

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT**

Stortinget - Familie- og kulturkomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/5996-

Dato
21. desember 2020

Representantforslag 56 S (2020-2021) om å oppheve spillmonopolet i Norge

Kulturdepartementet viser til Familie- og kulturkomiteens brev av 24. november 2020 med representantforslag fra stortingsrepresentantene Himanshu Gulati, Silje Hjemdal, Erlend Wiborg og Roy Steffensen, som lyder:

1. *Stortinget ber regjeringen snarest komme tilbake til Stortinget med et forslag om å oppheve spillmonopolet og innføre en lisensordning som sørger for like konkurransevilkår for norske og internasjonale spillselskap.*
2. *Stortinget ber regjeringen snarest komme tilbake til Stortinget med et forslag om å endre markedsføringsloven slik at alle spillselskaper med lisens lovlig kan reklamere for produktene sine.*

Departementet kommenterer forslaget i vedlagte dokument.

Med hilsen

Abid Q. Raja

Svar på Representantforslag 56 S (2020-2021) om å oppheve spillmonopolet i Norge

1. Innledning

I Meld. St. 12 (2016-2017) *Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* ble målene for pengespillpolitikken drøftet. I meldingen la departementet til grunn at det primært er tre allmenne hensyn bak den norske pengespillpolitikken og dagens enerettsmodell. Disse er:

- hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd,
- hensynet til å forebygge økonomisk mislighold, og
- hensynet til å begrense privat fortjeneste

Selv om det ikke er et selvstendig mål for pengespillpolitikken, er det et faktum at pengespill generer store overskudd. Meld. St. 12 (2016-2017) beskrev derfor at det er et sekundært hensyn i pengespillpolitikken at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til samfunnsnyttige formål, og overskudd fra pengespill går i all hovedsak til idrett, kultur og frivillighet.

I Meld. St. 12 (2016-2017) vurderte departementet hvilken reguleringsmodell som burde velges for pengespillpolitikken i framtiden. Meldingen konkluderte med at enerettsmodellen gir en høyere grad av ansvarlighet enn en lisensmodell, noe som innebærer at modellen ble vurdert som bedre egnet til å motvirke problemer tilknyttet pengespill. I meldingen ble dette begrunnet på følgende måte:

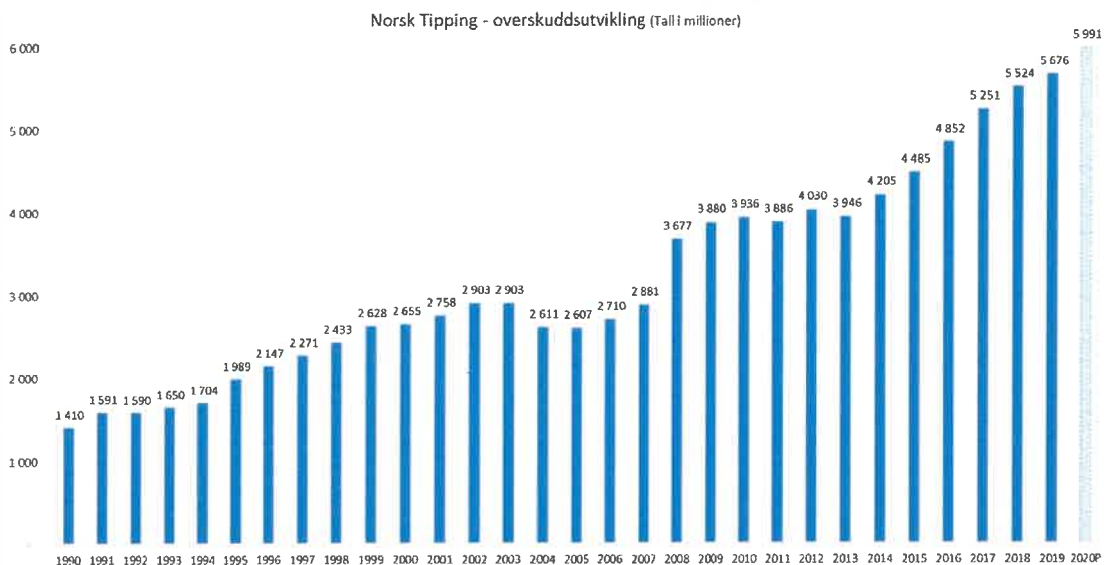
"Spela til Norsk Tipping som kan samanliknast med spela til dei uregulerte aktørane, har lågare førekomst av speleproblem. Norsk Tipping ser òg ut til å klare å kanalisere spelarar til tilboda sine sidan nettspele til Norsk Tipping har fått fleire spelarar sidan lanseringa, mens talet på spelarar hos dei uregulerte selskapa har flata ut.

Dersom dette biletet skulle endre seg og spelselskapa skulle ta ein større prosentdel av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak for dagens uregulerte selskap kunne vere ei betre løysing med omsyn til ansvarleg spel."

Vår vurdering er at situasjonen ikke har endret seg nevneverdig siden 2017, da meldingen ble behandlet av Stortinget. Forholdene som i Meld. St. 12 (2016- 2017) var avgjørende for at departementet anbefalte en videreføring av enerettsmodellen gjør seg fremdeles gjeldende, og konklusjonen er dessuten styrket ved at Norsk Tippings kanalisering av spillere framstår sterkere i dag enn i 2017, jf. pkt. 2.2.

Som følge av sin rolle som enerettstilbyder, er Norsk Tipping ikke profittmaksimerende og har flere omsetningsdempende tiltak, som f.eks. tapsgrenser. Selskapet har likevel evnet å generere store overskudd til gode formål, som følge av økt kanalisering av spillere og reduksjon i kostnader. Norsk Tipping følger således opp målet i pengespillpolitikken om at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål.

I 2020 fordelte Norsk Tipping over 5,5 mrd. kroner til formålsmottakerne. Norsk Tippings overskudd til gode formål har hatt en jevn økning de senere årene.



Graf over Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige formål 1990-2019, inkl. selskapets prognose for 2020

2. Vil en lisensmodell kunne gi det samme beskyttelsesnivået og samtidig øke statens inntekter?

2.1. Utgangspunkter

Som det fremgår av representantforslaget, er forslagsstillerne av den oppfatning at et velutformet lisensregime vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn dagens enerettsmodell, samtidig som det vil bidra til en mer effektiv innsats mot spilleproblemer. Det kan på bakgrunn av dette oppstilles to forutsetninger for å kunne innføre en norsk lisensmodell for pengespill:

- 1) En lisensmodell må gi en mer effektiv beskyttelse mot spilleproblemer enn dagens ordning (eller i alle fall ikke en svakere beskyttelse)
- 2) En lisensmodell må generere et større overskudd til samfunnsnyttige formål enn dagens ordning (eller i alle fall ikke et mindre overskudd)

Departementet vil i det følgende redegjøre for hvorvidt det er sannsynlig at disse to målsetningene vil bli nådd ved en eventuell overgang til lisensmodell på pengespillfeltet.

2.2. Enerettsmodellens kanaliseringsevne

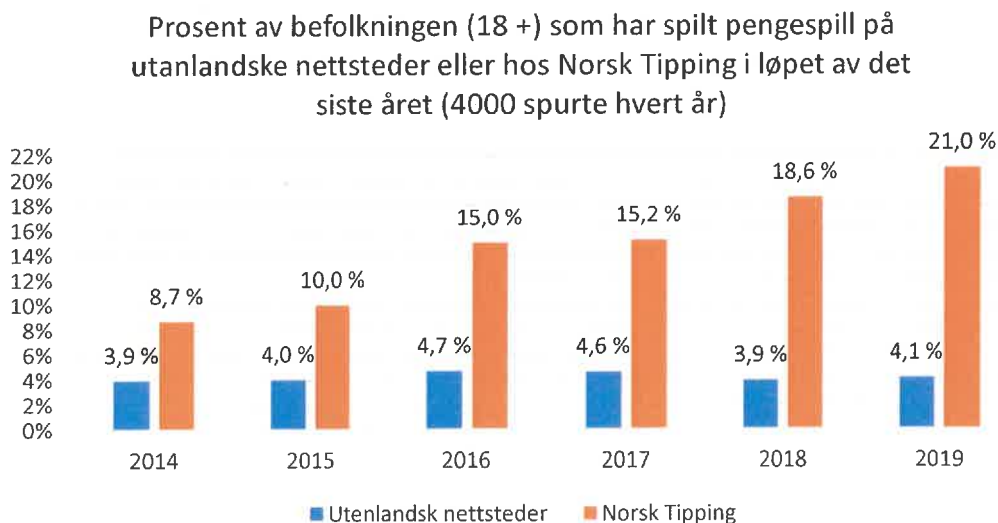
Forslagsstillerne har vist til at en lisensmodell, i motsetning til en enerettsmodell, vil gi norske myndigheter en bedre kontroll på markedet. I dette ligger det også en påstand om at enerettsmodellen ikke er egnet til å oppnå myndighetskontroll, bl.a. fordi den ikke i tilstrekkelig grad evner å kanalisere spillere eller stenge de uregulerte aktørene ute fra det norske markedet.

Etter departementets syn er dette ikke riktig. Realiteten er tvert imot at enerettsaktørene i tiltakende grad evner å kanalisere spillere fra det uregulerte markedet. I tillegg blir det stadig vanskeligere for de uregulerte aktørene å operere i det norske markedet, som følge av nye effektive tiltak.

Som forslagsstillerne har vist til, ligger markedsandelen til de utenlandske spillselskapene på rundt 50 % ifølge enkelte kilder. Det er behov for å presisere at når man snakker om en kanaliseringsgrad på rundt 50 %, snakker man kun om kanalisering av online sport- og kasinospill, uten å inkludere f.eks. online hestespill. Videre er tallet 50 % knyttet til kanalisering målt i omsetning, og ikke målt i antall spillere. Anslaget er høyst usikkert, da de utenlandske pengespillselskapene ikke oppgir sine omsetningstall for Norge.

Videre er det grunn til å påpeke at kanalisering er et svært komplekst felt, hvor det er nødvendig å balansere attraktivitet med ansvarlighet. Norsk Tipping ville for eksempel hatt en langt høyere kanaliseringsgrad dersom selskapet ikke var underlagt omsetningsdempende ansvarlighetstiltak (tapsgrenser, spillpauser, redusert trekningshastighet osv.).

Lotteritilsynets kvartalsvise og halvårslige målinger viser at andelen av befolkningen som har spilt hos de utenlandske selskapene har vært stabil i mange år og har i snitt ligget på noe over 4 %.¹ Samtidig har det vært en jevn økning i andelen av befolkningen som spiller pengespill på internett hos Norsk Tipping, fra 10 % i 2015 til 21 % i 2019. Tabellen under illustrerer at veksten har skjedd hos de norske regulerte nettspillene, og ikke hos de utenlandske spillselskapene. Det ser altså ut til at NT i tiltakende grad lykkes med kanalisering, til tross for at selskapet i de senere år har innført ansvarlighetstiltak som isolert sett må antas å svekke kanaliseringsevnen.



Kilde: Lotteritilsynet

¹ Statistikken innhentes fra Sentio Research AS. At andelen ligger på noe over 4 % bekreftes også av målingene for 1. – 3. kvartal 2020, som ennå ikke er publisert.

I Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling våren 2020, konkluderte tilsynet med at en samlet vurdering av ulike kilder gir en indikasjon på at Norsk Tippings kanaliseringsevne er god, og kan være styrket. Dette har skjedd i en periode med rask teknologisk utvikling hvor pengespill har blitt tilgjengelig i økende grad i digitale kanaler, f.eks mobiltelefon. Samtidig har de uregulerte selskapene hatt et høyt markedsføringstrykk de siste årene, særlig på fjernsynskanaler som retter sine sendinger mot et norsk publikum men sender fra andre land. Dette tyder på at enerettsmodellen på nåværende tidspunkt er egnet til å kanalisere publikums spillelyst i retning av regulerte, ansvarlige tilbud.

En av årsakene til at enerettsmodellen i høy grad evner å kanalisere spillere, er at Norsk Tipping har lyktes i å tilby attraktive spill som kan konkurrere med det uregulerte spilltilbudet. Undersøkelser viser videre at Norsk Tipping har et godt omdømme, og det er nærliggende at flere nordmenn velger å spille hos Norsk Tipping fremfor hos utenlandske aktører, bl.a. fordi overskuddet går til samfunnsnyttige formål.

En annen årsak til at enerettsmodellen lykkes i å kanalisere spillere, er at norske myndigheter arbeider effektivt med å stenge de utenlandske spillselskapene ute fra det norske markedet. Lotteritilsynet har for eksempel prioritert arbeidet med å håndheve det såkalte betalingsformidlingsforbudet, som innebærer at norske banker kan pålegges å stanse betalingstransaksjoner til og fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Forbudet har hatt en betydelig effekt etter at Lotteritilsynet i de senere årene har intensivert arbeidet med å håndheve forbudet. Dette ser man bl.a. ved at stadig flere formidlere av betalingstjenester har avsluttet sin virksomhet i Norge, etter at Lotteritilsynet har fattet vedtak om å stanse betalinger knyttet til pengespill til eller fra disse tjenesteyterne. Dette kompliserer de ulovlige spilleselskapenes virksomhet i Norge, da de for å omgå forbudet er avhengige av å benytte seg av tredjeparts betalingsformidlere som mellomledd. At betalingsformidlingsforbudet har hatt en negativ effekt på de utenlandske spilleselskapenes markedsandel, er også noe de utenlandske pengespillselskapene selv har vist til i flere sammenhenger. Lotteritilsynet har også i senere tid mottatt informasjon om at flere uregulerte spillselskaper har eller er på vei til å trekke seg ut av det norske markedet.²

I tillegg har det i senere tid blitt vedtatt eller foreslått flere tiltak som vil gjøre det enda vanskeligere å operere ulovlig i det norske markedet. For eksempel har Stortinget nylig vedtatt regjeringens forslag om å gi Medietilsynet hjemmel til å stanse TV-reklame for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, og som sendes fra utlandet. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2021. Dette vil kunne føre til en betydelig reduksjon av reklame for utenlandske spillselskaper, noe som igjen vil gjøre det vanskeligere for utenlandske pengespillselskaper å etablere eller beholde en posisjon på det norske markedet.

² Virginbet.com, Casinoclub.com og Betfred.com har allerede stengt sine spillnettsider for norsk deltakelse. I tillegg har Bwin.com, Sportingbet.com og Partypoker.com opplyst at de vil stenge ned i Norge fra 16. desember 2020.

Videre er det i høringsnotatet til ny pengespillov foreslått å gi Lotteritilsynet flere effektive virkemidler for å sikre at pengespill skjer i lovlige former. Dette omfatter innføring av DNS-varsling på nettsider for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, noe som innebærer at den som kontakter en nettside som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet, opplyses om at nettsiden tilbyr pengespill i strid med norsk lov. Tiltaket antas å ville føre til en nedgang i rekrutteringen av nordmenn til ulovlige pengespilltilbud, ved at flere vil få kunnskap om at disse nettsidene tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. Også DNS-blokkering, som innebærer at tilgangen til den ulovlige nettsiden blokkeres, ble i høringsnotatet nevnt som et alternativ til DNS-varsling. Det er ikke avgjort hvorvidt man vil innføre varsling eller blokkering. Forslag til ny pengespillov gir også Lotteritilsynet bedre tilgang til informasjon og lokaler for å motvirke og avdekke brudd på loven, samt mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Etter departementets syn vil disse nye virkemidlene til sammen gjøre det enda vanskeligere å nå fram for aktører som ikke har lov til å tilby pengespill på det norske markedet.

2.3. Vil en lisensmodell kunne gi et like godt beskyttelsesnivå som enerettsmodellen?

2.3.1. Utgangspunkter

Flesteparten av de uregulerte pengespillselskapene som retter sine tilbud ulovlig mot det norske markedet i dag, er etablert på Malta. Årsaken til at de har valgt Malta som etableringssted, kan antas å være at Malta har gunstige skattevilkår og en liberal regulering på pengespillområdet. Dette gjør at spillselskapene kan oppnå et høyst mulig overskudd. De maltesiske spillselskapene kan likevel være interessert i å delta i et norsk lisensmarked fordi det vil gi dem uhindret tilgang til det norske markedet, slik at de kan nå ut til flere norske forbrukere. Dette vil de oppnå fordi de innenfor en lisensmodell får markedsført tilbudene sine mer effektivt, og fordi de ved å operere lovlig unngår at norske myndigheter anvender tiltak for å stenge dem ute fra det norske markedet. De vil imidlertid kun ønske norsk lisens dersom Norge samlet sett tilbyr konkurransedyktige nok vilkår til at de anser det som mer lønnsomt å være del av en lisensmodell enn å fortsette å operere uregulert fra Malta. I Sverige og Danmark, som begge har innført lisenssystem på pengespillfeltet, er kanalisierungsgraden av den konkurranseutsatte delen av spillmarkedet henholdsvis 88 og 93 prosent.³ Dette illustrerer at selv innenfor et lisenssystem er det sannsynlig at en andel av omsetningen vil skje hos uregulerte aktører.

Sammenlignet med mange andre europeiske land, har Norge valgt et spesielt høyt beskyttelsesnivå på pengespillfeltet, gjennom bl.a. strenge ansvarlighetstiltak. For at det beskyttelsesnivået vi har lagt oss på ikke skal svekkes under en lisensmodell, vil lisenshaverne også måtte gå med på å innføre strenge ansvarlighetstiltak som vil gå utover omsetningen deres.

³ Statskontoret (2020): "Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden", s. 41 og Spillemyndigheden (2019): "Rapport om ulovligt spil" s. 14. Tallet fra Sverige er for 2019, mens tallet fra Danmark er et estimat for 2020.

I motsetning til Norsk Tipping, som er et statseid selskap med et klart samfunnsoppdrag om å tilby ansvarlige spill, vil de børsnoterte utenlandske pengespillselskapene alltid ha et press på seg for å maksimere fortjenesten. Det er derfor vanskelig å se for seg at disse selskapene vil gå med på å innføre like strenge ansvarlighetstiltak som Norsk Tipping er underlagt i dag. Slike ansvarlighetstiltak virker normalt omsetningsdempende og kan følgelig redusere fortjenesten. Tiltakene kan derfor være lettere å gjennomføre innenfor et monopol, der tilbyderne primært skal bidra til ansvarlig spill og ikke til å maksimere fortjenesten for eierne. Rambøll konkluderte også i en rapport fra 2015 med at det ikke vil være mulig å opprettholde et tilsvarende ansvarlighetsregime innenfor en lisensmodell, fordi potensielle lisenssøkere ikke vil finne dette markedet interessant.⁴

Spillselskapene som søker lisens vil, ut i fra en forretningsanalyse, veie kostnaden ved pålagte ansvarlighetstiltak opp mot den eventuelle gevinsten ved å få uhindret tilgang til det norske markedet. Går ansvarlighetstiltakene mer utover omsetningen enn hva de tjener på å få uhindret tilgang til markedet, vil de antakelig finne det mer attraktivt å operere uregulert utenfor lisenssystemet.

2.3.2. Eksempler på ansvarlighetstiltak som vil være utfordrende å opprettholde i en lisensmodell

Det kan trekkes frem flere konkrete eksempler på omsetningsdempende ansvarlighetstiltak som Norsk Tipping opererer med i dag, og som det ikke er grunn til å tro at utenlandske spillselskaper vil gå med på under en lisensmodell. For det første er Norsk Tippings spill underlagt obligatoriske tapsgrenser. Dette innebærer at det ikke er mulig å tape mer enn 20 000 kroner i måneden på tvers av alle spill, med lavere individuelle tapsgrenser innenfor de spillkategoriene som har en middels eller høy risiko for spilleproblemer. Den månedlige tapsgrensen for Norsk Tippings bingoautomater er for eksempel 4400 kroner i måneden, og tapsgrensen for instaspill (online kasino og online bingo) er 7500 kroner i måneden. Til sammenligning kan man i dag tape inntil 140 000 kroner *i timen* på enkelte spill hos de uregulerte spillselskapene.⁵ At disse selskapene vil gå med på å operere med tilsvarende obligatoriske tapsgrenser som Norsk Tipping fremstår som lite sannsynlig, fordi de i dag har en forretningsmodell hvor enkelte spillere taper langt mer.

Et annet eksempel på tiltak som det ikke er grunn til å tro at de utenlandske spillselskapene vil finne lønnsomt i et lisenssystem, er de strenge begrensningene som gjelder for enerettsaktørenes markedsføring. Det er for eksempel ikke tillatt for Norsk Tipping å markedsføre kasinospill eller andre lignende spill med høy risiko for spillavhengighet. Dette følger av de statlige retningslinjene for Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsføring. Retningslinjene strammes ytterligere inn fra januar 2021, blant annet når det gjelder hvilke virkemidler som kan benyttes i markedsføringen av høye gevinster. Videre forholder Norsk Tipping seg til en rekke andre begrensninger i sin markedsføringspraksis. Dette omfatter bl.a. "Nei takk"-

⁴ Rambøll (2015): "Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill". Rapporten ble bestilt på oppdrag av Kulturdepartementet.

⁵ Lotteritilsynet (2019): "Tilsynsrapport nr. 4: Revisjon av Norsk Tippings kasinospill".

listen, som innebærer at selskapet ikke benytter seg av triggende virkemidler som oppstarts- eller reaktiveringsbonuser, VIP-kundestatus, belønning av kunder basert på spillaktivitet, automatisk spill (autoplay) eller direktemarkedsføring mot spillere som har ekskludert seg selv. Alt dette er virkemidler som i høy grad benyttes av uregulerte spillselskaper i dag. For å opprettholde det samme beskyttelsesnivået hva gjelder markedsføring i et lisensregime, vil altså potensielle lisenshavere måtte gå med på å ikke kunne markedsføre kasinospill og andre høyrisikospill overhodet, samt forholde seg til betydelige begrensninger i markedsføringen for de spillene som det er tillatt å markedsføre. Det er fra spill forbundet med høy risiko for spilleproblemer, såkalte "røde spill", at de utenlandske spillselskapene oppnår hoveddelen av sin inntekt, og de er derfor forretningsmessig avhengige av å kunne markedsføre disse spillene.

Omsetningspotensialet fra røde spill påvirker altså tilbudssiden, ved at tilbyderne sannsynligvis ikke vil akseptere sterke begrensninger i muligheten til å markedsføre disse spillene. Men det kan også påvirke etterspørselsiden, ved at lisensaktørenes omfattende markedsføring av slike spillkategorier fører til at publikums etterspørsel vris mot høyrisiko-spill. I Danmark, for eksempel, som gikk over til en lisensmodell i 2012, har man sett en større vekst i markedet for røde spill som odds- og kasinospill, sammenlignet med lotterier, som regnes som grønne spill. Markedene for oddsspill og online kasinospill utgjorde 29,5 % av det samlede danske spillemarked i 2012, mens det i 2018 utgjorde 47,8 %.⁶ Noe av denne dreiningen kan trolig forklares med at den teknologiske utviklingen har gjort spill lettere tilgjengelig over internett, men det har altså vært en markert dreining mot spill med større risiko for spillavhengighet etter innføring av lisensmodell. Videre har markedsføringen for pengespill i Danmark økt betraktelig etter innføring av lisensmodell, og antall pengespillreklamer på TV og radio har nesten tredoblet seg fra 2012 til 2019.⁷ Økt markedsføring må antas å lede til økt omfang av pengespill. Følgelig kan det hevdes at en overgang til en lisensmodell både kan øke totalvolumet av pengespill i samfunnet og vri etterspørselen i retning av spill med høyere risiko.

2.3.3. Potensiell økt kontroll med utenlandske aktører vil gå på bekostning av ansvarlighetsnivået til de norske aktørene

Enkelte kan hevde at en lisensmodell med mindre strenge ansvarlighetstiltak enn under dagens enerettsmodell likevel vil forbedre det totale beskyttelsesnivået, fordi det medfører at de uregulerte aktørene som velger å søke lisens også må følge disse tiltakene. Ulempen er imidlertid at dagens regulerte aktører som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil måtte senke sitt ansvarlighetsnivå for å kunne være konkurransedyktige.

Forslagsstillerne har vist til Sverige som eksempel på at et lisenssystem vil være gunstig både økonomisk og av hensyn til ansvarlighetsnivået. Det er imidlertid flere momenter som gjør at det blir upresist å sammenligne Norge med Sverige når det gjelder den potensielle gevinsten ved å innføre en lisensordning.

⁶ Spillemyndighedens årsberetning 2018

⁷ Kantar Gallup Adfacts

For det første hadde Sverige i perioden med monopol en langt lavere statlig kontroll på pengespillmarkedet enn hva norske myndigheter har i dag. Dette skyldtes bl.a. at enerettsaktøren Svenska Spel ikke tilbød online kasinospill, slik at dette markedssegmentet var helt overlatt til ikke-svenske aktører som opererte uten tillatelse på det svenske markedet. Den svenske grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet gjorde det i tillegg vanskelig å stoppe reklame fra slike aktører, og det ble i stor skala publisert markedsføring for uregulerte spillselskaper i bl.a. svenske riksaviser uten at myndighetene klarte å stoppe dette. Dette skiller seg fra situasjonen i Norge, hvor de norske mediehusene respekterer markedsføringsforbudet fullt ut. Det fantes derfor også et større potensial for Sverige for å oppnå økt kontroll med dette markedet.

For det andre ga det svenske spillmonopolet også et lavere beskyttelsesnivå enn hva som er tilfellet under den norske enerettsmodellen. Fordi svenske myndigheter hadde lite kontroll med det uregulerte markedet og ikke tilbød noe alternativ til flere av de uregulerte høyrisiko-spillene, benyttet også svenske spillere seg i høyere grad av det uregulerte spilltilbudet uten nødvendige ansvarlighetstiltak. I tillegg var også de lovlige spilloperatørenes spilltilbud underlagt færre ansvarlighetstiltak enn hva Norsk Tipping er i dag. De opererte f.eks. ikke med obligatoriske taps- eller innsatsgrenser.

Det kan altså legges til grunn at det svenske spillmonopolet hadde en lavere kontroll med det uregulerte markedet og et lavere beskyttelsesnivået enn hva vi har under den norske enerettsmodellen. På grunn av det lave kontroll- og beskyttelsesnivået skulle det også mindre til før en overgang til et lisenssystem ville være gunstig for Sverige. Sverige hadde med andre ord mer å vinne og mindre å tape på å gå over til en lisensmodell, da sjansen for å oppnå økt kontroll og forbrukerbeskyttelse var langt større enn hva den vil være for Norge i dag.

2.3.4 Om muligheten til å stenge seg ute fra spill

Som forslagsstillerne har vist til, har man i Sverige opprettet et system hvor kunden kan stenge seg ute fra alle lisensierte spillselskaper ("Spelpaus"). Også Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tilbyr hver sine utestengningsløsninger. Vi har imidlertid per i dag ikke et felles system for utestengning som gjør at man kan stenge seg ute fra begge enerettsaktørene og øvrige regulerte spilltilbydere samtidig.

Departementet er enig med forslagsstillerne i at Spelpaus er et positivt virkemiddel som har forbedret situasjonen i Sverige sammenlignet med tiden før overgangen til lisensmodell. Det stemmer imidlertid ikke, slik forslagsstillerne har vist til, at Spelpaus gir mulighet til å stenge seg ute fra *alle* spillselskaper. Systemet stanser kun aktivitet i det regulerte markedet, og vil ikke kunne hindre spillere fra å benytte spilltilbud hos uregulerte aktører som ikke har lisens til å operere i Sverige. At en utestengningsløsning utelukkende vil kunne omfatte regulerte aktører, gjelder uavhengig av om man har et lisenssystem eller en enerettsmodell for pengespill. Til tross for at Sverige har gått over til en lisensmodell, er kanaliseringsgraden for online kasinospill bare 75 %, målt i omsetning.⁸ Det betyr at så mye som 25 % av denne spillingen skjer hos uregulerte selskaper som det ikke er mulig å stenge seg ute fra.

⁸ Statskontoret (2020): "Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden", s. 41.

Til dette kan det selvsagt innvendes at kanaliseringsgraden innenfor den norske enerettsmodellen er enda lavere (rundt 50 % for sport- og kasinospill, jf. pkt. 2.2). Etter departementets vurdering er det samlede beskyttelsesnivået likevel betydelig høyere i Norge enn i Sverige. Dette skyldes som nevnt at de norske enerettsaktørene opererer med flere andre strenge og effektive ansvarlighetstiltak, i tillegg til at Norsk Tippings kanaliseringsgrad ser ut til å gå gradvis oppover. Dette gjør også at behovet for en felles utestengningsløsning er mindre her enn i Sverige.

2.3.5 Heller ikke en lisensmodell kan gi full kontroll på markedet

Forslagsstillernes oppfatning synes å være at dersom man bare inviterer de uregulerte aktørene inn i det lovlige markedet, vil man sikre at de pengespillaktørene som retter sine tilbud ulovlig mot Norge i dag både etterlever norske ansvarlighetskrav og betaler skatt til Norge. Dette blir etter vårt syn en for enkel tilnærming.

For det første vil det alltid eksistere en andel uregulerte aktører som retter sine tilbud mot det norske markedet uten tillatelse, også innenfor et lisenssystem. Dette har man som nevnt sett i Sverige, hvor om lag en fjerdedel av markedet for online kasinospill tilfalt uregulerte selskaper uten lisens i 2019.

For det andre vil ikke et lisenssystem gi noen garanti for at de tidligere uregulerte aktørene etterlever norske regler bare de får norsk lisens. I Sverige har for eksempel Spelinspektionen gitt flere advarsler og bøter til lisensierte aktører for brudd på regelverket. Typiske regelbrudd som har blitt sanksjonert, er brudd på markedsføringsreglene, som f.eks. forbudet mot å tilby bonus.⁹

En sentral del av enerettsmodellen er at myndighetene gjennom sitt eierskap av Norsk Tipping kan gripe inn og gjøre endringer gjennom direkte instruks på kort varsel dersom det viser seg at ansvarligheten utfordres. Enerettsmodellen tilrettelegger dessuten for at enerettsaktørene selv er proaktive når det gjelder innføring av ansvarlighetstiltak. Innføringen av obligatoriske tapsgrenser kom for eksempel som et initiativ fra Norsk Tipping selv. En lisensmodell, derimot, skaper helt andre rammer for innføring av ansvarlighetstiltak. Her vil endring av ansvarlighetstiltakene være en mer omfattende prosess og vil måtte gjennomføres ved regelverksendringer som må følge normale høringsprosedyrer. I tillegg vil et omfattende privat marked medføre press for å få en stadig oppmykning av regelverket, noe vi også har sett i Sverige. I en rapport fra april 2020 peker den svenske bransjeforeningen for onlinespill (BOS) på at den lave kanaliseringsgraden for sport- og kasinospill i Sverige gjør at lisensordningens fremtid avhenger av myndighetenes villighet til å avstå fra å innføre flere ansvarlighetstiltak.¹⁰ Det advares bl.a. mot å gjennomføre markedsføringsbegrensninger som berører lisensierte selskaper, og mot å innføre ytterligere begrensninger for sportsspill. Dette illustrerer

⁹ En oversikt over sanksjonerte brudd finnes på Spelinspektionens nettsider: <https://www.spelinspektionen.se/Regler-och-beslut/beslut/beslut-aktorer/>

¹⁰ Copenhagen Economics (2020): "The degree of channelization on the swedish online gambling market"

hvordan det innenfor en lisensmodell vil eksistere helt andre rammer for gjennomføring av ansvarlighetstiltak. Dette gjør også at det må antas å bli svært vanskelig å gå tilbake til en enerettsmodell etter en eventuell omregulering, skulle det vise seg at en lisensmodell går for mye på bekostning av beskyttelsesnivået.

2.3.6 Økningen i spilleproblemer siden 2013 kan ikke knyttes til valget av enerettsmodell som reguleringsmodell

Som forslagsstillerne har vist til, har det ifølge UiBs befolkningsundersøkelser om pengespillproblemer i Norge skjedd en betydelig økning i antall problemspillere fra 2013 til 2019. Tallene er bekymringsverdige, og får betydning bl.a. når enerettsaktørene løpende vurderer sitt eget spilltilbud. Det vil imidlertid være uriktig å knytte denne økningen i spilleproblemer til valget av enerettsmodellen som reguleringsmodell.

Som det pekes på i den siste befolkningsundersøkelsen, kan økningen i problemspillere bl.a. skyldes at pengespill er lettere tilgjengelig på internett enn før, og at flere i dag spiller fra mobil. Undersøkelsen viser også at de fleste som spilte på nett brukte mobiltelefon som plattform. Dette er en stor endring siden 2013, og skyldes den digitale utviklingen som har skjedd i samfunnet siden da. Økt tilgjengelighet via mobilskjermen kan naturligvis ikke knyttes til valget av en enerettsmodell som reguleringsmodell, og departementet kan ikke se at tilgjengeligheten ville ha vært lavere i en lisensmodell, snarere tvert imot.

En annen mulig årsak til økningen som det pekes på i rapporten, er økt reklameeksponering. Ifølge undersøkelsen er det rapportert hyppigere eksponering for reklame for utenlandske pengespillselskap enn for Norsk Tipping, og TV er den kanalen hvor flest opplever eksponering for pengespillreklame. Dette skyldes bl.a. at man hittil ikke har lyktes i å hindre TV-reklame for utenlandske pengespillselskaper, fordi slik reklame sendes fra utlandet hvor norske myndigheter ikke har jurisdiksjon. Som tidligere nevnt har imidlertid Stortinget nylig vedtatt regjeringens forslag om å gi Medietilsynet nye verktøy for å stanse denne reklamen, og bestemmelsen vil tre i kraft 1. januar 2021. Dette vil kunne redusere de utenlandske pengespillselskaperenes markedsføringstrykk og dermed også deres tilstedeværelse i det norske markedet. Dersom markedsføringstrykket fra uregulerte aktører blir mindre, vil også Norsk Tipping måtte redusere egen markedsføring, noe departementet varslet om i lovproposisjonen til bestemmelsen. Å redusere det totale markedsføringstrykket på denne måten er et grep som kan gjøres nettopp fordi man har en enerettsmodell i Norge. Under en lisensmodell, derimot, vil konkurransen mellom ulike aktører gjøre det tvingende nødvendig med markedsføring, noe som i stedet vil føre til økt eksponering. Også her ser man at en av de bakenforliggende årsakene til økningen i spilleproblemer (økt reklameeksponering) ikke kan knyttes til enerettsmodellen som sådan, eller at dette ville vært bedre under en lisensmodell. Snarere tvert imot.

2.3.7 Oppsummering

Det er liten grunn til å tro at det vil være mulig innenfor et lisenssystem å opprettholde et tilsvarende beskyttelsesnivå som det som eksisterer under enerettsmodellen i dag. Dette skyldes bl.a. at potensielle lisenssøkere ikke vil finne dette markedet

interessant, fordi ansvarlighetstiltakene vil gå for mye utover omsetningen deres. Et lisenssystem med stor oppslutning vil derfor antakelig kreve at det stilles langt lavere krav til ansvarlighetstiltak enn hva Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er underlagt i dag. Dette kan riktignok gi økt kontroll med utenlandske spillselskap, men vil samtidig gå på bekostning av ansvarlighetsnivået til de norske aktørene. Departementet vurderer derfor at en omregulering til lisensmodell ville føre til at beskyttelsesnivået totalt sett reduseres.

2.4 Økonomiske konsekvenser ved valg av lisensmodell

2.4.1 Innføring av lisensmodell for samtlige spillkategorier

Departementet forstår representantforslaget slik at regjeringen bes komme med et forslag om å oppheve spillmonopolet i sin helhet, hvilket innebærer at det innføres en lisensmodell for samtlige spillkategorier, inkludert lotterispillene.

I 2015 bestilte Kulturdepartementet en utredning av Rambøll om økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill.¹¹ Rapporten konkluderte med at en innføring av en lisensordning for alle typer pengespill ville medføre et tap i inntektene til det norske samfunn på over 700 millioner kroner.

Ifølge Rambøll skyldes tapet primært en betydelig reduksjon i inntektene til Norsk Tipping som følge av den økte konkurransen i et lisensregime, noe som igjen vil gi lavere omsetning og redusert samfunnsbidrag fra selskapet. Den økte konkurransen vil også kreve at Norsk Tipping øker sine markedsføringsutgifter, noe som vil redusere overskuddet som ellers ville gått til frivillige og ideelle virksomheter. Videre vil gevinstandelene, dvs. prosentandelen av innsatsen som utbetales til premier, sannsynligvis bli presset opp. Til illustrasjon er gevinstandelen for Lotto, som i liten grad er konkurranseutsatt, på ca. 49 %, mens gevinstandelen for Norsk Tippings kasinospill, som i stor grad er konkurranseutsatt, på ca. 95 %. En høyere gevinstandel vil redusere overskuddet til gode formål ytterligere.

Rambøll peker også på at en lisensordning vil kreve et mer omfattende og kostnadskrevenende tilsyn enn en enerettsmodell, på grunn av antallet private aktører i markedet og mindre mulighet til direkte kontroll med disse. Den danske spillemyndighetens kostnader økte for eksempel med 23 prosent etter at de innførte lisensmodell.¹² I Sverige økte kostnadene for statlige myndigheter knyttet til spillmarkedet med 22 prosent.¹³

I 2019 vurderte også Oslo Economics de økonomiske konsekvensene ved å gå over til en lisensmodell.¹⁴ Rapporten ble bestilt på oppdrag av Extrastiftelsen (i dag stiftelsen DAM). Rapporten konkluderer med at det er en betydelig risiko for at en

¹¹ Rambøll (2015): "Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill".

¹² Rambøll (2015): s 57

¹³ Statskontoret (2020): "Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden", s. 107

¹⁴ Oslo Economics (2019): "Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i Norge"

lisensmodell vil medføre et inntektsbortfall for staten (og dermed potensielt de frivillige og ideelle virksomhetene) på mer enn en milliard kroner.

2.4.2 Innføring av lisensmodell for utvalgte spillkategorier

Som nevnt forstår vi representantforslaget som at det foreslås å innføre en lisensmodell for alle spillkategorier. Om man derimot kun gjennomfører en delvis liberalisering av pengespillmarkedet, vil inntektstapet sannsynligvis bli mindre.

Rambøll-rapporten fra 2015 vurderte også et scenario der det bare innføres en lisensordning for sportspill og online kasinospill, og ikke for lotterier. Rapporten konkluderer med at et slikt scenario ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdig tap i inntektene til det norske samfunnet gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten. Rambølls konklusjon ble imidlertid kritisert av de internasjonale spillselskapene for å legge til grunn for lave tall for hvor stort dagens uregulerte marked er. Departementet fikk på denne bakgrunn utarbeidet en tilleggsrapport. Analysen viste at dersom man legger et høyere estimat for det uregulerte markedet til grunn, vil en lisensmodell for deler av spillporteføljen kunne gi marginalt høyere inntekter enn en videreføring av enerettsmodellen, forutsatt at det skjer en oppmykning av ansvarlighetsrammeverket. De økte skatteinntektene fra nye lisenshavere ville i så fall kunne veie opp for et lavere overskudd for Norsk Tipping og økte kostnader for tilsynsmyndigheten som følge av liberaliseringen. Rambøll konkluderte imidlertid med at gevinsten er så liten at den ikke er robust mot endringer i modellens forutsetninger.¹⁵

Som svar på Rambølls rapport, fikk de utenlandske spillselskapene utarbeidet en egen rapport fra Menon Economics,¹⁶ som forslagsstillerne har vist til. Ifølge rapporten vil en lisensordning for pengespill med en skattesats på 15 % generere 1,2 milliarder mer i inntekter til gode formål sammenlignet med dagens enerettsmodell. I rapporten diskuteres også høyere skattesatser, men da under forutsetning av at man ikke vil kunne innføre like strenge ansvarlighetstiltak. Selv med den laveste skattesatsen på 15 % legges det ikke opp til at lisenshaverne skal underlegges like strenge ansvarlighetstiltak som det Norsk Tipping opererer med i dag. Det er for eksempel ikke lagt til grunn at lisenshaverne skal innføre obligatoriske tapsgrenser, da det i stedet pekes på at det kan være aktuelt å innføre et krav til at spillere setter et selvvalgt kostnadsbudsjett når de åpner konto. Heller ikke forbud mot å markedsføre røde spill vurderes som aktuelt tiltak.

En av årsakene til at Menon-rapporten kommer til et annet resultat enn de to ovennevnte rapportene, er at Menon anslår inntektene på det uregulerte markedet for å være dobbelt så stort som Rambølls beregninger. Departementet mener imidlertid at det hefter betydelig usikkerhet rundt Menons estimat, som er lite transparent og utelukkende basert på informasjon fra de utenlandske spillselskapene. Vi mener Lotteritilsynets beregning av markedets størrelse ut fra flere kilder, som Rambøll har basert sin analyse på, trolig er nærmere sannheten.

¹⁵ Rambøll (2015): "Oppdatert beregninger for scenario 2A og 2B", s. 13

¹⁶ Menon (2018): "Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill"

Noen vil kanskje innvende at estimatet som ble lagt til grunn i Rambøll-rapporten er fra 2015 og således utdatert. Lotteritilsynet har imidlertid oppdatert dette estimatet jevnlig i tiden etter at denne rapporten ble publisert, og er fortsatt ikke i nærheten av Menons estimat på 3,4 milliarder. For 2019 estimerte Lotteritilsynet at størrelsen på det uregulerte markedet var mellom 1,7 og 2 milliarder kroner.

Det er flere andre aspekter ved Menon-rapporten som har blitt kritisert. Oslo Economics identifiserer i sin rapport fra 2019 flere forutsetninger i Menons analyse som vurderes som svært usikre, og peker på at en endring i disse forutsetningene ville kunne medført en endret konklusjon. Menon legger for eksempel til grunn at de uregulerte aktørene vil styrke sin markedsposisjon ved en videreføring av dagens enerettsmodell. Dette legges til grunn til tross for at markedsutviklingen de senere år ikke peker i en slik retning, samt at myndighetene har varslet nye tiltak som vil gjøre det vanskeligere for de uregulerte å operere i det norske markedet. Videre antas det at de norske aktørenes nettoomsætning vil være den samme i en lisensmodell som i en enerettsmodell. Dette virker imidlertid lite sannsynlig, fordi en lisensmodell vil gi økt konkurranse og dermed føre til at lisenshaverne i stedet tar markedsandeler fra enerettsaktørene. Menon legger videre til grunn at så mye som 90 prosent av online-omsætningen vil inngå i en lisensmodell, med tilhørende skattekostnad. Vi mener imidlertid at det vil være svært krevende å oppnå en så høy kanalisierungsgrad, med mindre ansvarlighetsregimet tilknyttet lisensmodellen er langt mindre omfattende enn det regimet Norsk Tipping opererer under i dag.

Ifølge forslagsstillerne fikk Sverige, som innførte en lisensmodell for pengespill med virkning fra 2019, omtrent doblet sine skatteinntekter sammenlignet med det de forventet da de åpnet for en lisensmodell. Sveriges inntekter fra spillskatten økte også betraktelig etter innføringen av lisenssystem (fra 1,5 til 3,8 milliarder svenske kroner), i tillegg til at inntektene fra selskapsskatt betalt av pengespillselskaper beregnes til cirka 600 millioner svenske kroner.¹⁷ Dette kan gi inntrykk av at overgangen til lisensmodell har vært svært økonomisk gunstig for Sverige. Dette vil imidlertid være en feilslutning, da den svenske statens totale inntekter fra pengespill har forblitt uendret etter overgangen til lisensmodell, og lå på 6 milliarder svenske kroner i både 2018 og 2019. At statens samlede inntekter fra pengespill ikke har økt, skyldes bl.a. at utbyttet fra den tidligere monopolaktøren Svenska Spel har falt dramatisk fra 2018 til 2019, men dette fallet kompenseres til en viss grad av at det tidligere monopolselskapet nå betaler skatt. Svenska Spels nettoomsætning har etter overgangen til lisensmodell falt fra 8,8 milliarder svenske kroner i 2018 til 8,6 milliarder i 2019.

I Danmark betaler lisenshaverne 20 % av spilleinntektene til staten, som fordeler midlene til allmenntilgode formål. Bidragene fra pengespill til staten har vokst saktere i Danmark enn i Norge. I 2011, året før lisensmodellen ble innført i Danmark, var nettoomsætning i det danske pengespillmarkedet omtrent 6,6 milliarder danske

¹⁷ Fra 1. januar 2019 må spillselskaper med spillisens fra Spelinspektionen betale "spelskatt". Disse selskapene skal betale 18 % skatt av forskjellen mellom samlet innsats fra kunder og samlede utbetalinger i perioden (for spillere som bor i Sverige). Spelskatten er en punktskatt, altså en ekstra skatt som legges til på ulike varer, som f.eks. alkohol og tobakk. Svenske spillselskaper betaler også ordinær selskapsskatt ("bolagsskatt").

kroner. I 2018 hadde den samlede nettoomsetningen steget til 9,8 milliarder danske kroner. I samme periode har det samlede samfunnsbidraget økt fra 3,8 milliarder kroner til 4,1 milliarder kroner. Det vil si at mens det danske markedet har økt med 48 % i perioden, har tilskuddet til samfunnsnyttige formål bare økt med 7 %. Til sammenligning har samfunnsbidraget fra pengespillmarkedet i Norge i perioden 2012 til 2017 økt med 14 %, mens nettoomsetningen har økt med 29 %.

2.4.3 Oppsummering

Oppsummert vurderer departementet at et lisenssystem ikke vil generere større inntekter til samfunnsnyttige formål enn dagens enerettsmodell, også dersom man bare skulle konkurranseutsette utvalgte spillkategorier. Dette skyldes bl.a. at økt konkurranse kan antas å føre til høyere gevinstandeler og økte markedsføringskostnader. I tillegg vil antakelig Norsk Tipping tape markedsandeler til utenlandske spillselskaper, som i motsetning til Norsk Tipping vil utbetale hoveddelen av overskuddet i utbytte til eierne og ikke la det tilfalle norsk frivillighet.

3 Konklusjon

Som nevnt innledningsvis, konkluderte departementet i Meld. St. 12 (2016-2017) med at en enerettsmodell ville gi en høyere grad av ansvarlighet enn en lisensmodell. Dette ble begrunnet med at Norsk Tipping så ut til å lykkes i å kanalisere spillere til sine tilbud, mens tallet på spillere hos de uregulerte selskapene hadde flatet ut. Det ble imidlertid vist til at en lisensmodell kan være en bedre løsning dersom de utenlandske spillselskapene i fremtiden skulle komme til å ta en større prosentandel av spillerne.

Som det fremgår av drøftelsen over, vurderer departementet at forutsetningene for å beholde enerettsmodellen fortsatt gjør seg gjeldende. Forutsetningene er dessuten styrket siden 2017, da Norsk Tipping ser ut til å ha styrket sin kanalisering ytterligere. Departementet vurderer derfor at det ikke vil være gunstig å oppheve enerettsmodellen og innføre en lisensmodell for pengespill slik situasjonen er i dag, verken økonomisk eller av hensyn til ansvarlighet.