye lisenshaverne vil bli beskattet med 20 prosent av netto omsetning i scenario 2A, og med 15 prosent i scenario 2B. Også Norsk Tipping vil bli beskattet av nettoomsetningen innenfor de liberaliserte spillene. Hvordan selskapsstrukturen vil endres i Norsk Tipping som reaksjon på liberaliseringen vil ikke bli berørt i modellen.

En viktig forutsetning i scenario 2 – som også ble nevnt i avsnitt 8.1 – er at den samlede nettoomsetningen på markedet innenfor de enkelte spilltyper ikke påvirkes direkte av selve liberaliseringen. Denne forutsetningen bygger på de danske erfaringene. Dermed innregner modellen kun bevegelser i omsetning mellom selskap. Detaljerte forutsetninger fremgår i Tabell 7 under.

Tabell 7 - Detaljerte modellforutsetninger i scenario 2

	Scenario 2A	Scenario 2B
Andel av offshore-markedets netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne	Online sportspill: 75 prosent Online kasino: 75 prosent	Online sportspill: 67,5 prosent Online kasino: 67,5 prosent
Andel av Norsk Tippings netto omsetning erobret av de nye lisenshaverne	Online sportspill: 15 prosent Offline sportspill: 10 prosent* Online kasino: 15 prosent	Online sportspill: 13,5 prosent Offline sportspill: 9 prosent* Online kasino: 13,5 prosent
Stigning i Norsk Tippings markedsføringsutgifter ift. scenario 1	50 prosent	30 prosent
Stigning i Lotteritilsynets omkostninger ift. scenario 1	23 prosent	30 prosent

* Først i år 5.

Noter: Ingen offline sportspill hos offshore-markedet. 'Nye lisenshavere' omfatter ikke Norsk Tipping'.

I Danmark viser dataene at liberaliseringen har medført at 3/4 av offshore-markedet for online sportspill etter 2 år har gått til de nye lisenshavere. Det skyldes ikke først og fremst at spillerne har beveget seg, men snarere at tidligere offshore-selskap nå har fått status som lisenshavere. Ansvarlighetsregimet i scenario 2A svarer i store trekk til den danske modellen. Derfor benytter Rambøll direkte den danske tendensen i modellen. Samme andel antas for online kasino, hvor det ikke finnes gode danske erfaringer å trekke vekslers på.⁶⁶

I scenario 2B kan de nye lisenshavere ikke tilby bonuser til deres kunder. Det betyr at visse kunder vil bli i offshore-markedet. Derfor antar Rambøll en tidels reduksjon i erobningsandelen til 67,5 prosent.

Rambøll forutsetter også at de nye lisenshavere kan erobre kunder fra Norsk Tipping. Særlig fordi de nå får bedre mulighet til å reklamere i Norge. Basert på danske tall antas det i scenario 2A, at de nye lisenshaverne erobrer 15 prosent av Norsk Tippings omsetning innenfor online sportspill og online kasino. I scenario 2B er denne andel redusert med en tidel til 13,5 prosent, siden lisenshaverne nå må forholde sig regler og tiltak for ansvarlig spill på samme måte som Norsk Tipping allerede forutsettes å gjøre i scenario 2A.⁶⁷

Hva angår *offline* sportspill, har erfaringene fra Danmark vist at selskapene langsomt har begynt å bli interessert i å selge spill fra butikker. Etter snart 3 år i Danmark finnes en håndfull penge-

⁶⁶ Det skyldes at liberaliseringen i Danmark falt sammen med Danske Spills lansering av online kasino-spill, mens Norsk Tipping allerede har lansert denne spilltypen i Norge.

⁶⁷ Her har vi også skjelt til det som skjedde i telemarkedet og for allmennkringkastingen i Norge da disse markedene i sin tid ble liberalisert, selv om markedene er ulike og dagens situasjon i pengespillmarkedet ikke er direkte sammenliknbar. Basert på erfaringene med tidligere liberaliseringer synes det likevel ikke urimelig å anta et tap på 15 prosent for monopolisten innenfor de fem første årene.

spillbutikker som ikke er eid av Danske Spil. Flere selskap har uttrykt ønske om å satse på det danske offline-markedet. Rambøll forventer en lignende utvikling i Norge og antar Rambøll derfor at de nye lisenshavere etter 5 års liberalisering har erobret 9-10 prosent av Norsk Tippings omsetning innen offline sportsspill. Denne andelen tilsvarer i 2013 ca. 40 millioner kroner.

Det må altså forventes at Norsk Tipping vil føle sig tvunget til å øke sitt markedsføringsbudsjett etter en liberalisering. En liberalisering vil gi selskapets konkurrenter bedre og legale muligheter til å reklamere direkte til de norske spillerne. I kampen om markedet vil Norsk Tipping derfor være nødt til å reklamere mer. I Danmark har Danske Spil fordoblet sitt markedsføringsbudsjett etter innføringen av lisensordningen, og er nå altså den klart største enkeltaktør på det danske reklamemarkedet overhodet (alle bransjer). Rambøll forventer ikke at Norsk Tipping etterligner denne ekstreme utviklingen, men antar i scenario 2A at Norsk Tipping øker markedsføringsbudsjettet med 50 prosent, hvilket i absolutte tall tilsvarer en stigning på nesten 100 millioner kroner.⁶⁸ I scenario 2B står Norsk Tipping overfor et noe mindre kompetitivt press fra konkurrentene, da vi forutsetter et strengere ansvarsregime, bl.a. hvor ingen av lisenshaverne kan reklamere med bonuser. Derfor antar Rambøll i dette scenariet at økningen i Norsk Tippings markedsføringsbudsjett blir på 30 prosent. Effekten av disse forutsetningene undersøkes i sensitivitetsanalysen (se avsnitt 8.6).

Lotteritilsynets omkostninger vil stige ved en liberalisering. Det viser erfaringene fra Danmark, hvor Spillemyndigheden fikk bevilget 16 nye fulltidsstillinger ved innføringen av lisensordningen. Dette svarer til en økning i omkostningene på ca. 23 prosent. Samme økning antar Rambøll for Lotteritilsynet i scenario 2A. I scenario 2B er reglene til markedet strengere, og vi antar derfor en økning på 30 prosent.

Lotteritilsynet vil ut over dette ha omkostninger for å behandle lisenssøknader. Det antas at disse omkostninger dekkes fullt ut av et gebyr pålagt søkerne.

Endelig vil det i både scenario 2A og 2B måtte utvikles et spiller-ID-system. Vi antar at dette systemet vil kunne bygge på utviklingsarbeidet som allerede er gjort av Norsk Tipping. Det er usikkert hvor store utgifter det fortsatt ligger til utvikling og fremtidig drift. Derfor har Rambøll valgt at holde kostnader ved et ID-system ute fra modellens beregninger. På samme vis er utgifter til å designe hele lovgrunnlaget for lisensordningen, samt andre «oppstartskostnader» ikke tatt med.

Tabell 8 - Direkte inntekter til det norske samfunn fra pengespillmarkedet i år 5, scen. 2 vs. scen. 1

Mill. kr.	Til statskassen	Overskudd til fordeling	I alt
Scenario 1	141	5.696	5.837
Scenario 2A	484	5.287	5.771
Scenario 2B	391	5.379	5.771

Note: Se også forklaring i avsnitt 8.1.3.

Modellens resultater for de direkte inntekter til det norske samfunn for år 5 er vist i Tabell 8. I både scenario 1, 2A og 2B ligger de samlede direkte inntektene på ca. 5,8 milliarder kroner. Dog er både scenario 2A og scenario 2B 66-67 millioner kroner lavere enn scenario 1. At scenario 2A og 2B gir samme direkte inntekter er tilfeldig. Det skyldes de valgte forutsetningene. Relativt sett

⁶⁸ I 2011 lå Danske Spils markedsføringsutgifter under Norsk Tippings utgifter i 2013. Danske Spils utgangsposisjon var lavere da, enn Norsk Tippings er nå. I tillegg falt liberaliseringen i Danmark sammen med at Danske Spil lanserte online kasino, og dermed skulle annonsere for en helt ny spillkategori. Norsk Tipping vil allerede være etablert på markedet med denne spillkategorien. Blant annet derfor tror ikke Rambøll at Norsk Tipping *prosentvise* økning i markedsføringsutgiftene blir like stor som i Danmark.

er forskjellene mellom scenario 1 og scenario 2A/2B ganske små – de utgjør ca. én prosent av de samlede inntektene.

Bryter man de økonomiske effektene ned i de fire enkeltdelene (som skissert i Figur 17) kan man se at beskatningen av det tidligere offshore-markedet gir ekstra inntekter i år 5 på 100 millioner kroner i scenario 2A og 68 millioner kroner i scenario 2B, i forhold til scenario 1. På den annen side betyr de nye lisenshavernes erobring av omsetning fra Norsk Tipping en reduksjon i det samlede overskuddet som Norsk Tipping kan fordele til frivilligheten. De økte reklameutgiftene til Norsk Tipping trekker i samme retning. Endelig gir de økte omkostningene hos Lotteritilsynet anledning til en liten reduksjon i samfunnets samlede inntekter. Nedbrytningen er illustrert i Tabell 9.

Tabell 9 - Nedbrytning av direkte inntekter til det norske samfunn i år 5 for scen. 2 relativt til scen. 1

Mill. kr.	Scenario 2A	Scenario 2B
Effekt 1: Beskatning av tidligere offshore-omsetning	100	68
Effekt 2: Norsk Tipping mister omsetning	-73	-73
Effekt 3: Norsk Tipping øker annonsering	-86	-52
Effekt 4: Økte omkostninger hos Lotteritilsynet	-7	-9
Samlet effekt	-66	-67

Note: De fire enkeltdelene summeres ikke helt til den samlede effekten i scenario 2B på grunn av avrundinger.

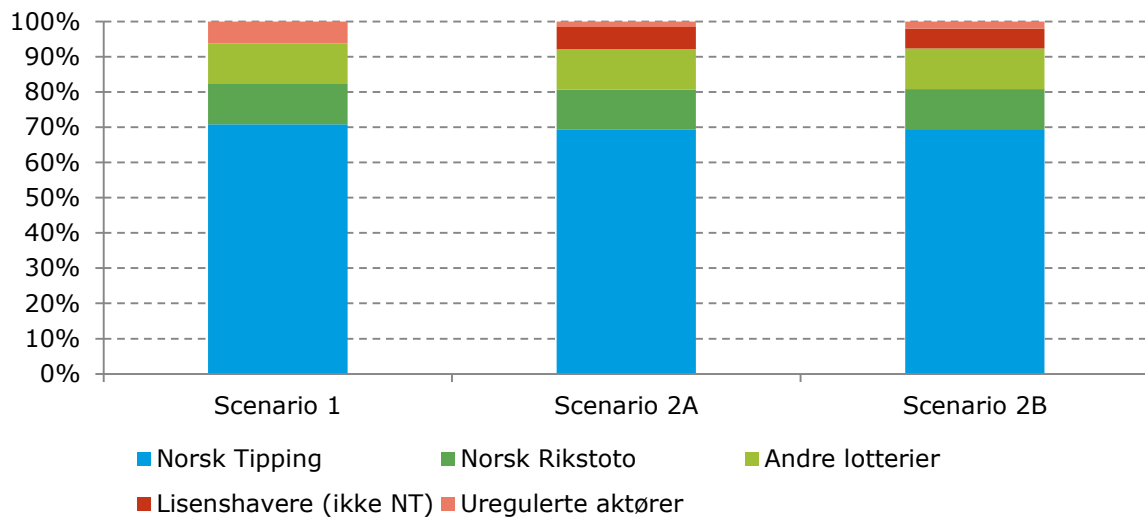
Det samlede tapet i de direkte inntektene til det norske samfunn skyldes altså særlig at Norsk Tipping taper markedsandeler til de nye lisenshaverne, samtidig med at selskapet blir nødt til å heve sine markedsføringsutgifter. Disse effektene gir selskapet et mindre overskudd som kan fordeles til frivilligheten. Beskatningen av de private pengespillselskapene kan ikke fult ut veie opp for dette tapet.

Tabell 8 viser at en større del av de direkte inntektene til det norske samfunn går gjennom statskassen i scenario 2. Hvis disse midlene kanaliseres videre til frivilligheten, er denne endringen uten konsekvenser. Det er dog ikke sikkert at dette vil skje. Det avhenger av hvordan statens midler fordeles i fremtidige statsbudsjetter.

Endelig viser Rambølls modell at andelen av nordmenns samlede spilleaktivitet som i år 5 går til uregulerte dot-com-hjemmesider, faller fra 6,2 prosent i scenario 1 til henholdsvis 1,6 prosent i scenario 2A og 2,0 prosent i scenario 2B. Dette er illustrert i Figur 21. For en spesifikk spilltype som f.eks. online kasino reduseres offshore-andelen fra 54 prosent i scenario 1 til 14-18 prosent i scenario 2. Disse tallene viser at liberaliseringen medfører at en større del av markedet kommer innenfor regulerte rammer.

Norsk Tipping opplever et minimalt fall i sin totale markedsandel som følge av lisensordningen, og er stadig dominerende på det norske pengespillmarkedet, med en andel på ca. 70 prosent. De nye lisenshaverne oppnår i år 5 omkring 7 prosent av markedet i scenario 2A og 2B. Det viser at lisensordningen kun berører en mindre del av det samlede pengespillmarkedet.

Figur 21 – Andel av netto omsetning år 5 i scenario 1 og 2 fordelt på aktør.



8.5 Scenario 3: En bredere deregulering av markedet – ekstremalternativet

Scenario 3 analyserer en bredere liberalisering, hvor også lotteri i tillegg til sportsspill og online kasino liberaliseres. Lotterispill sto i 2013 for over halvparten av den samlede omsetningen på det norske pengespillmarkedet. Der er altså snakk om et langt mer vidtgående scenario enn scenario 2.

Samtidig er en liberalisering av lotterispill relativt ukjent i Europa, hvor denne spillkategorien som oftest er holdt innenfor et statlig monopol, selv når andre deler av pengespillmarkedet dereguleres. Enkelte steder (f.eks. i Italia) er online lotterispill deregulert, men et nasjonalt lotteri både online og offline er typisk kun tillatt for et statlig lotteriselskap eller for et privat selskap som har vunnet eneretten til å tilby det nasjonale lotteriet etter lisens.⁶⁹ Det betyr at framskrivningene i scenario 3 er forbundet med en del usikkerhet, og at forutsetningene er Rambølls «beste bud».

De private pengespillselskapene har overfor Rambøll ikke uttrykt noe større ønske om å gå inn på markedet for lotterispill. Selskapene er i første omgang fokusert på sportsspill og online kasino. Det vil dog være naturlig for en aktør som tilbyr online kasino også å tilby visse online lotterispill, da disse to kategoriene ligger tett på hverandre.

Samtidig ligger det en stor omsetning i lotterispillene i Norge. Rambøll forventer derfor at private aktører over tid vil forsøke å få ta del i denne konkurransen, hvis markedet er liberalisert. Det hersker likevel en del usikkerhet om hva omfanget av privat aktivitet på lotterimarkedet vil være. Det skyldes som nevnt at det ikke er andre europeiske land som kan brukes som «benchmark».

Nordmenn deltar kun i begrenset grad i lotterier utenfor Norge. Et unntak er for eksempel «EuroMillions», som med sine ekstremt store gevinster også tiltrekker seg norske spillere. Det er samtidig Rambølls vurdering at offshore-markedet innenfor lotteri henvendt til nordmenn er begrenset. Det betyr også at en liberalisering av lotterispill ikke vil kunne øke skatteinntektene ved å flytte offshore-omsetning inn under rammene av en lisensordning.

⁶⁹ Tsjekia er et eksempel på et land hvor ikke-statseide selskap kan tilby nasjonale lotteri, både offline og online, hvis de har fått tildelt en lisens.

Rambøll ser i scenario 3 på en lisensordning som utover sportspill og online kasino også omfatter lotterispill, som lotto, keno, skrapelodd og lignende tilbud online så vel som fra butikker. Vi har valgt å ikke la offline bingo være omfattet av liberaliseringen, slik at den nåværende regulering av denne type spill opprettholdes.⁷⁰ Også spill på hester og spilleautomater vil fortsatt være omfattet av monopolet. Scenario 3 kommer i to versjoner, med forskjellige ansvarlighetsregler akkurat som i scenario 2.

En hovedforutsetning i scenario 3 er – som i scenario 2 – at den samlede markedsstørrelsen ikke endres av liberaliseringen. Liberaliseringen vil kun flytte markedsandeler. Konsekvensen av denne forutsetningen blir testet i sensitivitetsanalysen. De detaljerte forutsetningene er vist i Tabell 10.

Tabell 10 - Detaljerte modellforutsetninger i scenario 3

	Scenario 3A	Scenario 3B
Andel av offshore-markedets nettoomsetning erobret av de nye lisenshavere	Online sportspill: 75 prosent Online kasino: 75 prosent	Online sportspill: 67,5 prosent Online kasino: 67,5 prosent
Andel av Norsk Tippings nettoomsetning erobret av de nye lisenshavere	Online sportspill: 15 prosent Offline sportspill: 10 prosent* Online kasino: 15 prosent Lotteri: 30 prosent*	Online sportspill: 13,5 prosent Offline sportspill: 8 prosent* Online kasino: 13,5 prosent Lotteri: 27 prosent*
Stigning i Norsk Tippings markedsføringsutgifter ift. scenario 1	60 prosent	36 prosent
Stigning i Lotteritilsynets omkostninger ift. scenario 1	35 prosent	65 prosent

* Først i år 5.

Bevegelsene i omsetning mellom selskapene innenfor sportspill og online kasino er de samme som i scenario 2. Rambøll antar at de nye lisenshavere erobrer 30 prosent av Norsk Tippings omsetning innenfor lotteri i scenario 3A. Dette vil dog ta tid, slik at forutsetningen først vil være fullt innfaset etter 5 år. I scenario 3B er prosenten redusert med en tidel, som også er tilfellet for de andre spillkategoriene. Denne forutsetningen er noe usikker, da det ikke finnes direkte sammenliknbare land som har liberalisert lotterispill. Rambøll har med de 30 prosentene valgt en forutsetning som betyr at Norsk Tipping opprettholder sin markante posisjon på markedet, men samtidig mister en betydelig andel av sin omsetning.

Rambøll forventer dermed, at Norsk Tipping vil oppleve en betydelig konkurranse innenfor lotteri. Norsk Tipping forventes å tape en større del av omsetningen enn for f.eks. online kasino, da det innenfor lotteri ikke er et offshore-marked som kan avgi omsetning til de nye lisenshavere.

Norsk Tippings reklameutgifter forutsettes å stige noe mer enn i scenario 2, da Norsk Tipping nå også skal 'forsvare seg' på lotterimarkedet. På samme måte stiger Lotteritilsynets omkostninger også mer enn i scenario 2, da Lotteritilsynet nå skal overvåke et større liberalisert marked.

Modellens resultater for de direkte inntektene til det norske samfunn er vist i Tabell 11. I både scenario 3A og 3B reduseres inntektene betydelig – med henholdsvis 712 og 720 millioner kroner. Dermed er scenario 3 vesentlig dyrere for samfunnet enn scenario 2. Samtidig viser tabellen

⁷⁰ Bingospill er en viktig inntektskilde for mange lokale foreninger. Ved å liberalisere de lokale bingospillene risikeres at denne inntekten i stedet går til private bingoselskaper.

at de strammere ansvarlighetsreglene i scenario 3B medfører en liten ekstraomkostning i forhold til scenario 3A.

Tabell 11 - Direkte inntekter til norske samfunn fra pengespillmarkedet i år 5 – scenario 3 vs. scenario 1

	Til statskassen	Overskudd til fordeling	I alt
Scenario 1	141	5.696	5.837
Scenario 3A	1.514	3.612	5.125
Scenario 3B	1.163	3.954	5.118

Note: Se også forklaring i avsnitt 8.1.3.

Akkurat som i beskrivelsen av scenario 2, vil vi for scenario 3 bryte konsekvensen for de direkte inntekter til det norske samfunn ned i enkeltdele. Dette er vist i Tabell 12. Ikke overraskende skyldes den store reduksjonen i inntektene at Norsk Tipping taper omsetning til de nye lisenshaverne. Der hvor overskuddet hos Norsk Tipping går til frivilligheten, utbetaler de private lisenshaverne primært deres overskudd til deres eiere. De økte reklameutgiftene hos Norsk Tipping og de høyere omkostningene hos Lotteritilsynet forklarer en beskjeden del av den samlede reduksjonen i overskuddet.

Tabell 12 - Nedbrytning av direkte inntekter til det norske samfunn i år 5 for scen. 3 relativt til scen. 1

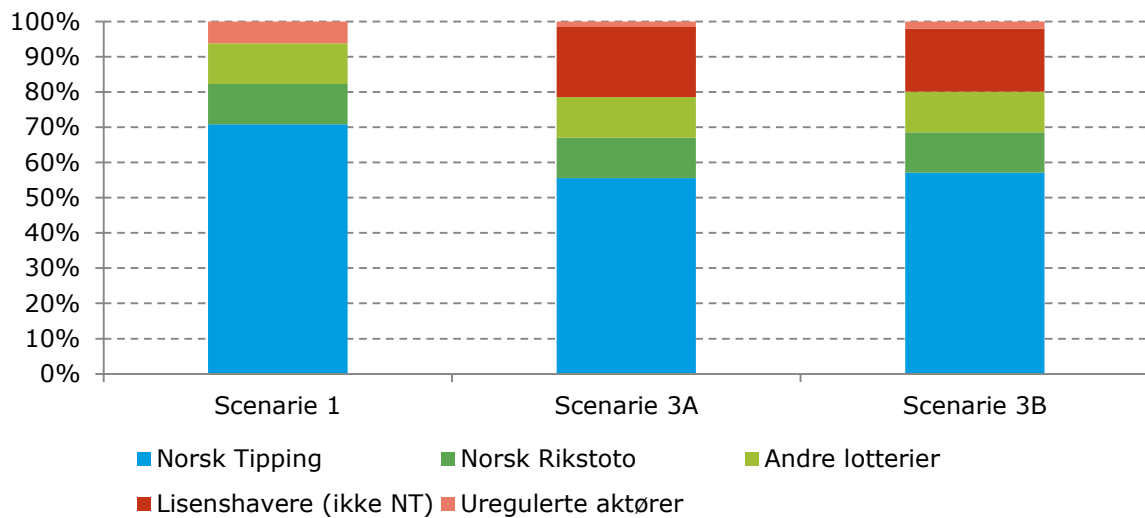
Mill. kr.	Scenario 3A	Scenario 3B
Effekt 1: Beskatning av tidligere offshore-omsetning	100	68
Effekt 2: Norsk Tipping mister omsetning	-697	-700
Effekt 3: Norsk Tipping øker annonsering	-103	-62
Effekt 4: Økte omkostninger hos Lotteritilsynet	-12	-25
Samlet effekt	-712	-720

Note: De fire enkeltdelene summerer ikke helt til den samlede effekt i scenario 3B på grunn av avrundinger.

Tabell 11 viser også at en betydelig del av inntektene fra pengespillmarkedet går til statskassen. Det kan utgjøre et problem for frivilligheten hvis de statlige bevilgningene til frivilligheten ikke økes som en konsekvens av dette.

Offshore-aktørenes andel av det samlede marked er identisk med resultatene i scenario 2. Det skyldes at disse selskapene kun er aktive innen sportsspill og online kasino. Derimot viser Figur 22, at de nye lisenshavere i år 5 oppnår tett på 20 prosent av det samlede norske spillemarkedet. Det er en vesentlig større andel enn i scenario 2. Samtidig reduseres Norsk Tippings andel av det samlede markedet til under 60 prosent.

Denne markedsandelen svarer til andre tidligere statsmonopol. 5 år etter liberaliseringen av telemarkedet viser Rambølls research at Telenor hadde en markedsandel på 57 prosent innenfor mobiltelefoni og 69 prosent innenfor fasttelefoni. Det er naturligvis vanskelig å sammenligne utviklinger i forskjellige markeder. Ikke desto mindre viser tallene fra telemarkedet, at modellens forutsigelser i scenario 3 ikke er helt urealistiske.

Figur 22 – Andel nettoomsetning år 5 i scenario 1 og 3 fordelt på aktør

8.6 Sensitivitetsanalyse

Scenarioanalysen presentert i dette kapittelet bygger på en lang rekke forutsetninger, hvor flere er beheftet med usikkerhet. I dette avsnittet undersøker vi derfor effekten på de direkte inntektene til det norske samfunn ved å endre på noen av disse forutsetningene. I tabellene nedenfor presenteres den sentrale forutsetningen som er benyttet hittil, sammen med to alternative forutsetninger – én i hver retning. Resultatene angis som inntektene målt i forhold til det kontrafaktiske scenario i scenario 1.

Tabell 5 ovenfor angir modellens forutsetninger for de enkelte spillkategoriene, slik de benyttes i alle scenarier. Tabell 13 undersøker effektene dersom det antas at de liberaliserte spillkategoriene slett ikke opplever noen vekst, eller alternativt hvis veksten er dobbelt så stor (positiv så vel som negativ) som opprinnelig antatt. Tabellen viser at reduksjonen i de direkte inntektene til det norske samfunn som følge av en liberalisering begrenses i scenario 2 ved økt vekst. Jo større markedene for sportsspill og online kasino blir, desto viktigere er det å få beskattet disse spillene. Den omvendte tendens gjelder i scenario 3, hvor økt vekst i lotterimarkedet, gjør det dyrt for Norsk Tipping å miste markedsandeler. I ingen av de undersøkte alternativene i sensitivitetsanalysen fører en liberalisering til økonomisk gevinst for de norske samfunn.

Tabell 13 - Konsekvens av forutsetningen om vekstrater av liberaliserte spill

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentral forutsetning	Dobbelt vekst
Scenario 2A	-78	-66	-56
Scenario 2B	-71	-67	-64
Scenario 3A	-708	-712	-716
Scenario 3B	-709	-720	-733

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

Hittil har Rambøll f.eks. antatt i scenario 2A at de nye lisenshavere vil erobre 75 prosent av det herværende offshore-markedets netto omsetning. Tabell 14 ser på hva konsekvensen er ved å anta at erobringen er større eller mindre. Ikke overraskende medfører en større erobring en gevinst for det norske samfunn. Dog går liberaliseringen ikke i økonomisk pluss i noen av de undersøkte alternativene i sensitivitetsanalysen. Rent faktisk, må offshore-markedet nesten elimineres fullstendig for at nettoeffekten av scenario 2A skal bli positiv.

Tabell 14 - Konsekvens av forutsetningen om lisenshavernes erobring av omsetning fra offshore-markedet.

Mill. kr.	- 10 prosentpoeng	Sentral forutsetning	+ 10 prosentpoeng
Scenario 2A	-79	-66	-52
Scenario 2B	-77	-67	-56
Scenario 3A	-725	-712	-698
Scenario 3B	-730	-720	-710

Note: Tabellen viser de direkte inntektene til det norske samfunn i år 5 relativt til scenario 1. Tabellen vedrører kun online sportspill og online kasino.

En grunnleggende antakelse gjennom hele scenarioanalysen har vært at liberaliseringen kun flytter markedsandeler – den samlede markedsstørrelsen målt i netto omsetning er uendret. Dette har vært basert på erfaringene fra Danmark. Tabell 15 myker opp denne forutsetningen, og analyserer en situasjon hvor liberaliseringen fører til en større/mindre omsetning av de liberaliserte spillkategoriene. En økt omsetning gjør en liberalisering mer økonomisk attraktiv for alle parter. Ved en 5 prosent økning i netto-omsetningen for sportspill og online kasino, gir scenario 2A og 2B stadig vekk lavere direkte inntekter til det norske samfunn enn det kontrafaktiske scenario. Veksten i netto omsetning for de liberaliserte spillkategoriene må over ca. 9 prosent for at scenario 2B og 2B blir positive. Det siste viser at en liberalisering må øke netto-omsetningen på pengespillmarkedet en god del, skal det gi en tydelig økonomisk gevinst for samfunnets direkte inntekter.

Tabell 15 - Konsekvens av forutsetningen om uendret netto omsetning

Mill. kr.	- 5 prosent vekst	Sentral forutsetning	+ 5 prosent vekst
Scenario 2A	-103	-66	-29
Scenario 2B	-102	-67	-31
Scenario 3A	-874	-712	-550
Scenario 3B	-880	-720	-559

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

Tabellens venstre og høyre kolonne angir effekten av en nivåforskyvning av netto-omsetningen for de liberaliserte spillkategoriene.

Analysen av særlig scenario 2 viste at Norsk Tippings reaksjon på reklamemarkedet er avgjørende for de overordnede økonomiske konsekvensene. Økte markedsføringsutgifter trekker midler vekk fra frivilligheten. Tabell 16 ser på ett alternativ hvor Norsk Tipping fastholder sitt nåværende markedsføringsbudsjett og ett alternativ hvor budsjettet fordobles. I tilfellet uten vekst i reklameutgiftene går scenario 2A i pluss. Scenario 2B gir dog stadig det norske samfunnet et beskjedent tap.

Tabell 16 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Norsk Tippings markedsføringsbudsjett

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentralforutsetning	Dobbelt vekst
Scenario 2A	20	-66	-152
Scenario 2B	-15	-67	-119
Scenario 3A	-609	-712	-815
Scenario 3B	-658	-720	-782

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

Analysen av scenario 2 og 3 har allerede vist at forutsetningen om veksten i Lotteritilsynets omkostninger ved en liberalisering i beskjedne grad påvirker de endelige resultatene. Dette ses også av Tabell 17. Selv hvis det antas at Lotteritilsynet fastholder sitt nåværende omkostningsnivå, fører en liberalisering i scenario 2A stadig til et tap på 23 millioner kroner.

Tabell 17 - Konsekvens av forutsetningen om vekst i Lotteritilsynets omkostninger

Mill. kr.	Ingen vekst	Sentral forutsetning	Dobbelt vekst
Scenario 2A	-59	-66	-81
Scenario 2B	-57	-67	-85
Scenario 3A	-699	-712	-732
Scenario 3B	-694	-720	-753

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

En mulig utvikling, som har blitt nevnt i forbindelse med den delvise liberaliseringen i scenario 2, er at online kasino erobrer omsetning fra lotterispillene. Argumentet er at hvis online kasino er lettere tilgjengelig i en lisensordning, vil visse spillere forlate de tradisjonelle lotterispillene fra Norsk Tipping til fordel for online kasino. I scenarioanalysen er det antatt at dette ikke skjer, basert på danske erfaringer. Ikke desto mindre ser Tabell 18 på en situasjon hvor online kasino erobrer 5 til 10 prosent av lotterispillenes omsetning. I begge tilfeller minskes de direkte inntektene til det norske samfunn betydelig. Det skyldes at overskuddet fra lotterispill går fullt ut til frivilligheten, mens en del av overskuddet fra online kasino går til private eiere og dermed ikke gir direkte inntekter til det norske samfunn.

Tabell 18 - Konsekvens av forutsetningen om at online kasino ikke erobrer omsetning fra lotteri

Mill. kr.	Sentral forutsetning	5 prosent	10 prosent
Scenario 2A	-66	-126	-186
Scenario 2B	-67	-135	-202

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

I scenario 3A ble det antatt at hvis lotterispill liberaliseres, vil de nye lisenshaverne etter 5 år ha erobret 30 prosent av Norsk Tippings omsetning innen for disse spillene (for scenario 3B er andelen 27,5 prosent). Det er en del usikkerhet om denne antakelsen. Derfor undersøker Tabell 19 effektene av å redusere, henholdsvis øke, andelen med 10 prosentpoeng. Tabellen viser at de direkte inntektene til det norske samfunnet påvirkes med flere hundre millioner kroner. Det er således snakk om en avgjørende forutsetning. Ikke desto mindre er hverken scenario 3A eller 3B i nærheten av å oppnå positive tall.

Tabell 19 - Konsekvens av forutsetningen om de nye lisenshavernes markedsandel på lotteri

Mill. kr.	- 10 prosent point	Sentral forutsetning	+ 10 prosent point
Scenario 3A	-504	-712	-920
Scenario 3B	-487	-720	-952

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

Sensitivitetsanalysen har vist at de direkte inntektene til det norske samfunn kan påvirkes både opp og ned ved rimelige endringer i forutsetningene. Konklusjonen om at en liberalisering som inkluderer lotterispill, vil bety en reduksjon i de direkte inntektene til det norske samfunn er robust overfor endringer i forutsetningene. Dette er i mindre grad tilfelle i scenario 2. Her vil f.eks. en langt mindre vekst i Norsk Tippings markedsføringsutgifter eller en markant vekst i markedet kunne føre til at en liberalisering øker inntektene noe sammenliknet med det kontrafaktiske scenariet. Samtidig viser også sensitivitetsanalysen for scenario 2 at det skal mye til for å rokke ved hovedkonklusjonen – nemlig at når økte skatteinntekter sammenholdes med mindre overskudd og økte kostnader til tilsyn, gir det omtrent balanse i regnskapet i forhold til gjenværende midler som kan fordeles til frivilligheten.

9. KONKLUSJONER

9.1 Konklusjoner

- En delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for *sportspill og online kasino* (scenario 2A og 2B), vil ikke medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.
- De økte skatteinntektene fra nye lisenshavere kan ikke veie opp for et mindre overskudd for Norsk Tipping, og økte kostnader for tilsynsmyndigheten som følge av liberaliseringen. Dette er i samsvar med erfaringen i Danmark etter liberaliseringen der i 2012.
- En lisensordning som i tillegg til sportspill og online kasino inkluderer *online og offline lotterier*, vil medføre betydelige tap i inntektene til det norske samfunn og en tilsvarende svikt i frivillighetens inntektsgrunnlag (scenario 3A og 3B).
- En inkludering av offshorebaserte online pengespill i et nasjonalt lisenssystem vil gi bedre forutsetninger for å sikre forbrukervern på det norske pengespillmarkedet. Et sterkere forbrukervern forutsetter at en så stor andel som mulig av det samlede norske pengespillmarkedet inngår i lisensregimet.
- Det vil være mulig ved en lisensordning å ha et strengere ansvarsregime i Norge enn i Danmark. Dette vil imidlertid kreve lavere beskatning av spillselskapenes netto omsetning for å opprettholde markedets attraktivitet for potensielle lisenshavere.
- Ved en lisensordning vil en større andel av de direkte inntektene fra pengespillmarkedet til det norske samfunn gå til staten som skatter, og ikke som direkte overføringer til frivilligheten. Dersom staten, etter en delvis liberalisering av pengespillmarkedet, ikke kanaliserer de økte skatteinntektene videre til de frivillige organisasjonene, vil frivilligheten kunne oppleve å få tilført mindre midler enn ved dagens enerettsmodell.
- For å oppnå et vel fungerende lisensmarked, må tilsynsmyndighetene ha effektive sanksjonsverktøy for å opprettholde konkurranse på like vilkår og hindre uregulerte aktører i å markedsføre seg og tilby pengespill på det norske markedet. Liberaliseringen vil føre med seg økte kostnader til tilsyn på pengespillmarkedet.
- Aktørenes beslutning om å søke eller ikke søke lisens vil basere seg på en helhetsvurdering av vilkårene for etablering. Kostnader og restriksjoner forbundet med ansvarlighetstiltak, skattenivået og antakelser om hvor stor del av det uregulerte markedet som blir regulert, er alle vesentlige elementer i denne vurderingen.

9.2 Avslutning

Vår utredning har vist at frivilligheten sannsynligvis ikke vil få økte inntekter fra pengespill som følge av en liberalisering, men heller ikke lide nevneverdig tap. Dersom Norsk Tipping derimot bruker vesentlig mindre på markedsføring, eller dersom netto-omsetningen i pengespillmarkedet vokser betraktelig mer enn det vi har forutsatt i modellen, vil frivilligheten kunne tjene på en liberalisering. Basert på vårt evidensgrunnlag, er dette derimot et mindre sannsynlig scenario.

Viktige forutsetninger for at frivilligheten ikke skal *tape* på en liberalisering, er for det første at lotterier forblir monopolspill. For det andre må forskyvningen av inntektsgrunnlaget til det norske samfunn, hvor en større del av inntektene fra pengespill vil komme i form av skatter, ikke gjøre at frivilligheten taper i konkurransen om midler på statsbudsjettet. For det tredje forutsetter dette at de historiske trendene i omfanget av pengespill fortsetter mer eller mindre uberørt av liberaliseringen, slik erfaringen fra Danmark har vært etter liberaliseringen der.

Vår utredning har også vist at det er mulig å pålegge lisenshavere tiltak for å sikre et fortsatt høyt forbrukervern i det norske pengespillmarkedet. En viktig forutsetning for dette er at myndighetene lykkes i å regulere størstedelen av markedet, slik at aktørene kan konkurrere på like vilkår. For å sikre et attraktivt og bærekraftig lisensiert marked, vil det være nødvendig med en lavere beskatning av selskapenes netto omsetning enn i Danmark, dersom myndighetene samtidig ønsker et strengere ansvarlighetsregime enn i vårt naboland.

REFERANSER OG KILDER

- Betsson group (2014): «Spillmonopolet for fall? – en rapport om fremtidens spillpolitikk» - <http://www.betssonab.com/Global/Rapporter%20og%20Information%20MEDIA/Spelrapport%20norska%20marknaden.pdf> – hentet 2014-12-04
- Bjerg kommunikasjon (2014): «Befolkningsundersøgelse: Danskernes spil om penge.»
- Bonke, Jens og Borregaard, Karen (2006): «Ludomani i Danmark. Udbredelsen av pengespil og problemspillere»
- Brønnøysundregistrene (2014): "Frivillighetsregisteret". <http://www.brreg.no/frivillighet/>
- CEN (2011): «Responsible Remote Gambling Measures», CEN Workshop Agreement 16259:2011.
- Danske Spil, «Årsrapporter»
<https://om.danskespil.dk/koncern#Årsrapport>
- Deloitte (2013): «Kartlegging av givermarkedet»
http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/no/Documents/public-sector/2013_Fadderrapport_Deloitte_2312.pdf
- EU-kommisjonen (2014): "COMMISSION RECOMMENDATION of 14 July 2014 on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online" (Text with EEA relevance), (2014/478/EU).
- Eroukmanoff, Costes, Tovar (2014): "Les joueurs de poker, une population présentant un profil particulier?", Les notes de l'Observatoire des jeux n° 3 / Février 2014.
- Forskrift om bingo: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-11-30-1528>
- Gambling Compliance (2013)
- Gambling Act (2005).
- Gambling (Licensing and Advertising) Act (2014).
- Hamar-utvalget (2014): «Grenselause pengespel - krev ny teknologi ny regulering?». Kulturdepartementet.
- H2 Gambling Capital (2013): "Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States", Prepared on behalf of the Netherlands Ministry of Finance, Final Report, 25 March 2013.
- H2 Gambling Capitals hjemmeside: <http://www.h2gc.com/>
- Kulturdepartementet (2014): «Høringsnotat - Høring. Forslag til endringer i lotteriregelverket. 15.10.2014»
http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Spill_og_lotteri/Horingsnotat_lotteriregelverket.pdf

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2013): «Norske Pengespel 2012 – Statistikk over norske pengespel og lotteri», <https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/arkiv-publikasjoner-fra-lotteritilsynet/>, hentet 2014-12-05

Lotteri- og stiftelsestilsynet, Årsmeldinger i perioden 2005 - 2013

Lotteri- og stiftelsestilsynet, «Årsmelding 2013», <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2014/03/Aarsmelding-2013-h%C3%B8g-oppl.pdf>

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2013): Utbetaling frå bingoentreprenør til organisasjon - oversikt 2013 <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2014/06/Utbetaling-fr%C3%A5-entrepren%C3%B8bingo-til-organisasjon-2013.xls>

MAG (2011): "Jeux en ligne" in the French Market. Key features, strengths and weaknesses of the French legal gaming offer", MAG, 03/02/2011.

Norges Idrettsforbund, Årsrapporter 2012 og 2013: <http://www.idrett.no/omnif/Sider/aarsrapport.aspx>

Norges Idrettsforbund (2013): Spillemiddelrapport <http://www.idrett.no/omnif/Documents/IDRETT%20-%20685516%20-%20Spillemidler%202013%20-%20Rapport%20fra%20NIF%2023%20april%202013.PDF>

Norsk Tipping, Årsrapporter i perioden 2005 – 2013

Norsk Tipping (2014a): Hvem fikk fra Grasrotandelen?: https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/artikler/_attachment/87064?_download=true&_ts=14840d9ed68

Norsk Tipping (2014b): Om grasrotandelen: <https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/om-grasrotandelen>

Norsk Tipping (2014c): Overskuddsutdeling 1948 – 2013: <http://2013.norsk-tipping.no/rapport/statistikk/>

Norsk Tipping (2014d): Samfunnsansvar: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar/ansvarlig-spillvirksomhet>

Norsk Tipping (2014e): Foredrag «Enerettsaktørens forpliktelser». Bjørn Helge Hoffman, Oslo 23. september 2014

Norsk Rikstoto, Årsrapporter i perioden 2005 - 2013

Nærings- og fiskeridepartementet (2014): «Statens eierberetning 2013» <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/kampanjer/statens-eierberetning2012/forside.html?id=725443>

Oxford Research (2012): Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Medier/Rapporter/Utredning-Fordeling_av_NTs_overskudd_oeremerket_humanitaere_og_samfunnsnyttige_organisasjoner.pdf

Parke, J., & Griffiths, M. (2007). The role of structural characteristics in gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins & R.J. Williams (Eds.), Research and measurement issues in gambling studies (pp. 217-249). Burlington, MA: Elsevier.

Parke, Jonathan, Jane Rigbye, and Adrian Parke (2008): "Cashless and card-based technologies in gambling: A review of the literature."

Pallesen et al. (2014), «Omfang av penge- og dataspillsproblemer i Norge 2013», Universitetet i Bergen

Pran, K. R., & Ukkelberg, Å. (2010): «Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen.» Oslo: Synovate.

PWC (2010): " Estimation du coût d'obtention de l'agrément et de l'homologation des jeux en ligne en France", 9 juni 2010.

Rambøll (2013): «Evaluering av Frifond»

http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Rapporter/Rambolls_rapport_fra_evaluering_av_Frifond_2013.pdf

Sivesind, Karl Henrik (2009): Pengestrømmer i frivillig sektor – befolkningens gaver og lokallagenes økonomi. Institutt for samfunnsforskning

Spillemyndigheden, «Årsberetninger»

<https://spillemyndigheden.dk/%C3%A5rsberetning-og-rapport>

Spillemyndigheten (DK), Polisstyrelsens lotteriforvaltning (FI), Lotteri- og stiftelseilsynet (NO) og Lotteriinspektionen (SE) (2012): «Nordisk benchmarking lotterimyndigheter»

Sponsor Insight (2012): Sponsormarkedet 2011/2012

http://www.sponsorinsight.no/?page_id=790

SSB (2012): Dokumentasjon av satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner

<http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/dokumentasjon-av-satellittregnskapet-for-ideelle-og-frivillige-organisasjoner>

Statsbudsjettet 2015: Fordeling av spilleoverskuddet:

<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kulturdepartementet-KD/Prop-1-S/Del-1-Innledning/4-Fordeling-av-spilleoverskuddet/>

Welte, J.W., Barnes, G.M, Wieczorek, W.F., Tidwell, M-C, O., Hoffman, J.H. (2007): Type of gambling and availability as risk factors for problem gambling: A tobit regression analysis by age and gender. *International Gambling Studies*, 7 (2), 183-198.

Wikborg Rein & Co (2010): «Rapport om eierstyring av Norsk Tipping».

http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Spill_og_lotteri/Rapport_om_styring_av_Norsk_Tipping_AS-januar2010.pdf

Williams, Robert J., Beverly L. West, and Robert I. Simpson (2012): Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence and identified best practices. Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care.

Øren, A., & Leistad, L. (2010): «Endringer i den norske befolkningens pengespillvaner og påvirkning av automatforbudet.» Trondheim: Sintef.

VEDLEGG 1 NETTO OMSETNING 2005-2013 PÅ DET NORSKE MARKEDET FOR PENGENSPILL

Tabell 20 - Netto omsetning på det norske markedet fordelt over spillekategorier (mill. NOK)

År	Lot- terier	Offline sports- spill	Online sports- spill	Online kasino og po- kerspill	Spill på hest	Spille- auto- mater	Off- line bingo	Spill på skip	TOTAL
2005	4260	747	240	83	959	5290	552	0	12131
2006	4235	709	306	121	944	4413	639	0	11367
2007	4515	753	360	150	1056	1982	946	0	9763
2008	4574	761	457	268	1214	0	1289	0	8563
2009	4729	636	488	357	1186	156	1406	94	9052
2010	4830	601	570	418	1205	320	1361	90	9395
2011	4940	547	580	376	1256	408	1406	85	9598
2012	5371	492	657	405	1267	585	1071	86	9934
2013	4971	388	746	437	1224	773	1000	90	9628

Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital.

Tabell 21 - Netto omsetning på det norske markedet fordelt over aktører (mill. NOK)

År	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto	Andre lotterier	Spill på skip	Uregulerte aktører	TOTAL
2005	4557	959	6348	0	267	12131
2006	4608	944	5473	0	342	11367
2007	4975	1056	3343	0	389	9763
2008	5086	1214	1701	0	562	8563
2009	5299	1186	1817	94	655	9052
2010	5614	1205	1763	90	723	9395
2011	5856	1256	1757	85	643	9598
2012	6509	1267	1412	86	659	9934
2013	6314	1224	1300	90	700	9628

Kilder: Årsrapporter fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. Data fra H2 Gambling Capital.

VEDLEGG 2 MER OM PENGESPILLMIDLER TIL FRIVILLIGHETEN

1. INNTEKTSKILDER TIL FRIVILLIGHETEN

1.1 Overføringer fra Norsk Tipping

Norsk Tipping er fritatt skatter og avgifter. Hele Norsk Tippings overskudd går dermed til frivillige lag og organisasjoner. Fordelingen gjøres i to runder hvor det først disponeres penger til enkelte formål på forskudd og deretter fordeles det resterende overskuddet. Følgende disponeringer gjøres på forskudd:

- Noe distribueres gjennom langsiktige sponsoravtaler til større organisasjoner slik som Den Norske Turistforening, Fotballforbundet og Den Kulturelle Skolesekken. Mindre organisasjoner og lag inngår også blant sponsorobjektene.
- Gjennom «Grasrotandelen» kan spillere bestemme at inntil 5 prosent av spillinnsatsen deres skal øremerkes til en lokal eller regional organisasjon de selv kan velge ut (så lenge organisasjonen er registrert i Frivillighetsregisteret).⁷¹
- Overskuddet fra Extra øremerkes spesielt til «Extrastiftelsen for Helse og Rehabilitering», en samling av 28 organisasjoner som opererer innenfor helse og velvære. Eksempler på medlemmer er Kreftforeningen, Redd Barna og Diabetesforbundet.
- Det overføres penger til bingoentreprenørene som har operert Belago-spilleautomater.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping i 2011, 2012 og 2013 (da ca. 47 prosent gikk til idrettsformål). Det samlede overskuddet som har blitt fordelt til frivilligheten har ligget rundt 4 milliarder kroner disse årene.

Tabell 22 - Fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping 2008-2013 (mill. kroner)⁷²

År	Total	Idrett	Kultur	Extrastiftelsen	Statskassen	Bingooverføringer	«Grasrotandelen»	Andre formål
2011	3 885,9	1 525,2	1 224,0	223,7	12	1,6	295,4	604,0
2012	4 030,1	1 640,6	1 167,9	220,1	12	22,4	339,6	627,5
2013	3946,1	1859,7	863,4	226,9	12	47,2	339,1	597,8

Kilde: Norsk Tipping.

Note: Løpende priser.

1.2 Inntekter fra bingovirksomhet

Frivillige organisasjoner som har blitt godkjent som lotteriverdige av Lotteritilsynet kan søke om tillatelse til å arrangere bingo. Bingo kan enten gjennomføres som foreningsbingo eller entreprenørbingo. Foreningsbingo organiseres av organisasjonen selv, mens entreprenørbingo gjennom-

⁷¹ Norsk Tipping: <https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/om-grasrotandelen>

⁷² Norsk Tipping, Overføringer 1948 – 2013: <http://2013.norsk-tipping.no/rapport/statistikk/>

føres av en profesjonell aktør på vegne av den frivillige organisasjonen. Entreprenøren står for lokale, praktisk gjennomføring, søknad om tillatelse, regnskapsrapportering o.l. Ved entreprenørbingo må den profesjonelle aktøren overføre minst 15 prosent av overskuddet sitt til organisasjonen de arrangerer på vegne av.⁷³

Tabell 23 - Inntekt fra bingospill 2011-2013 (mill. NOK)

År	Overføringer fra bingoentreprenører	Overføringer fra Norsk Tippings bingoautomater	Total inntekt fra bingo
2011	351,96	1,6	351,96
2012	244,00	22,70	266,80
2013	277,48	47,2	324,68

Kilder: Lotteri- og stiftelsestilsynet. Norsk Tipping.

I 2013 var det over 3000 organisasjoner og lag som mottok overføringer fra omtrent 230 bingoentreprenører. Frivilligheten mottok til sammen 277 482 833 kroner fra bingoentreprenører i 2013.⁷⁴

Inntektene fra bingohaller går rett til foreningen eller entreprenøren, mens spilleautomatene man finner i bingohaller (hvor man spiller «Belago») eies og opereres av Norsk Tipping. Norsk Tipping overfører overskuddet fra disse maskinene tilbake til foreningen som er tilknyttet bingohallen. I 2013 ble det altså overført 47,2 millioner kroner.⁷⁵

1.3 Inntekter fra Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto er en frittstående næringsdrivende stiftelse stiftet av Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyforbund. Inntektene i Norsk Rikstoto skal komme hestehold, hesteavl og hestesporten til gode.

Norsk Rikstoto har i forskrift om totalisatorspill fått konsesjon til å tilby totalisatorspill i Norge.⁷⁶ Dermed har de enerett til å bedrive pengespill knyttet til hestesport i Norge i dag. Som følge av dette privilegium kreves en skatt om 3,7 prosent av brutto-omsetningen per år til den norske stat.⁷⁷ I 2013 innebar dette en overføring av 139,7 millioner til statskassen.⁷⁸ For øvrig er Norsk Rikstoto fritatt skatter og avgifter etter bestemmelser i skatte- og merverdiavgiftsloven.

⁷³ Forskrift om bingo: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-11-30-1528>

⁷⁴ Lotteritilsynet: Transfers from bingo entrepreneurs 2013 - <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2014/06/Utbetaling-fr%C3%A5-entrepren%C3%B8rbingo-til-organisasjon-2013.xls>

⁷⁵ Norsk Tipping, Overføringer 1948 – 2013: <http://2013.norsk-tipping.no/rapport/statistikk/>

⁷⁶ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3>

⁷⁷ <http://lovdata.no/forskrift/2007-08-24-1011/§4>

⁷⁸ Norsk Rikstoto, «Rikstoto årsrapport 2013»

Norsk Rikstoto bruker store deler av inntektene til å finansiere aktiviteten som igjen driver inntektene, altså hesteløpene. Norsk Rikstoto mottar inntektene fra kommisjonærer, internettspill og baneomsetning, og står ansvarlig for å fordele pengene på de forskjellige aktørene i sektoren. Utbetaling av gevinster til spillerne er deres ansvar, og i 2013 ble 68 prosent av omsetningen betalt ut til gevinster. Følgende enkle oppstilling forklarer hvordan Rikstoto kommer frem til beløpet som overføres tilbake til formålet:

Omsetning

- Gevinster, avgift og kommisjoner

= Netto inntekt

- Spilloperative kostnader, administrasjon- og markeds-kostnader og avskrivning/nedskrivning

= **Beløp som brukes på konsesjonskostnader og formålet**

Beløpet til hesteformål går til å dekke utgiftene forbundet med hesteløpene. Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyforbund mottar driftsstøtte som går til vedlikehold, administrasjon, innkjøp, premier til vinnende hesteeiere o.l. Følgende overføringer faller inn under formålsmidlene:

- V75 og storløpspremier
- Transporttilskudd
- Bidrag til Norsk Hestesenter
- Driftsstøtte til Det Norske Travforbund
- Driftsstøtte til Norsk Jockeyforbund
- Bidrag til avskrivninger og finanskostnader
- Drift av løpsbaner
- Premier til vinnende hesteeiere.

I 2007 overførte Norsk Rikstoto 486,6 millioner kroner til formålet. I 2013 hadde dette tallet steget til ca 601 millioner kroner. Økningen har vært jevn fra år til år, med en foreløpig topp på ca 629 millioner i 2012.⁷⁹ ⁸⁰ Norsk Rikstotos viktigste overførsler tilbake til formålet (i millioner kroner) i 2013 fordelte seg som i tabellen under. Av disse beløpene brukes godt over halvparten til V75-premier, hesteeierpremier og banedrift.

⁷⁹ Norsk Rikstoto: <https://www.rikstoto.no/Hjem/OmRikstoto/>

⁸⁰ Norsk Rikstoto, Årsrapport 2013

https://www.rikstoto.no/Global/Aarsmeldinger_PDF/%C3%85rsrapport_2013_NorskRikstoto.pdf

Tabell 24 – Norsk Rikstotos viktigste overførsler tilbake til formålet 2014(MNOK)

Driftsstøtte Det Norske Travselskap	Driftsstøtte Norsk Jockey- forbund	Forskningsrådet (Hesteforskning)	Norsk Hest- sesenter	Transportstøtte
80,8	25,3	2	27	2,4

Kilde: Norsk Rikstoto, Årsrapport 2013

Fordelingen av midler fra Norsk Rikstoto følger ikke en fast fordelingsnøkkel, og det ligger ulike prosesser bak fordelingen til ulike formål. Støtte til Norsk Hestesenter og Forskningsrådet fastsettes av Landbruksdepartementet. Driftstøtten til Norsk Jockeyforbund og Det Norske Travselskap fastsettes i årlige budsjettforhandlinger mellom disse og Norsk Rikstoto, der Norsk Jockeyforbund og Det Norske Travselskap foreslår et ønsket beløp og redegjør for hvordan de planlegger å anvende midlene. Støtte til premier gis basert på en terminliste med oversikt over planlagte løp, hvor man på forhånd setter opp en premieskala og fordeler premiene på de forskjellige løpene. Resten av støtten til f.eks. banene, transportstøtte, oppdretterpremier osv. henger også sammen med det forespeilede aktivitetsnivået til de som mottar støtte.⁸¹

1.4 Inntekter fra pengespill på skip

Norske rederi kan på visse vilkår få tillatelse til å ha lotteri om bord. I 2012 fikk lag og foreninger tilført om lag 17 millioner kroner fra slikt spill. Color Line er foreløpig eneste rederi med tillatelse, og overføringene herfra har vært omtrent 17 millioner kroner de siste tre årene. 2009 markerte en foreløpig topp. Da gikk 18,7 millioner kroner til samfunnsnyttige formål. Etter at gevinster er trukket fra omsetningen skal 20 prosent av dette overskuddet gå til samfunnsnyttige lag og foreninger. Color Line foreslår selv aktuelle mottakere, men disse må godkjennes av Lotteritilsynet. Det er som regel et vilkår at pengene skal gå til foreningene sin virksomhet for barn og unge under 18 år. På skipene er det lov å spille på automater, Black Jack og Rulett.⁸²

1.5 Inntekt fra egne lotterier og basarer

Organisasjoner og lag har mulighet til å holde egne lotterier og basarer på siden av Norsk Tippings virksomhet. For å gjøre dette må man være godkjent som lotteriverdig og ha søkt tillatelse hos Lotteritilsynet. Dersom omsetningen i lotterier overstiger 200 000 kroner må man søke spesialtillatelse for det enkelte lotteri.⁸³

Rapporten "Pengestrømmer i frivillig sektor" (2009) fra Institutt for Samfunnsforskning baserte seg på data fra 3806 lokale lag og organisasjoner. I rapporten presenteres tall for hvor mye inntekt ulike typer organisasjoner får fra loddsalg og basarer, og i tabellen kan vi se et utvalg av disse tallene:⁸⁴

⁸¹ Intervju med Norsk Rikstoto 10. oktober 2014

⁸² Lotteritilsynet: [https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/2013/04/02/mange-millioner-til-lag-og-foreninger-fra-spill-pa-skip/\(15/10-14\)](https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/2013/04/02/mange-millioner-til-lag-og-foreninger-fra-spill-pa-skip/(15/10-14))

⁸³ Lotteritilsynet: [https://lottstift.no/lotteritilsynet/bingo-2/\(15/10-14\)](https://lottstift.no/lotteritilsynet/bingo-2/(15/10-14))

⁸⁴ Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning: Pengestrømmer i frivillig sektor – befolkningens gaver og lokallagenes økonomi (2009), s. 28

Tabell 25 – Andel av inntekten som stammer fra loddsalg/basar

Type organisasjon	Andel av inntekt som stammer fra loddsalg/basar
Interesseorganisasjoner	20 %
Helseorganisasjoner	17 %
Internasjonale organisasjoner (inkluderer bistandsorganisasjoner og tros- og livs- synsorganisasjoner)	12 %
Idrett	9 %
Miljø og dyrevern	1 %

Kilde: Institutt for Samfunnsforskning.

Enkelte typer organisasjoner har svært lite inntekt fra denne typen aktiviteter mens interesseorganisasjoner har så mye som en femtedel av inntekten sin fra loddsalg og basarer. For sektoren som helhet gikk imidlertid inntekt fra loddsalg og basarer ned fra 10 prosent i gjennomsnitt 1997 til 8 prosent i gjennomsnitt 2009.⁸⁵

2. SPILLEOVERSKUDET SOM ANDEL AV INNTEKT FOR FRIVILLIGHETEN

Det finnes på tidspunktet for denne rapporten ikke kilder som gir et oversiktsbilde over inntektene til frivillige organisasjoner under ett. SSB utgav et «Satellittregnskap» for frivillig og ideell sektor i 2012, men dette omfatter kun kostnadssiden. SSB har som mål at satellittregnskapet skal videreutvikles til også å omfatte inntekter og således være et fullstendig regnskapssystem for den frivillige sektoren, men SSB sier at de må utvikle nye datakilder for å få til dette. Det nye satellittregnskapet planlegges publisert 3. Desember 2014.⁸⁶

2.1 Humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner

I 2012 utformet Oxford Research en oversikt som viser hvor stor andel av inntektene til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som stammer fra spillemidler.⁸⁷ I 2012 gikk 18 prosent av Norsk Tippings overskudd til denne gruppen organisasjoner. Dette er den samme andelen som er vedtatt i statsbudsjettet for 2015.⁸⁸

I analysen fant Oxford Research at gjennomsnittsverdien for spillemiddelinntekter var 6 286 706 kroner. Medianen var imidlertid lavere: 1 062 137 kroner. Oxford Research påpeker at dette tyder på at gjennomsnittet trekkes opp av et mindretall organisasjoner som har høye inntekter fra spillemidler.

I 2012 hadde de 155 humanitære og samfunnsnyttige organisasjonene i utvalget gjennomsnittlig 13 prosent av driftsinntektene sine fra spillemidler. Andelen varierer imidlertid med formål, hvor

⁸⁵ Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning: Pengestrømmer i frivillig sektor – befolkningens gaver og lokallagenes økonomi (2009), s. 28

⁸⁶ SSB (2012): <http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/dokumentasjon-av-satellittregnskapet-for-ideelle-og-frivillige-organisasjoner>

⁸⁷ Oxford Research (2012): Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner: http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Medier/Rapporter/Utredning-Fordeling_av_NT%27s_overskudd_oremerket_humanitaere_og_samfunnsnyttige_organisasjoner.pdf (22/10-14)

⁸⁸ Statsbudsjett 2015, Fordeling av spilleoverskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kulturdepartementet-KD/Prop-1-S/Del-1-Innledning/4-Fordeling-av-spilleoverskuddet/> (22/10-14)

organisasjoner med fokus på helse og politiske/interesseorganisasjoner hadde henholdsvis 30,8 prosent og 22,6 prosent av inntektene sine fra spillemidler, mens andelen for tros- og livssynsorganisasjoner og internasjonale organisasjoner var på hhv 1,9 prosent og 2,7 prosent.

Tilskuddet til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner er utformet slik at de ti største organisasjonene (ofte omtalt som 10H) som hadde inntekter fra spilleautomater før automatforbudet, får et tilskudd som avgjøres av størrelsen på organisasjonens andel av automatinntektene i 2001. Disse organisasjonene behøver ikke søke, og mottar til sammen 82,9 prosent av spillemidlene til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Det ser ut til å være disse organisasjonene som trekker opp gjennomsnittet for tildelinger. De resterende 17,1 prosent fordeles til andre organisasjoner etter søknad. Søkere må være godkjent som lotteriverdig organisasjon og ha hatt inntekter fra spilleautomater i 2001.⁸⁹

Følgende tabell viser hvilke 10 organisasjoner som mottar fast støtte over tippesnøkkelen (i tillegg til samleposten «søknadsberettigede organisasjoner»), hva deres driftsinntekt var i 2012, andelen inntekt fra spillemidler totalt for de 5 organisasjonene der denne andelen er størst, samt andelen inntekter fra spillemidler fordelt fra Norsk Tippings overskudd («18 % -nøkkelen»). I tillegg vises tildelte spillemidler for 2014.

Tabell 26 – Oversikt over de faste mottakerne av spillemidler (10H organisasjonene)

	Driftsinntekt 2012 (i 1000 kr.)	Totale spillemidler som andel av driftsinntekt 2012*	Spillemidler fra «tippesnøkkelen»** som andel av driftsinntekt 2012	Tildelte spillemidler for 2014 (i 1000 kr.) ⁹⁰
Redningsselskapet	348 374	40,5 %	38,0 %	128 519
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	199 430	31,8 %	5,9 %	11 357
Nasjonalforeningen for folkehelsen	112 540	28,1 %	6,0 %	6 575
Kreftforeningen	347 443	22,1 %	19,9 %	66 949
Norges Røde Kors	1 124 648	20,5 %	19,1 %	208 619
Handikapforbundet	87 695	N/A	23,2 %	19 726
Blindeforbundet	242 509	N/A	7,6 %	17 933
Flyktningehjelpen	1 220 167	N/A	0,8 %	9 564
Redd Barna	625 115	N/A	1,8 %	10 760
Norsk Folkehjelp	816 292	N/A	2,0 %	15 542
Søknadsberettigede organisasjoner	N/A	N/A	N/A	102 217
TOTALT				597 762

Kilde: Oxford Research 2012, Statsbudsjettet 2015

Note: *Tall kun tilgjengelig for de fem organisasjonene som hadde størst andel av sine inntekter fra spillmidler.**Midlene fra Norsk Tippings overskudd etter forhåndsdisponeringene («18 % -nøkkelen»)

⁸⁹ Oxford Research (2012).

⁹⁰ Statsbudsjett 2015, Fordeling av spilleoverskuddet: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kulturdepartementet-KD/Prop-1-S/Del-1-Innledning/4-Fordeling-av-spilleoverskuddet/> (22/10-14).

Det varierer hvorvidt organisasjoner som mottar spillemidler har majoriteten av inntekten sin fra fordelingen av Norsk Tippings overskudd eller fra tildelinger som allerede er gjort før overskuddet skal fordeles. De 18 prosentene av Norsk Tippings overskudd som fordeles beregnes *etter* at det er gjort forhåndsdisponeringer til f.eks. Extrastiftelsen og bingo, men flere av 10H-organisasjonene får inntekter herfra, i tillegg til de senere tilskuddene fra overskuddet. Av tabellen kan vi for eksempel lese at omtrent alle spillemidlene som tilfaller Kreftforeningen kommer fra deling av overskuddet fra Norsk Tipping. Landsforeningen for hjerte- og lungesyke får derimot mye av spillemidlene utenom fordelingen av overskuddet, og dette dreier seg først om fremst om forhåndsstøtte fra Extrastiftelsen.⁹¹

Ifølge Oxford Research er det store forskjeller i spillemiddelinntektene mellom organisasjonene i undersøkelsen deres. Videre er det også stor variasjon i hvor stor andel av driftsinntektene midlene utgjør. Forskjellen er mindre for små organisasjoner (driftsinntekter på under 5 millioner kroner) og her utgjør spillemidlene gjennomsnittlig en større andel av driftsinntektene.

I 2012 gjorde også Deloitte⁹² en undersøkelse, hvor de kartla inntektene for 74 av de 116 største interesseorganisasjonene. For disse ser vi at tilskudd fra det offentlige gjennomsnittlig utgjør 44 prosent av inntekten til de 10 organisasjonene som mottar mest støtte. Dette tallet er imidlertid ikke brutt ned på kategorier som spillemidler, bistandsstøtte, informasjonsstøtte osv.

2.2 Kulturformål

I 2014 ble det fordelt totalt 494,8 millioner kroner i spillemidler til kulturformål utenfor statsbudsjettet. Enkelte av formålene i denne kategorien kan ikke uten videre defineres som midler til «frivillighet», da midlene i hovedsak går til å finansiere Den Kulturelle Skolesekken, Den Kulturelle Spaserstokken og kulturbygg. For oversiktens skyld, tar vi likevel spillemidlene til kultur med her, da bortfall av spillemidler, alternativt ekstra spillemidler som følge av utviklingen i penge-spillmarkedet må forventes å påvirke overføringene til disse satsningene på en eller annen måte. Den kulturelle skolesekken finansieres i sin helhet av spillemidler. Den kulturelle spaserstokken finansieres delvis av spillemidler og delvis over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett (50/50). Under posten deling av spillemidler for kulturbygg ligger «desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg, og «regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur», og det er uklart hvor stor andel spillemidler utgjør av den totale statlige støtten til kulturbygg.

Støtten til Frifond er i høyeste grad relevant under fanen «frivilligheten». Frifond ble opprettet av Stortinget i 2000 for å bedre de økonomiske rammebetingelsene for demokratisk og frivillig aktivitet i lokalsamfunn. Formålet er å stimulere til aktivitet og deltagelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner og frittstående grupper. Ordningen skal bidra til å styrke de generelle rammebetingelsene for barne- og ungdomsorganisasjonenes medlemsbaserte virke på lokalt nivå.⁹³ Ordningen har to finansieringskilder: Norsk Tipping og bevilgninger over statsbudsjettet. I 2013 fikk Frifond overført 150 millioner kroner fra Norsk Tipping og 49,2 millioner over statsbudsjettet.⁹⁴ Med andre ord utgjorde spillemidler $\frac{3}{4}$ av finansieringen for dette tiltaket i 2013.

⁹¹ Oxford Research, Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner: http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Medier/Rapporter/Utredning-Fordeling_av_NTs_overskudd_oremerket_humanitaere_og_samfunnsnyttige_organisasjoner.pdf (22/10-14)

⁹² Deloitte, Kartlegging av givermarkedet: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/no/Documents/public-sector/2013_Fadderrapport_Deloitte_2312.pdf (22/10-14)

⁹⁴ Rambøll, Evaluering av Frifond: http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Rapporter/Rambolls_rapport_fra_evaluering_av_Frifond_2013.pdf (22/10-14)

Tabell 27 – Mottakere av spillemidler 2014, kulturelle formål

	Andel spillemidler utgjør av finansieringen av tiltaket	Tildelte spillemidler for 2014 (i 1000 kr)
Den kulturelle skolesekken	100 %	197,1
Den kulturelle spaserstokken	50 %	15,4
Kulturbygg	N/A	133,0
Frifond	75 %	148,4
TOTALT		494,8

Kilde: Statsbudsjettet, 2015.

2.3 Idrett

Spillemidlene utgjør størstedelen av de statlige tilskudd til idretten. Med unntak av ordningen for momsrefusjon skjer den statlige finansieringen av idretten i Norge i all hovedsak gjennom spillemidler.⁹⁵

Norsk idrett henter sin finansiering fra flere kilder, og det er krevende å følge den enkelte pengestrømmen isolert. Norges idrettsforbund (NIF) utarbeidet en oversikt pr. september 2011 som ga en grov oversikt over de samlede pengestrømmene til alle nivåer i norsk idrett, hovedsakelig basert på 2010-tall. Rapporten viste at lokalt utgjør klubbens egenfinansiering og sponsorinntekter de klart største inntektskildene, sammen med de summerte kommunale bidragene. Dette bekreftes i senere årsrapporter. I årsrapporten til NIF fra 2013 summeres spillemidlenes andel av inntektene til norsk idrett samlet til 10,0 prosent av de samlede pengestrømmene, mot 10,4 prosent i 2012.⁹⁶

Ifølge en rapport fra Institutt for samfunnsforskning (ISF) fra 2009, stammet 4 prosent av *idrettslokallagenes* inntekt fra statlige tilskudd.⁹⁷ De viktigste inntektene for *lokallagene* stammet i følge ISF-rapporten fra kontingent, arrangementer og sponsing. Det er imidlertid ikke bare lokal-lagene som mottar sponsormidler, disse er en viktig inntektskilde for idretten som helhet.⁹⁸

Også sentralt (NIF) utgjør egenfinansiering og sponsorinntekter de største inntektskildene, mens finansieringen via spillemidlene utgjør ca. 24 prosent av de samlede inntektene.⁹⁹ I sin spillemiddelrapport fra 2013 skriver NIF: «Det etterlatte bildet er at de fleste store aktivitetsområdene vil måtte finne sin hovedfinansiering utenfor spillemidlene».¹⁰⁰

I 2014 ble det satt av 1,86 milliarder kroner til idrettsformål fra Norsk Tippings overskudd.¹⁰¹ Grasrotandelen kommer i tillegg til dette (339 millioner kroner), og det er mange som gir grasrotandelen sin til et idrettslag. Av de 20 organisasjonene som mottok mest grasrotmidler i første halvdel av 2014 er 15 av dem idrettslag.¹⁰²

⁹⁵ Statsbudsjettet, Idrettspolitikken: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kulturdepartementet-KD/Prop-1-S/Del-1-S/Del-1-Innledning/3-Idrettspolitikken/> (22/10-14).

⁹⁶ NIF Årsrapporter 2012 og 2013: <http://www.idrett.no/omnif/Sider/aarsrapport.aspx>

⁹⁷ Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning: Pengestrømmer i frivillig sektor – befolkningens gaver og lokallagenes økonomi (2009), s. 28.

⁹⁸ Sponsor Insight, Sponsormarkedet 2011/2012: http://www.sponsorinsight.no/?page_id=790 (22/10-14).

⁹⁹ NIF Årsrapport (2012): <http://www.idrett.no/omnif/Sider/aarsrapport.aspx>

¹⁰⁰ NIF Spillemiddelrapport (2013): <http://www.idrett.no/omnif/Documents/IDRETT%20-%20685516%20-%20Spillemidler%202013%20-%20Rapport%20fra%20NIF%2023%20april%202013.PDF>

¹⁰¹ Statsbudsjett 2015, Fordeling av spilleoverskuddet: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kulturdepartementet-KD/Prop-1-S/Del-1-S/Del-1-Innledning/4-Fordeling-av-spilleoverskuddet/> (22/10-14).

Tabell 28 – Fordeling av spilleoverskuddet til idrettsformål i 2014

	Tildelte spillemidler for 2014 (i 1000 kr)
Idrettsanlegg i kommunene	860 725
Anleggspolitisk program	40 000
Anlegg for friluftsliv i fjellet	13 000
Utstyr	15 000
Nasjonalanlegg	42 500
Spesielle anlegg	1 125
Forsknings- og utviklingsarbeid	23 250
Antidopingarbeid	32 950
Fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag	13 250
Friluftstiltak for barn og ungdom	15 904
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	593 000
Tilskudd til lokale lag og foreninger	209 000
TOTALT	1 859 704

Kilde: Statsbudsjettet, 2015.

¹⁰² Norsk Tipping, Hvem fikk fra Grasrotandelen?: https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/artikler/_attachment/87064?_download=true&_ts=14840d9ed68 (22/10-14).