

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV LISENSORDNING FOR PENGESPILL



MENON-PUBLIKASJON NR. 68/2018

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



Forord

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

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

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

Magnus Utne Gulbrandsen

August 2018

Magnus Utne Gulbrandsen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	9
2. PROBLEMBESKRIVELSE	11
2.1. Utviklingen i det norske pengespillmarkedet fram til i dag	11
2.1.1. Markedsutvikling basert på H2 Gambling Capital	11
2.1.2. Markedsstørrelse estimert av Lotteritilsynet	13
2.1.3. Markedsstørrelse basert på innrapporterte tall fra spillsekskapene	14
2.1.4. Samlet vurdering av markedsstørrelse basert på flere datakilder	14
2.2. Markedsutviklingen og innvirkning på politiske målsettinger	16
2.2.1. Framtidig utvikling i det norske spillmarkedet	16
2.2.2. Konsekvenser for overføringer til norsk idrett, kultur og frivillighet	17
2.2.3. Utfordringer knyttet til problemspilling	18
3. BESKRIVELSE AV RELEVANTE TILTAK	23
3.1. Innstramming av dagens enerettsmodell	23
3.1.1. Tiltak rettet mot finansinstitusjoner.	24
3.1.2. Tiltak rettet mot markedsføring	24
3.1.3. Innføring av DNS-blokkering	25
3.2. Innføring av en lisensordning for pengespill	25
4. FRAMSKRIVNINGER AV MARKEDSUTVIKLING VED INNFØRING AV ET LISENSREGIME	28
4.1.1. Erfaringer fra lisensordninger i andre land	28
4.1.2. Markedsvirkninger av å innføre et lisensregime i Norge	32
5. VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	35
5.1. Prissatte virkninger	36
5.1.1. Skatt fra lisensierte aktører	36
5.1.2. Virkninger for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	37
5.1.3. Virkninger for norske reguleringsmyndigheter	38
5.1.4. Skattefinansieringskostnad	39
5.2. Ikke-prissatte virkninger	39
5.2.1. Virkning på problemspilling	39
5.2.2. Virkninger for norske spillere	42
5.2.3. Virkninger for norske medie- og markedsføringsbedrifter og eiere av annonseflater	42
5.3. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	43
6. SENSITIVITETSANALYSER	45
6.1. Andre skattesatser og kanaliseringsgrader	45
6.2. Mindre uregulert spilling i nullalternativet	46
6.3. Effekt på Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsandel	46
6.4. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med Lotteritilsynets estimat på markedsstørrelse	47
7. VURDERINGER AV FORDELINGSVIRKNINGER	49
8. SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON	51
9. BIBLIOGRAFI	53

Sammendrag

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

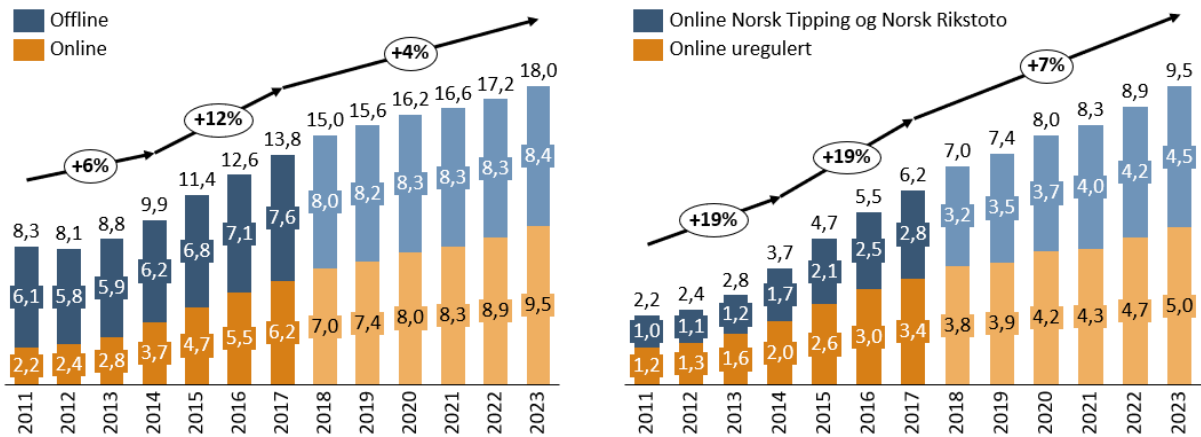
I diskusjonen rundt enerettsmodellen er størrelsen på det uregulerte markedet et helt sentralt spørsmål. Fordi dette markedet faller utenfor norske myndigheters kontroll er det krevende å komme med presise tall på hvor stort dette markedet er. I denne rapporten har vi derfor utført en grundig gjennomgang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

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

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

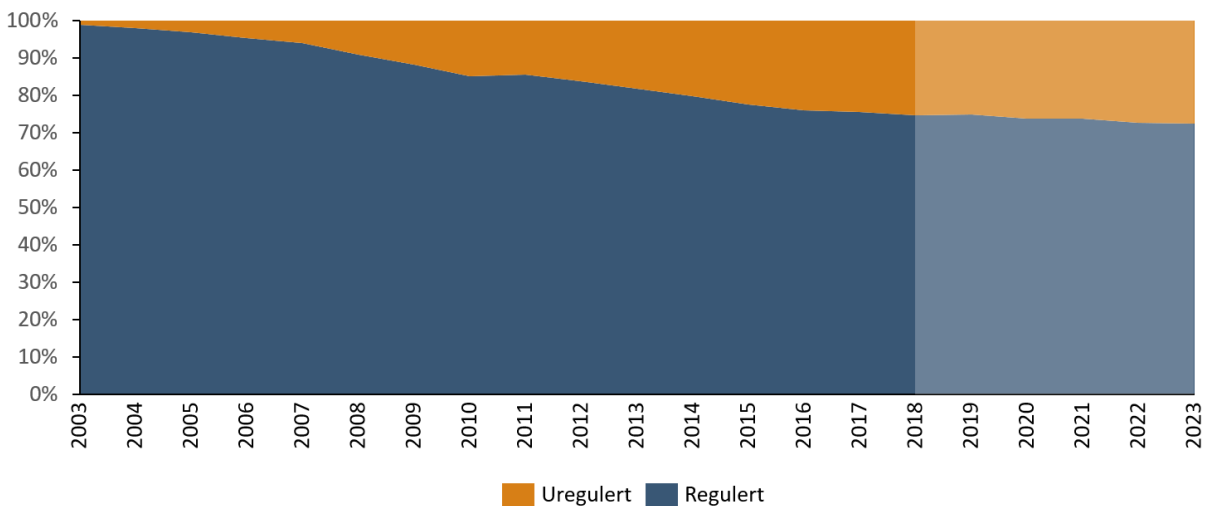
Den viktigste årsaken til at en lisensordning er samfunnsøkonomisk lønnsom er at mye av nettoomsetningen fra norske spillere vil forsvinne ut av landet dersom dagens enerettsmodell opprettholdes. Figuren nedenfor viser utviklingen i det norske spillmarkedet de siste sju årene.

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



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

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

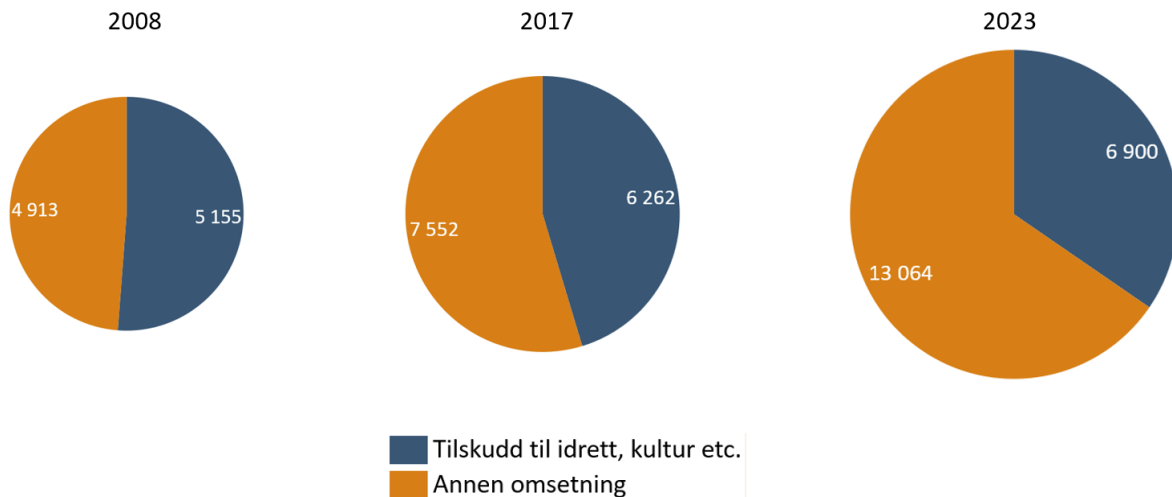


Når en stadig større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll, vil arbeidet mot problemspilling bli vanskeligere. Det vil også føre til tapte inntekter for det norske samfunnet. Et enkelt regneeksempel illustrerer at en stadig mindre andel av nettoomsetningen fra norske spillere vil gå til samfunnsnyttige formål¹. I figuren nedenfor viser vi et grovt anslag på hvor mye av de samlede inntektene fra pengespill i Norge

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

som vil overføres til idrett, kultur og frivillighet dersom vi legger historiske overføringer og gjennomsnittlig profittmargin for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til grunn. Størrelsen på kakediagrammene er justert i tråd med forventet markedsvekst og alle tall er inflasjonsjusterte.

Figur C: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i faste millioner norske 2018-kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



Som figuren illustrerer har den generelle markedsveksten mellom 2008 og 2017 ført til at overføringer fra de norske spillselskapene til idrett, kultur og frivillighet har økt gjennom perioden. Samtidig viser figuren at ettersom kanalisierungsgraden faller, vil også andelen av de samlede inntektene som overføres til idrett og frivillighet bli mindre. Dersom dagens markedsutvikling fortsetter slik vi har lagt til grunn, vil det innebære at de samlede overføringene vil falle hvert år fra 2024. Figuren ovenfor er kun en eksempelberegning og de faktiske overføringene vil være avhengig av både markedsutvikling og de norske aktørenes framtidige profittmarginer. Det illustrerer likevel hvilken risiko dagens modell innebærer for finansieringen av norsk idrett, kultur og frivillighet.

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

Ved å skattlegge den uregulerte omsetningen gjennom et lisensregime vil inntektene til det norske samfunnet derimot øke markant. I denne analysen har vi vurdert konsekvensene av et lisensregime med tre alternative skattesatser basert på erfaringer fra andre land med særlig fokus på Danmark. Resultatene fra beregninger av nettoinntektene dette vil gi til det norske samfunnet er presentert i tabellen under.

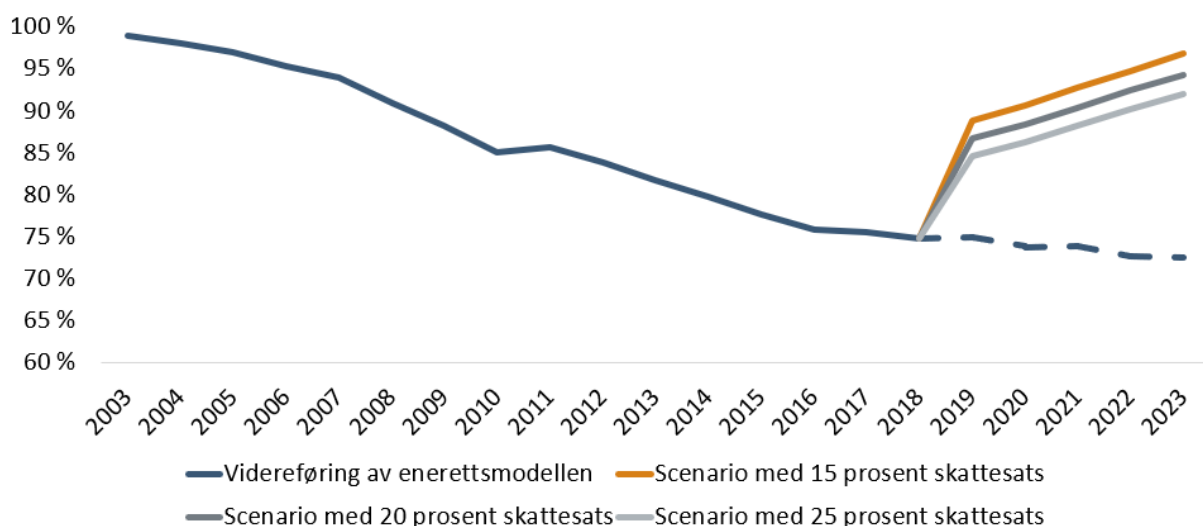
Tabell B: Nettoinntekter fra pengespill i mill. NOK nettonåverdi (2018-kroner) ved innføring av et lisensregime sett opp mot dagens enerettsmodell

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

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

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

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



Når en større andel av markedet kommer innunder norsk regulering kan det lette arbeidet med å redusere problemspilling og de negative konsekvensene det fører med seg. Samtidig vil en lisensordning trolig øke befolkningens eksponering mot markedsføring av pengespill, hvilket kan føre til mer problemspilling. Hva den

samlede virkningen av et lisensregime blir vil derfor være avhengig av hvordan en mulig lisensordning innrettes. Her vil det være avgjørende å finne riktig avveining mellom skattenivå, ansvarlighetskrav og ønske om å regulere en så stor del av markedet som mulig. Et høyt skattenivå gir store inntekter, men går på bekostning av hvor stor andel av markedet som kommer under norsk regulering. Store begrensninger på markedsføring og tjenestetilbud gir isolert sett sterkere beskyttelse av forbrukerne, men vil også kunne redusere kanaliseringsgraden.

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

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

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

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

1. Innledning og bakgrunn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Problembeskrivelse

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

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

2.1. Utviklingen i det norske pengespillmarkedet fram til i dag

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

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

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

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

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

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

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

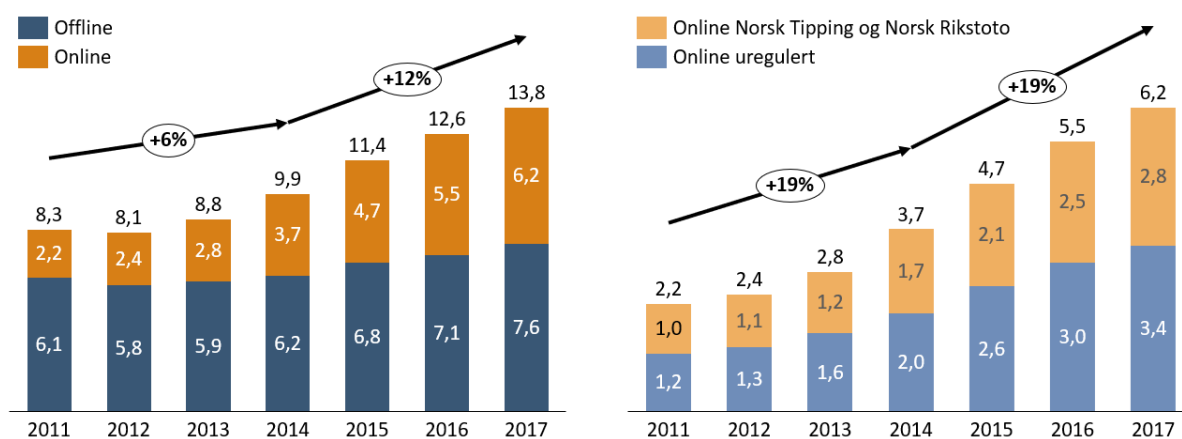
2.1.1. Markedsutvikling basert på H2 Gambling Capital

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

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

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

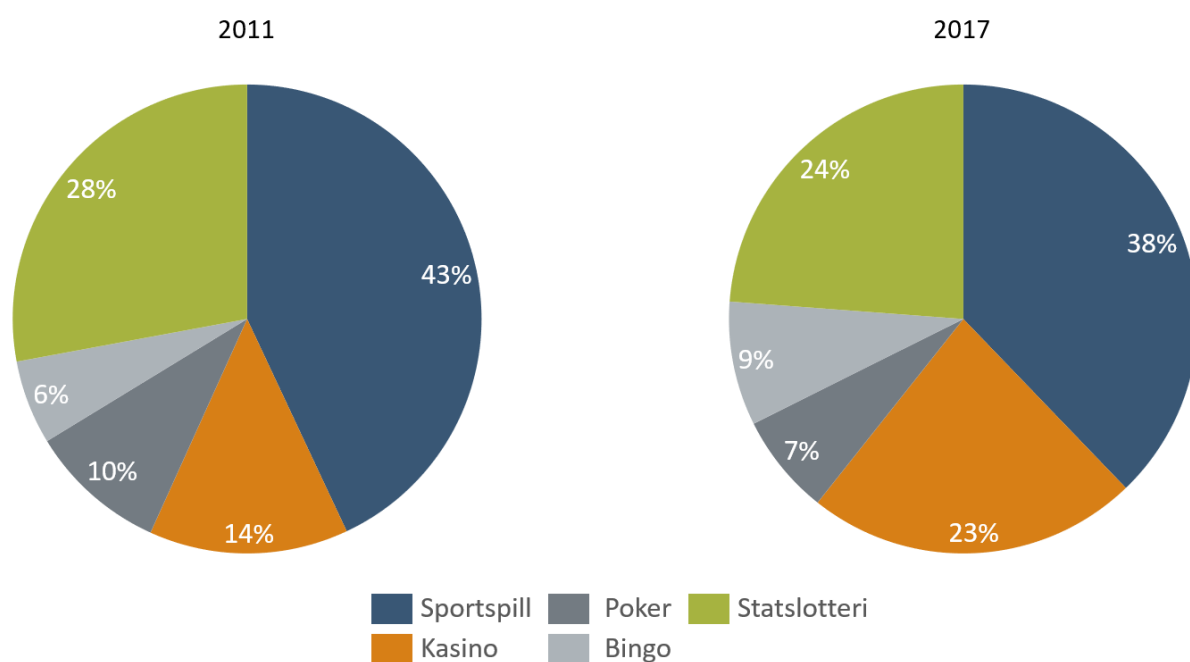
Figur 1: Utviklingen i netto omsetning for offline og online pengespill i Norge, til venstre, og regulert og uregulert nettoomsetning online, til høyre. Tall i løpende milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018



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

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

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



2.1.2. Markedsstørrelse estimert av Lotteritilsynet

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

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

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

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

⁴ (Lotteritilsynet, 2018)

2.1.3. Markedsstørrelse basert på innrapporterte tall fra spillselskapene

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

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

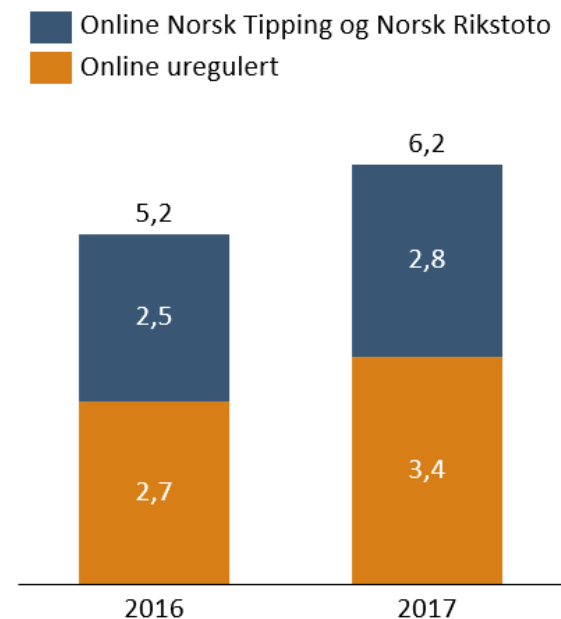
Tallet for 2016 er på 2,7 mrd kroner og ligger litt lavere enn tallene fra H2, men dette er sannsynligvis et resultat av at ikke alle selskapene som opererer i det norske markedet har rapportert tall til oss.

2.1.4. Samlet vurdering av markedsstørrelse basert på flere datakilder

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Markedsutviklingen og innvirkning på politiske målsettinger

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

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

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

2.2.1. Framtidig utvikling i det norske spillmarkedet

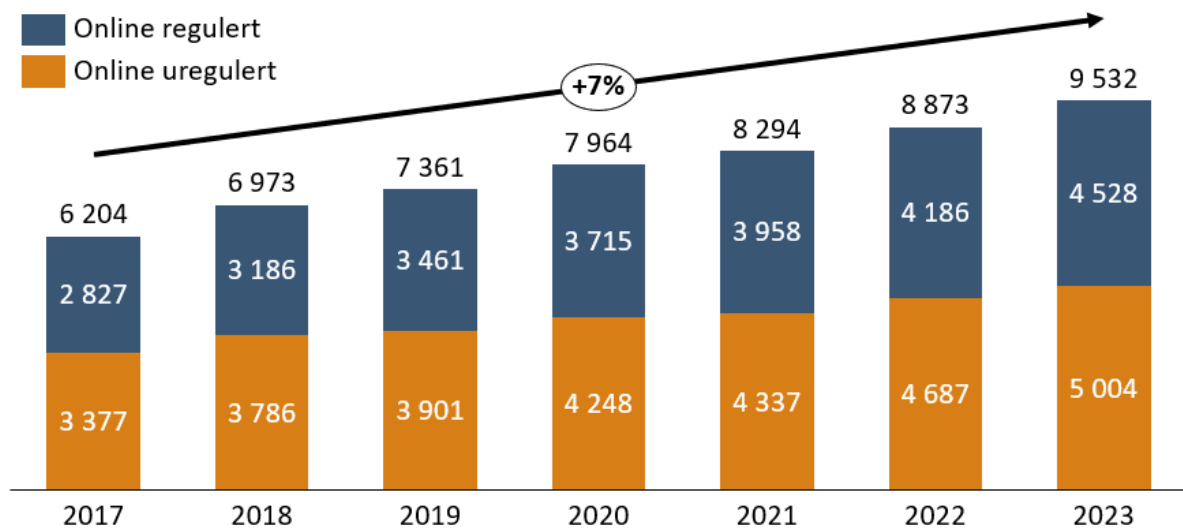
For å kunne vurdere konsekvensene av en fortsettelse av dagens regulering er det tre sentrale faktorer som må vurderes, samlet vekst i markedet, utvikling i fordelingen mellom spill online og offline og hvilken påvirkning det vil ha for fordelingen mellom regulerte og uregulerte markedsaktører.

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

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

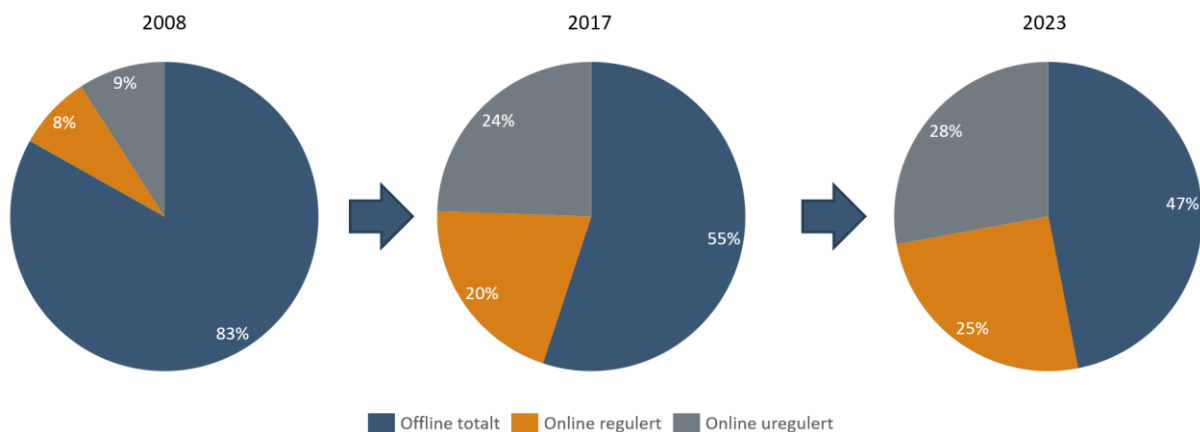
Kanaliseringsgraden online i Norge har de siste 10 årene ligget på mellom 45 og 50 prosent, ifølge tall fra H2 Gambling Capital. Kanaliseringsgraden er et resultat av veksten i online spilling hos Norsk Tipping/Rikstoto og veksten i online spilling hos internasjonale aktører. Ettersom kanaliseringsgraden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

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



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

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



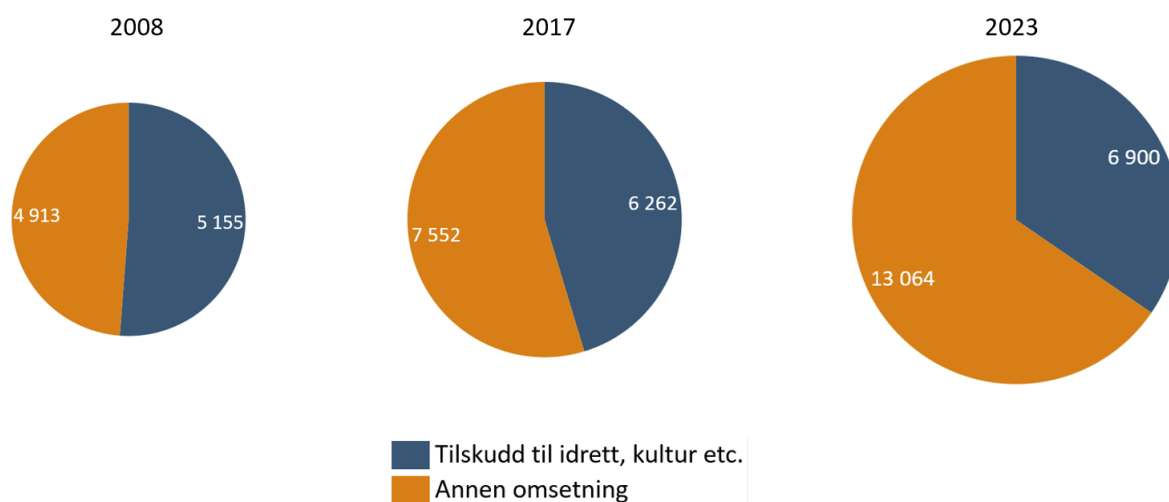
Som figuren viser vil andelen av det norske markedet som er under norsk regulering være lavere i framtiden dersom utviklingen fram til i dag fortsetter. Det vil både føre til tapte inntekter for det norske samfunnet og at en større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll.

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

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

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

Figur 6: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i faste millioner norske 2018-kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



Som figuren illustrerer har den generelle markedsveksten mellom 2008 og 2017 ført til at overføringer fra de norske spillselskapene til idrett og frivillighet har økt gjennom perioden. Samtidig viser figuren at ettersom kanalisierungsgraden faller vil også andelen av de samlede inntektene som overføres til idrett og frivillighet bli mindre. Dersom dagens markedsutvikling fortsetter slik vi har lagt til grunn, vil det innebære at de samlede overføringene vil falle hvert år fra 2024. Figuren ovenfor er kun en eksempelberegning og de faktiske overføringene vil være avhengig av både markedsutvikling og de norske aktørenes framtidige profittmarginer. Det illustrerer likevel hvilken risiko dagens modell innebærer for finansieringen av norsk idrett, kultur og frivillighet.

2.2.3. Utfordringer knyttet til problemspilling

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

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

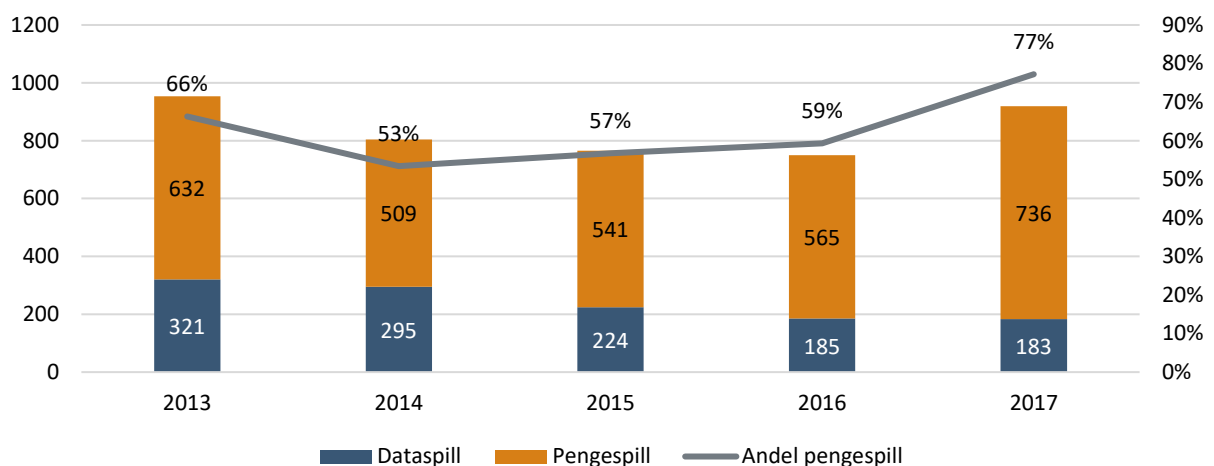
⁶ Lotteritilsynet rapportert at 4,3 milliarder kroner fra pengespill gikk til samfunnsnyttige formål i 2008. Vi har ikke sett tilsvarende rapportering for 2017, og har i stedet lagt til grunn at 60 prosent av nettomsetningen i det regulerte pengespillmarkedet går til samfunnsnyttige formål. 60 prosent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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hensynet til å unngå problemspilling står sentralt i mandatet til Norsk Tipping og Rikstoto. «Ansvarlig spill» er et nøkkelord i så måte. De statlige aktører styres etter andre hensyn enn kun profittmaksimering. Dette kommer til

uttrykk på flere måter. Norsk Tipping har implementert en rekke policyer og verktøy som søker å redusere spillernes mulighet til å utvikle problemspilling. Eksempelvis gis spillerne muligheten til å fastsette tidsbruk og pengebruk før start, muligheten til å ta spillepauser eller å se sitt eget spilleregnskap. Det er innført makstap på 20 000 kroner per måned (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss, & Morken, 2016). Et annet tiltak som har blitt tatt i bruk i senere tid er proaktive samtaler til spillere som har spilt mye over en gitt tidsperiode. Slike samtaler har vist å ha positiv effekt ved å redusere innsats, tidsforbruk og tap (Jødahl, 2017). Psykologspesialist og gamblingforsker Jakob Jonsson omtaler Norsk Tippings innsats mot problemspill for å være i front internasjonalt på dette området (intervju med Jakob Jonsson).

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

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

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

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

Forsker Jonsson hevder at det har vært en utvikling blant de største spillselskapene når det gjelder ansvarlighet. Det rettes et betydelig større fokus mot problemspilling i dag enn hva man så for 5-10 år tilbake, og mange av selskapene har implementert grep for å bli mer ansvarlige (beløpsgrenser, spillepauser, selvreguleringstest osv.). Det eksisterer imidlertid stor variasjon i de kommersielt orienterte spillselskapenes tilnærming til problemspilling. Det er liten tvil om at det finnes selskaper som er aggressive i sin markedsføring og villig til å strekke seg

langt for at kundene skal fortsette å spille. Dette kan være gjennom direkte henvendelser til storspillere, ofte omtalt som «VIP-spillere», eller ved å tilby en kombinasjon av velkomst-, bonus- og jackpotordninger som kan være problematiske for sårbare personer (Rambøll, 2018). Dagens situasjon der disse selskapene opererer utenfor norske retningslinjer gjør det vanskelig for norske konsumenter å skille de ansvarlige, seriøse selskapene fra de aggressive.

3. Beskrivelse av relevante tiltak

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

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

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

3.1. Innstramming av dagens enerettsmodell

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1. Tiltak rettet mot finansinstitusjoner.

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

3.1.2. Tiltak rettet mot markedsføring

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

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

De to andre vedtakene retter seg inn mot sterkere håndheving av markedsføring fra utenlandske selskaper. Norge har regler mot markedsføring av spill fra internasjonale spillselskaper på norske reklameflater. Dagens regelverk kan likevel ikke hindre utenlandske selskaper å markedsføre sine produkter gjennom kanaler som sender fra utlandet (i land der slik reklame er tillatt), typisk England. Det vil være store utfordringer med å endre markedsføringsreglene for disse reklameflatene grunnet EØS-reglementet, og denne problemstillingen har vært kjent over tid. Det er ukjent hvordan disse vedtakene søker å adressere disse juridiske utfordringene.

3.1.3. Innføring av DNS-blokkering

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

3.2. Innføring av en lisensordning for pengespill

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Framskrivninger av markedsutvikling ved innføring av et lisensregime

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

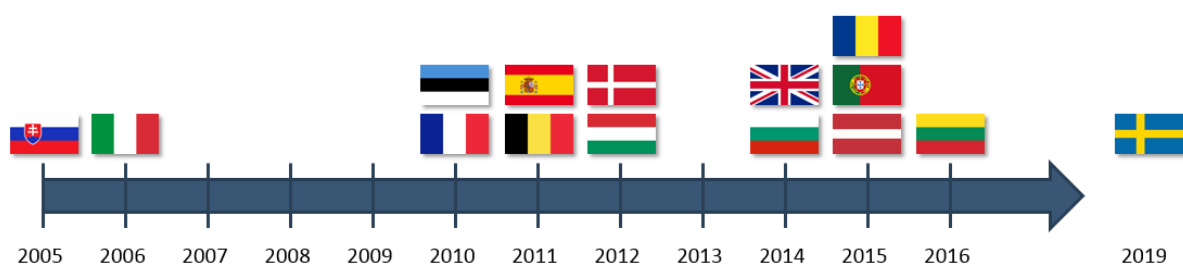
4.1.1. Erfaringer fra lisensordninger i andre land

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

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

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

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

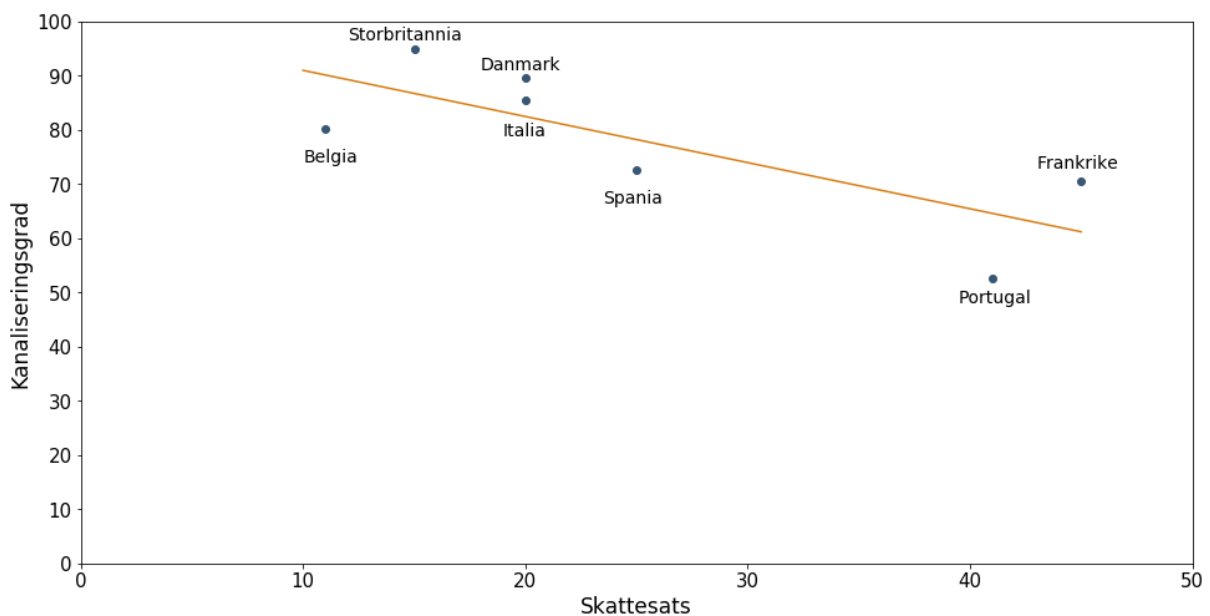


Kanaliseringsgrad

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

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

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



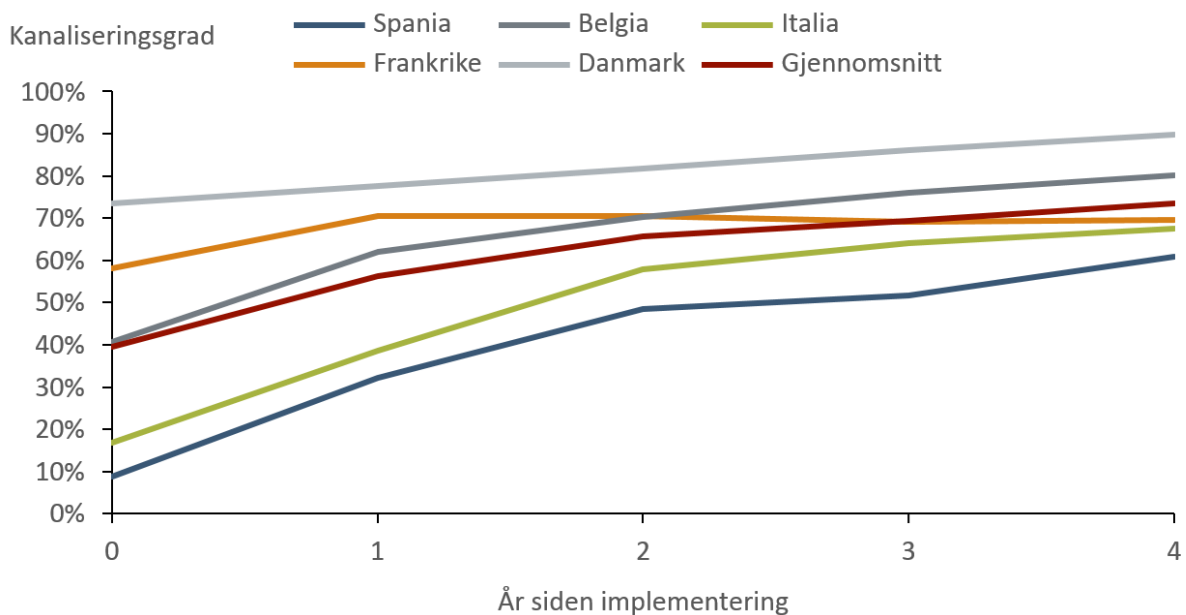
Ettersom skattesatsen er en kostnad og spillselskapene selv kan velge om de vil være en del av lisensregimet, tilsier økonomisk teori et negativt forhold mellom skattesats og kanaliseringsgrad. Dette negative forholdet kan også ses i Figur 10, som viser skattesats og kanaliseringsgrad for de ulike vest-europeiske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

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

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

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

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



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

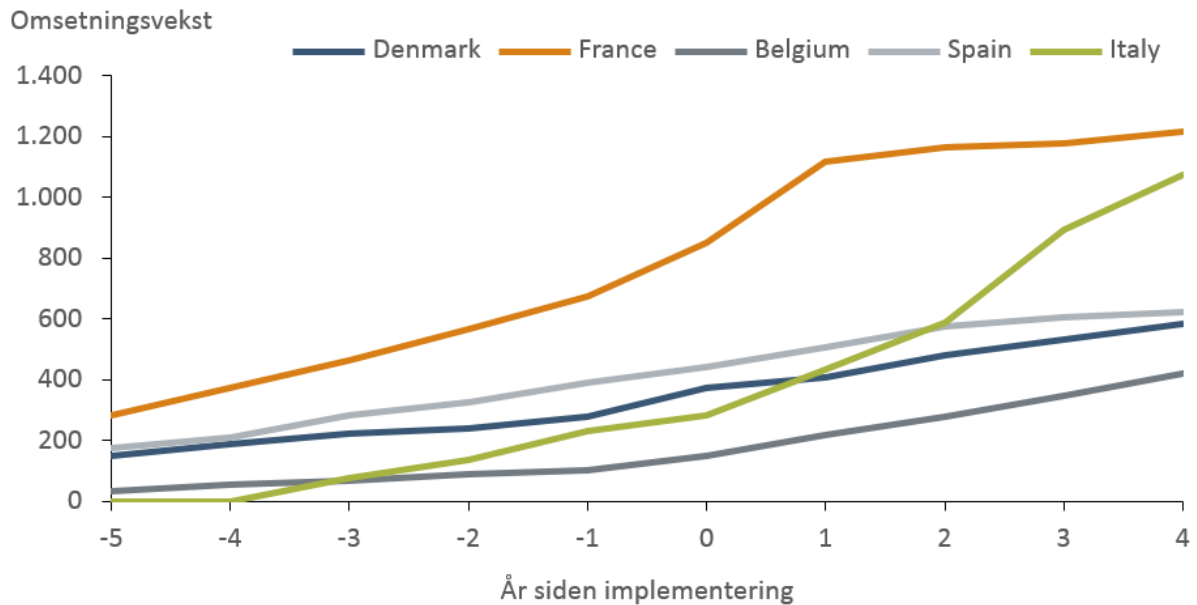
Vekst i markedet

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

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

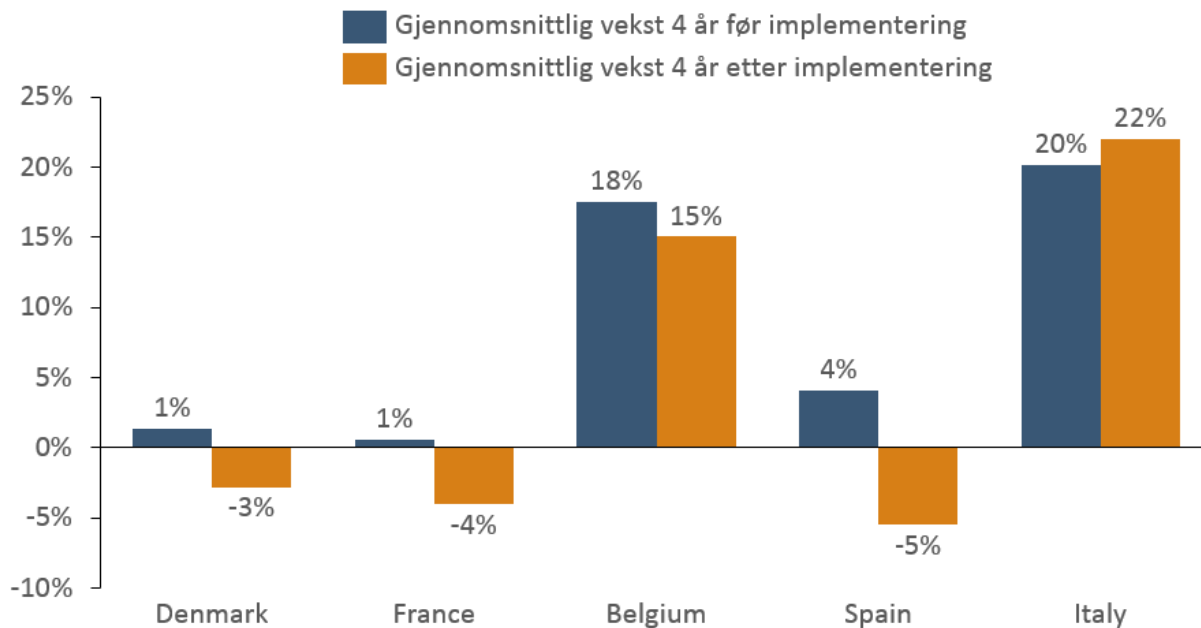
Dette må ses i sammenheng med tidspunktet for implementeringen i 2006, som var en periode hvor online pengespill generelt opplevde en sterk vekst.

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



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

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



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

4.1.2. Markedsvirkninger av å innføre et lisensregime i Norge

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

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

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

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

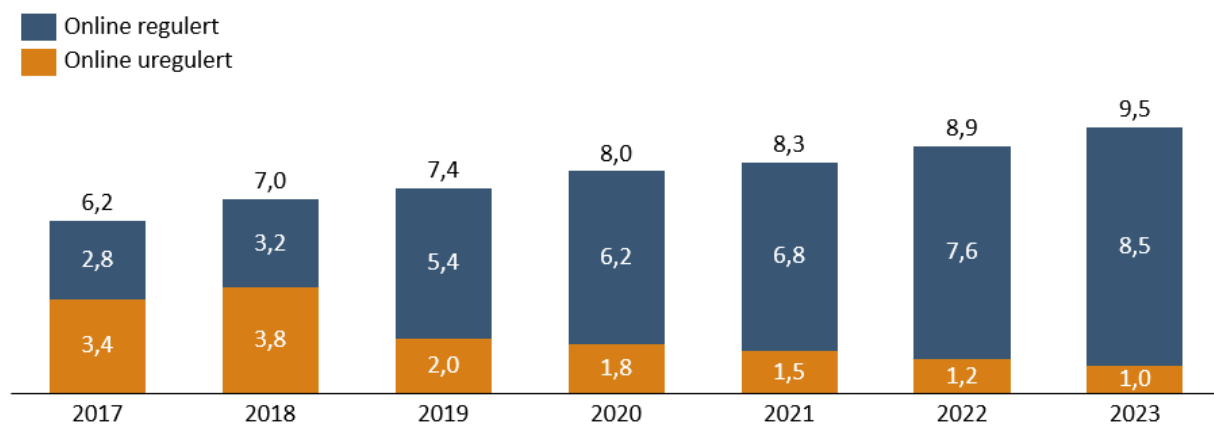
Den danske lovgivningen har de samme hensikter som den norske. Det vil si at den ønsker å holde spillforbruket på et moderat nivå, den ønsker å beskytte unge og andre sårbare personer fra spillavhengighet, den ønsker å beskytte spillerne ved at pengespill skal tilbys på en gjennomsiktig måte, og at loverket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

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

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

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

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



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

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

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

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

5. Vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

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

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

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

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

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

¹¹ (Finansdepartementet, 2014)

¹² (Direktoratet for økonomistyring, 2014)

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

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

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

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

5.1. Prissatte virkninger

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

5.1.1. Skatt fra lisensierte aktører

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

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

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

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

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

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

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

5.1.2. Virkninger for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.3. Virkninger for norske reguleringsmyndigheter

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

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

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

5.1.4. Skattefinansieringskostnad

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

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

	Skatekostnad
15 %	202
20 %	279
25 %	326

5.2. Ikke-prissatte virkninger

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

5.2.1. Virkning på problemspilling

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

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

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

Effekten av økt markedsføring

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

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

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

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

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

Effekten av at flere spiller hos ansvarlige og lisensierte spillselskaper

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

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

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

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

¹⁸ Register Over Frivilligt Utelukkede Spillere

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2. Virkninger for norske spillere

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

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

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

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

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

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

5.3. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

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

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

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

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

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

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

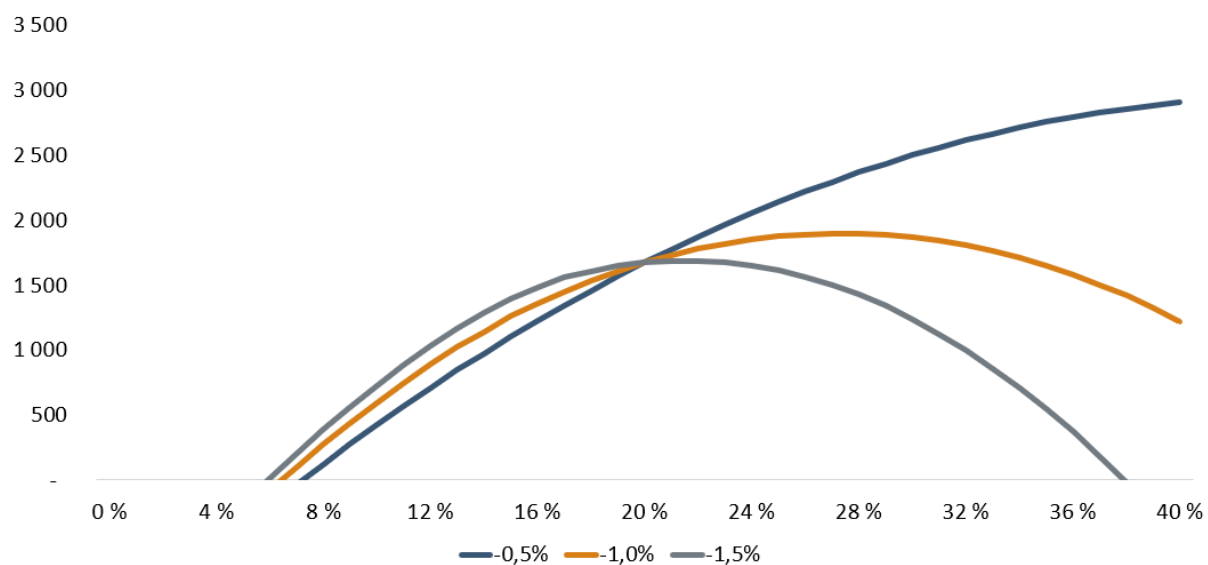
6. Sensitivitetsanalyse

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

6.1. Andre skattesatser og kanaliseringsgrader

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

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



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

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

6.2. Mindre uregulert spilling i nullalternativet

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

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

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

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

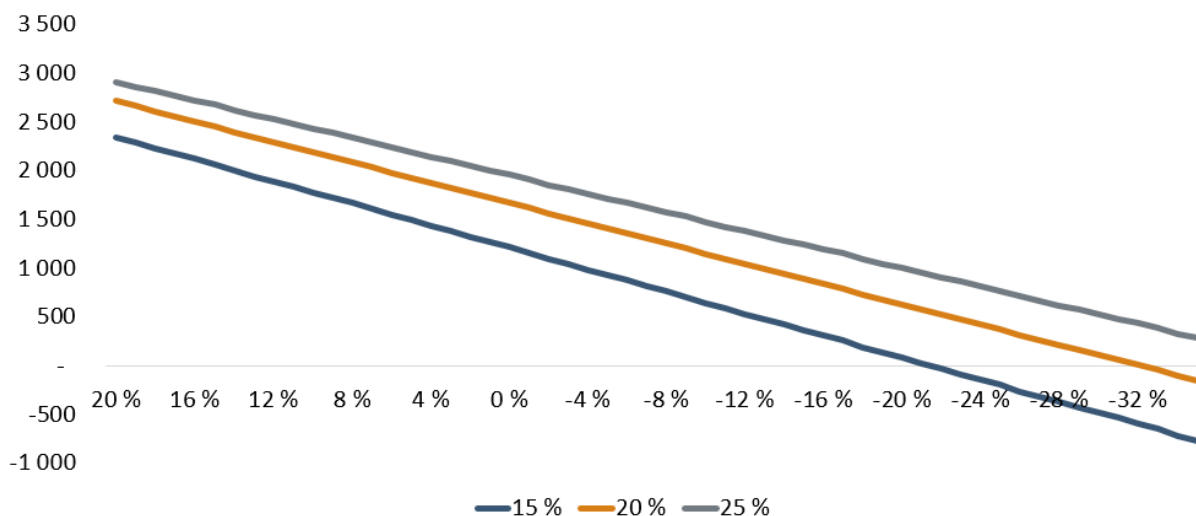
	2019	2020	2021	2022	2023
0 millioner kroner årlig	6,0 %	9,2 %	11,4 %	14,5 %	16,9 %
25 millioner kroner årlig	6,8 %	9,9 %	12,2 %	15,1 %	17,6 %
50 millioner kroner årlig	7,7 %	10,7 %	12,9 %	15,8 %	18,2 %
100 millioner kroner årlig	9,3 %	12,2 %	14,4 %	17,2 %	19,5 %
200 millioner kroner årlig	12,6 %	15,2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

6.3. Effekt på Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsandel

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

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

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



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

6.4. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med Lotteritilsynets estimat på markedsstørrelse

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

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

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

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

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

7. Vurderinger av fordelingsvirkninger

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

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

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

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

Et velkjent argument mot innføring av lisensordning for spill er nettopp at overføringene til idretten, frivilligheten og kulturformål vil reduseres fordi den direkte koblingen fra overskuddet til Norsk Tipping og Rikstoto kuttes. Denne koblingen har blitt institusjonalisert gjennom Tippenøkkel²², men er likevel spesifisert gjennom statsbudsjettet. Det er imidlertid fullt mulig å opprettholde denne koblingen under et lisensregime dersom skatteinntektene øremerkes til det formålet. Dersom alle skatteinntekter fra pengespill øremerkes til samme formål som i dag, viser vår analyse at idrett, kultur og frivillige organisasjoner vil motta større overføringer enn ved en videreføring av enerettsmodellen. Hvor mye ressurser som faktisk overføres vil som nevnt avhenge av hvorvidt fordelingen mellom ulike samfunnsnyttige formål endres ved innføringen av en lisensregime. Det er derfor avhengig av politiske prioriteringer og ikke formen på spill-reguleringen.

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

²¹ Samlet økning i skatteinntekter fratrukket økte offentlige utgifter til Lotteritilsynet

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

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

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

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

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

8. Samlet vurdering og konklusjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Bibliografi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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