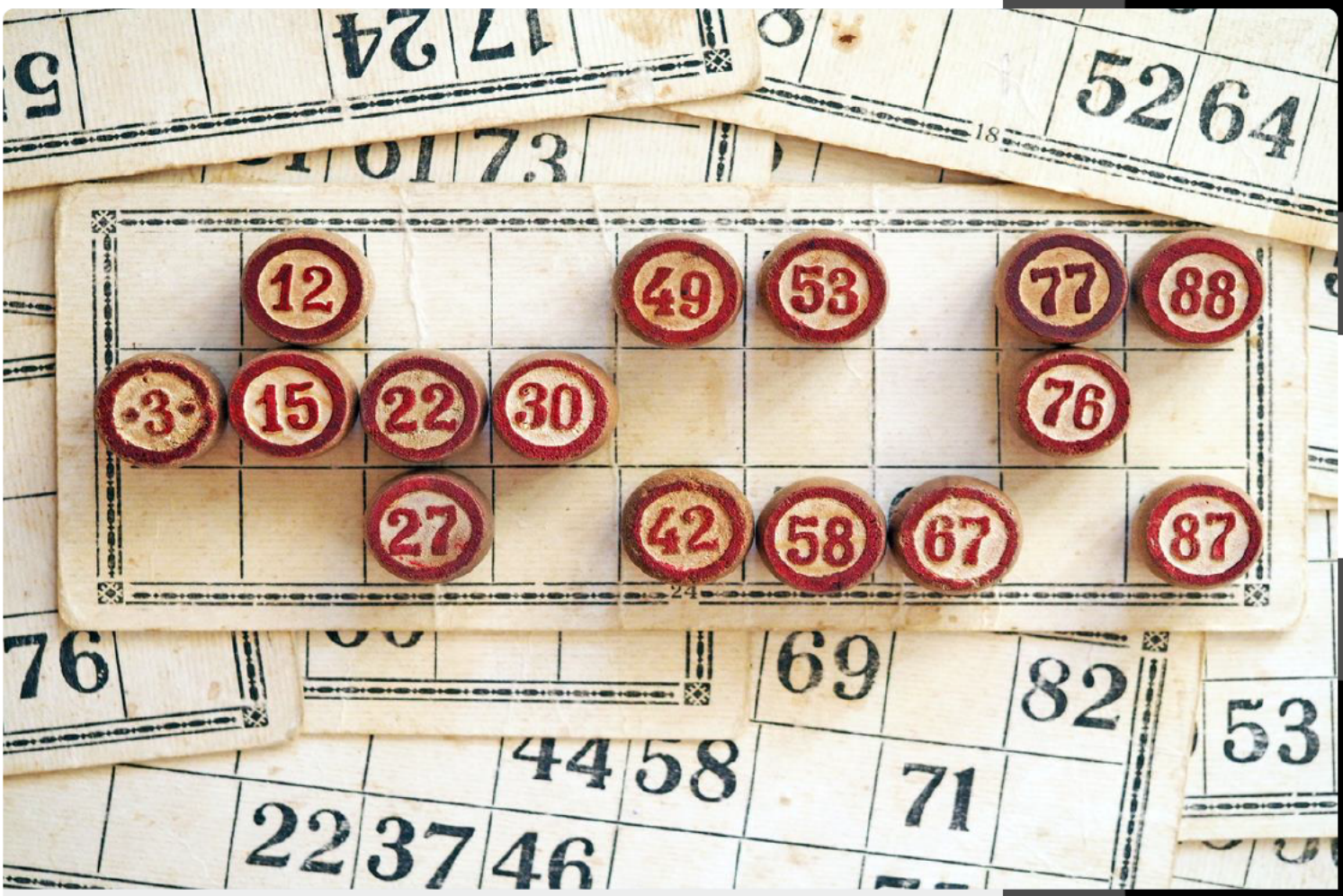


Evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis

Rapport utarbeidet for Kulturdepartementet

osloeconomics

Om Oslo Economics

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

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

Om våre samarbeidspartnere

Ståle Pallesen (Dr. Psychol.) er professor ved Institutt for samfunnspsykologi ved Universitet i Bergen, og leder forskningsgruppen for avhengighetsforskning og Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning.

Wikborg Rein er et av landets ledende advokatfirmaer og har spisskompetanse innen EU/EØS-rett, konkurranserett, statsstøtte og offentlige anskaffelser.

Evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis/OE-rapport 2018-20
© Oslo Economics, 15. juni 2018
Kontaktperson:
Ove Skaug Halsos / Partner
osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner 5

Summary and conclusions 9

1. Innledning 13

1.1 Bakgrunn 13

1.2 Mandat 13

1.3 Struktur i rapporten 14

2. Metode og data- og informasjonsgrunnlag 15

2.1 Metoder for data- og informasjonsinnhenting 15

2.2 Data- og informasjonsgrunnlag 15

3. Juridiske rammer på pengespillområdet 18

3.1 Nasjonale rettslige rammer 18

3.2 EØS-retten 19

4. Markedet for pengespill i Norge 23

4.1 Spillsegmenter 23

4.2 Aktører i pengespillmarkedet 24

4.3 Spilleproblemer 29

4.4 Ansvarlig spill 30

5. Konkurranseflater i det norske markedet for pengespill 33

5.1 Markedsandeler innenfor ulike spillsegmenter 33

5.2 Kjennetegn ved respondentene i spørreundersøkelsen 34

5.3 Konkurransen sett fra enerettsaktørenes perspektiv 38

5.4 Konkurransen sett fra de utenlandske spilloperatørenes perspektiv 40

5.5 Diversjonsundersøkelse 41

5.6 Oppsummering og samlet vurdering 46

6. Vurdering av spillporteføljenes bidrag til måloppnåelse 49

6.1 Definisjon av måloppnåelse 49

6.2 Isolerte vurderinger av skadevirkninger per spillsegment 50

6.3 Samlet vurdering av skadepotensial innen ulike spillsegmenter 59

6.4 Vurderinger av skadevirkninger i lys av konkurranseflater 64

7. Omfang og innhold i markedsføring av pengespill i Norge 71

7.1 Rettslig rammeverk 71

7.2 Omfang 71

7.3 Markedsføringskanaler 73

7.4 Effekter av markedsføring - funn fra befolkningsundersøkelsen 76

8. Vurderinger av virkningene av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos markedsføringsaktiviteter 79

8.1 De spilleavhengiges perspektiv 79
8.2 TV-reklame 79
8.3 Digital annonsering (nettaviser) 81
8.4 Direkte markedsføring 82
8.5 Andre «tradisjonelle» markedsføringsflater 83
8.6 Annen eksponering 83
8.7 Vurdering av markedsføring i lys av rettslig rammeverk 84
9. Dagens organisering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto 92
9.1 Norsk Tipping 92
9.2 Norsk Rikstoto 93
9.3 Samarbeid mellom virksomhetene 94
9.4 Forbedringspotensial 95
10. Drøfting av mulige tiltak 96
10.1 Tiltak rettet mot spillporteføljenes sammensetning 96
10.2 Tiltak rettet mot markedsføring 98
10.3 Tiltak rettet mot organisering 99
11. Referanser 102
12. Vedlegg: Utforming av spørreundersøkelse 103

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har, i samarbeid med Wikborg Rein advokatfirma og Ståle Pallesen ved institutt for samfunnspsykologi ved Universitetet i Bergen, gjennomført en evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis på oppdrag for Kulturdepartementet. Bakgrunnen for oppdraget var Stortingets anmodningsvedtak om en ekstern evaluering av enerettsaktørenes organisering og praksis fra behandlingen av pengespillmeldingen (Meld. St. 12 (2016-2017)).

Bakgrunn

Det overordnede målet med å regulere pengespillmarkedet i Norge er å sikre at spillelysten i befolkningen møtes med et tilbud av pengespill som foregår på en trygg og ansvarlig måte. Det viktigste er hensynet til ansvarlighet, dernest at pengespill skal bidra med inntekter til ideelle formål. Pengespillpolitikken går ut på å balansere hensynene til ansvarlighet og attraktivitet på en god måte, der Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal tilby et ansvarlig og trygt tilbud av pengespill som samtidig må være tilstrekkelig attraktivt for møte spillelysten i befolkningen.

Mandat og metode

Oppdraget innebærer en vurdering av om Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spillporteføljer, markedsføring og organisering bidrar til måloppnåelse av målene i pengespillpolitikken. Et gjennomgående tema er om enerettsaktørenes utforming av spillporteføljer og innretting av markedsføringsaktiviteter kan forsvares av kanaliseringshensyn. Formålet med evalueringen er å vurdere om dagens enerettsmodell kan forbedres og styrkes gjennom tiltak hos enerettsaktørene rettet mot spillporteføljer, markedsføring og organisering innenfor de begrensningene det EØS-rettslige rammeverket setter.

Videreføring av dagens enerettsmodell ligger til grunn for evalueringen, som derfor ikke tar opp spørsmålet om regulering av det norske pengespillmarkedet, sammenslåing av enerettsaktørenes virksomheter eller hvorvidt enerettsmodellen er egnet for å sikre kanalisering. Evalueringen tar for seg hvilke deler av enerettsaktørenes spillporteføljer og markedsføring som i større og mindre grad bidrar til måloppnåelse innenfor enerettsmodellen, og ikke spørsmålet om enerettsmodellen i seg selv bidrar til kanalisering. Vurderingen av organisering er rettet mot økt samarbeid mellom enerettsaktørene, særlig samarbeid om ansvarlighet.

Vurdering av spillporteføljer

Til en viss grad ligger det et skadepotensial i flere deler av Norsk Tippings tilbud av pengespill. På porteføljenivå er det likevel sannsynlig at nytten som oppstår gjennom å kanalisere spillere vekk fra mer skadelige alternativer veier opp for skadevirkningene. Dette skyldes i stor grad Norsk Tippings ansvarlighetsrammeverk. Tilbudet av tallspill (for eksempel Lotto) fremstår som en lite skadelig del av porteføljen, også i lys av konkurranseflater. Ferdighetsspill (for eksempel odds og liveodds) er forbundet med høyere skadevirkninger, men samtidig høyere grad av direkte kanalisering som bidrar til å begrense skadeomfanget når vi sammenligner med utenlandske tilbydere.

For kasinospill vurderes skadepotensialet å være større, samtidig som det er usikkert om nytteeffektene fra kanalisering også er større. At Norsk Tipping ser ut til å kanalisere sterkest innen ferdighets- og kasinospill, hvor konkurranseflaten mot utenlandske tilbydere ser ut til å være særlig relevant, gir imidlertid støtte til at Norsk Tipping kan sies å treffe relativt godt med sin kanaliseringsstrategi. Samlet sett vil de som spiller mer skadelige spill gjøre dette på en mer ansvarlig måte hos Norsk Tipping enn hos utenlandske spilloperatører.

Utover direkte kanalisering, bidrar Norsk Tipping trolig til en mer indirekte form for kanalisering ved at tilbudet av enkelte spillsegmenter kan bidra til å forhindre oppblomstring av nye, uregulerte tilbud. Dette er særlig viktig for segmentet tallspill, der den direkte målbare kanaliseringen er lavere enn for de andre segmentene i vår undersøkelse. Segmentet tallspill har sterke merkevarer (for eksempel Lotto) og i tillegg en legitimitet i befolkningen som ser ut til å danne etableringsbarrierer for uregulerte aktører.

For Norsk Rikstoto er det noe mer usikkert om nytten av deres tilbud av ferdighetsspill oppveier skadevirkningene, med utgangspunkt i den delen av kanaliseringen som vi kan måle i vår analyse av konkurraflater. Det begrunnes av at Norsk Rikstoto deler mange kunder med Norsk Tipping, samtidig som vi finner en mer begrenset konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører enn for Norsk Tipping. Det innebærer at potensialet for å kanalisere spillere også er begrenset. Selv om situasjonen er i endring har Norsk Rikstoto per

i dag ikke et like omfattende ansvarlighetsrammeverk som vi finner hos Norsk Tipping. Dette trekker vurderingen av det samlede bidraget nedover per i dag, men her forventes det en vesentlig forbedring i nær fremtid med innføring av øvre tapsgrenser i januar 2019. Samtidig tilbyr ikke Norsk Rikstoto spill med et like stort skadepotensial som enkelte av spillene hos både Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører, noe som trekker vurderingen i en positiv retning.

På samme måte som for Norsk Tipping (særlig innen tallspill) er det rimelig å anta at Norsk Rikstoto bidrar til kanalisering gjennom mer indirekte og langsiktige effekter. Dette skyldes i hovedsak at Norsk Rikstoto har et sterkt merkenavn og gjennom mange år har bygget opp legitimitet som en seriøs aktør i markedet. Stordriftsfordeler gjør også at Norsk Rikstoto kan tilby et mer attraktivt produkt innenfor totalisatorspill enn det som er mulig for mindre aktører. Disse forholdene utgjør vesentlige etableringshindringer som kan bidra til å holde uregulerte aktører utenfor markedet. Derfor vurderes den samlede nytten fra kanalisering for Norsk Rikstoto som en del større enn den isolerte nytteeffekten fra den mer direkte formen for kanalisering.

Vurdering av markedsføring

Det er lite som tyder på at enerettsaktørene er drivende med tanke på samlet markedsføring for pengespill i Norge. Det er mer nærliggende å beskrive situasjonen som at markedet preges av økende markedsføringsomfang fra utenlandske spilloperatører. Vurderingen av enerettsaktørenes markedsføringsomfang må sees i lys av dette. Til tross for at Norsk Tipping har forholdsvis stabile reklamekostnader over tid, taper de synlighet i markedet relativt til de utenlandske spilloperatørene.

Samtidig nyter både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto godt av eksklusiv tilgang til en rekke flater for reklame og eksponering, der de utenlandske aktørene ikke har adgang. Herunder rene markedsføringsflater, men også eksponering som gjerne ikke ansees som markedsføring, men som likevel har stor markedsføringsverdi, eksempelvis TV-sendte trekninger, eksponering i kommisjonærleddet og eksponering i sammenheng med formålsmottakere. Dette er aktiviteter som må tas hensyn til i vurderingen av enerettsaktørenes samlede markedsføringsomfang. Summen av alle markedsføringsaktiviteter, på alle flater, utgjør et betydelig omfang av pengespillreklame, hvilket kan innebære et visst skadepotensiale. Samtidig gir de eksklusive flatene for markedsføring et vesentlig konkurransefortrinn til enerettsaktørene, som kan være strategisk viktig å utnytte gitt dagens konkurransesituasjon.

De uregulerte operatørene satser særlig hardt på å nå norske kunder gjennom to markedsføringskanaler. Oppsummert benyttes eksponering gjennom TV-reklame for å bygge merkevarer, mens direktemarkedsføring i stort omfang via e-post, push-varsler, SMS og telefon brukes for å utløse salg. Enerettsaktørene benytter seg av de samme virkemidlene, men Norsk Tipping avstår fra å benytte direktemarkedsføring til individer som er identifisert som risiko- eller problemspillere.

Det er klare forskjeller mellom enerettsaktørene og de uregulerte operatørene når det kommer til innhold i markedsføringen. Aggressive virkemidler med kjente skadelige effekter som innmeldingsbonuser og gratisspill benyttes ikke selv om disse er viktige virkemidler i markedsføringen hos de uregulerte. Innholdet i TV-reklamene fra enerettsaktørene fokuserer i større grad på glede ved spilltilbudet, drømmer om toppgevinster og i noen grad jackpots. I markedsføringen på nett benyttes en blanding av ordinær reklame, innholdsmarkedsføring og i noen grad kommisjonæravtaler. Dette fremstår som en potent blanding av virkemidler med relativt kort vei fra synlighet til utløst spill.

Vurdering av organisering og samarbeid

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opererer i dag uten et formalisert samarbeid. Innen enkelte områder, slik som spillporteføljer og markedsføring, er dette naturlig da enerettsaktørene opplever å ha ulike kundegrupper og spillprodukter. Enerettsaktørene deler en del kunder seg imellom, men konkurranseflaten dem imellom fremstår likevel som begrenset. Spillporteføljene kan sies å utfylle hverandre og spillene er i relativt liten grad direkte substituerbare. I lys av dette fremstår enerettsaktørenes felles mål om å begrense negative sosiale konsekvenser av pengespill og deres kanaliseringsoppgave rettet mot felles konkurrenter som den viktigste fellesnevneren. Begge står overfor den samme balanseøvelsen med å tilby et ansvarlig tilbud som samtidig skal være tilstrekkelig attraktivt i konkurranse med utenlandske spilltilbydere. Tilsynelatende eksisterer det et potensial for samarbeid som ikke omhandler konkurransemessige eller strategiske forhold direkte, men økt samarbeid om enkelte ansvarlighetsverktøy, informasjonskampanjer om ansvarlige spill, kunnskaps- og erfaringsdeling i arbeidet med ansvarlighet og felles bidrag til forskning.

Drøfting av tiltak rettet mot spillporteføljer

For porteføljen til Norsk Tipping som helhet er den samlede vurderingen at gevinstene fra kanalisering bidrar til å veie opp for skaden som påføres samfunnet. Skadevirkningene av pengespill er likevel alvorlige, og medfører store kostnader. På noen områder er det usikkerhet rundt balansen mellom kanaliseringskraften i porteføljene og potensialet for å påføre skade. Det bør være aktuelt for Norsk Tipping å ta flere grep for å dokumentere hvordan enkelte elementer (de potensielt mest skadelige) i spillene, som for eksempel påtvungne pauser i spillene og bonuselementer i spillutformingen, påvirker kanaliseringsevnen.

Per i dag er det ingen av enerettsaktørene i Norge som tilbyr pokerspill på nett. Samtidig vet vi at dette spilltilbudet er et relativt viktig segment blant uregulerte operatører. Det er derfor mulig å stille spørsmål om hvorvidt Norsk Tipping bør lansere et konkurrerende tilbud for nettpoker for å styrke sin kanaliseringskraft. I lys av vurderingene for kasinospill med tanke på balanse mellom kanaliseringseffekter og skadevirkninger, er det imidlertid vanskelig å svare et klart ja på dette spørsmålet.

Mindre drastiske tiltak kan sannsynligvis vurderes for å øke konkurransedyktigheten. Innenfor ferdighetsspillene hos både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er tilbakebetalingsandelene en del lavere enn for tilsvarende spillprodukter hos de uregulerte aktørene. Vi ser ingen grunner til at Norsk Tipping bør være ledende i konkurransen på dette området, men det kan være grunnlag for å i det minste avdekke potensialet for å vinne kunder fra de utenlandske aktørene gjennom å redusere dagens konkurranseulempe noe. Antallet spillobjekter innenfor oddsspill er en annen sentral konkurranseparameter, hvor det er de uregulerte aktørene som leder an i utviklingen. Det er imidlertid usikkert hvorvidt et større antall spillobjekter vil kunne øke konkurranseevnen vesentlig. Sannsynligvis vil bare en mindre andel av spillerne etterspørre spillobjekter som ikke er en del av dagens tilbud, slik at treffsikkerheten med tanke på å bidra til økt kanalisering sannsynligvis er svakere enn for økninger i tilbakebetalingsandel.

Det er rimelig å anta at Norsk Rikstoto sin evne til å tilby et konkurransedyktig utvalg av spill i vesentlig grad rammes av totalisatoravgiften, som beregnes ut fra bruttoomsetning. Et mulig tiltak for å bedre Norsk Rikstoto sin evne til å kanalisere, og samtidig sikre omsetning fra eksisterende kunder, kan derfor innebære å fjerne eller redusere denne avgiften. Det bør også kunne være aktuelt å knytte totalisatoravgiften til nettoomsetning fremfor bruttoomsetning. Det vil kunne gi andre insentiver med hensyn til å øke tilbakebetalingsandelen i Norsk Rikstoto sine spill, som igjen vil kunne styrke kanaliseringsevnen i spillene. En ny innretning av totalisatoravgiften vil også kunne styrke de økonomiske rammebetingelsene innenfor hestesporten mer generelt. Det kan igjen ha betydning for attraktiviteten i det å avle og trene og hester til konkurranser. Et aktivt miljø for hestesport fremstår som en sentral forutsetning for kanaliseringspotensialet for Norsk Rikstoto.

Dersom norske myndigheter i fremtiden lykkes med å stenge ute utenlandske, uregulerte aktører fra det norske pengespillmarkedet i større grad enn i dag, kan dette få betydning for enerettsaktørenes innretting av spillporteføljer. Dette er særlig aktuelt gjennom ny lovutforming på markedsføringsområdet. I et slikt tilfelle er det naturlig å vurdere om enkelte egenskaper ved spillene bør endres. Dette gjelder særlig komponenter i spillene som er viktige strategiske elementer i dagens konkurranse, men som bidrar til å øke skadepotensialet ved spillene. Eksempler på slike komponenter er tilbakebetalingsandeler, størrelsen på maksimalgevinster og hurtigheten i spillene. Det kan også innebære å redusere bruken av lys- og lydeffekter i spillene og utvidede obligatoriske spillepauser.

Drøfting av tiltak rettet mot markedsføring

Funnene i evalueringen tyder på at det er isolerte innholdskomponenter i markedsføringen og medieeksponeringen der det kan eksistere et forbedringspotensial med tanke på balansen mellom skadepotensial og kanaliseringseffekt. Dette gjelder blant annet synlighet av ansvarlighetstiltak. Videre stiller evalueringen spørsmål ved markedsføringsaktiviteter der det fremstår uklart hvorvidt Norsk Tipping og Norsk Rikstoto treffsikkert nok henvender seg til kunder de ønsker å kanalisere. Dette gjelder særlig for direkte markedsføring rettet mot eksisterende kunder, samt markedsføringsaktiviteter der Norsk Rikstoto ser ut til å gå etter kunder som spiller hos Norsk Tipping. Videre fremstår det som klart at omfanget av enerettsaktørenes markedsføring og eksponering, på alle flater, må tilpasses etter konkurransesituasjonen i markedet. Dersom norske myndigheter mer effektivt klarer å utestenge de utenlandske spilloperatørene fra viktige markedsføringsflater, som for eksempel TV, bør trolig summen av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos markedsføring og eksponering tilpasses i tråd med en slik utvikling.

Drøfting av tiltak rettet mot organisering

Norsk Tipping har et relativt omfattende ansvarlighetsrammeverk på plass, mens Norsk Rikstoto er i en fase hvor dette er under utvikling. Begge aktører har på plass flere verktøy knyttet til ansvarlige rammer og begrensninger i spilltilbud og distribusjon. Å innføre og implementere et felles, helhetlig ansvarlighetsrammeverk på tvers aktørene er trolig vanskelig i praksis grunnet forskjeller i spillprodukter og kundegrupper, noe enerettsaktørene gir uttrykk for. Et økt samarbeid om ansvarlighet bør derfor trolig heller innrettes mot enkelte ansvarlighetstiltak som i mindre grad er direkte knyttet til spillenes egenskaper. Dette gjelder økt samarbeid om felles utestengelse av kunder som har nådd sin tapsgrense hos en av enerettsaktørene, felles satsing på tiltak som bidrar til å bevisstgjøre spillere på egne tap og felles bidrag av separate kundedata til dette formålet og til forskningsprosjekter. Samarbeid om felles utestengelse av spillere som har nådd sin tapsgrense og samarbeid om felles satsing på tiltak for å bevisstgjøre risiko- og problemspillere på egen spilleatferd med hensikt om å redusere tap reiser imidlertid enkelte juridiske problemstillinger som bør vurderes nærmere.

Summary and conclusions

In collaboration with Wikborg Rein and Ståle Pallesen at the department of psychosocial science at the University of Bergen, Oslo Economics has carried out an evaluation of the organization and practice of Norsk Tipping and Norsk Rikstoto on behalf of the Ministry of Culture. The background of the assignment was the request by the Norwegian parliament ("Stortinget") to perform an external evaluation of the organization and practice of the monopolists following the "gambling report" (Pengespillmeldingen, Meld. St. 12 (2016-2017)).

Background

The overall aim of the Norwegian gambling market regulation is to secure that the demand for gambling in the society is met by a supply that is both safe and responsible. Responsibility has the top priority, while a secondary motivation is that gambling is to help generate funds for ideal causes. The gambling policies are designed to balance concerns related to responsibility and attractiveness in a good way, which implies that Norsk Tipping and Norsk Rikstoto should produce a responsible and safe supply of gambling products which also must be sufficiently attractive to meet the general demand among the population.

Mandate and methods

The assignment involves an assessment of whether the product portfolios of Norsk Tipping and Norsk Rikstoto, their marketing and their organization contribute to achieving the goals set out by the official gambling policies. A theme throughout the assignment is whether the monopolists' design of product portfolios and chosen marketing strategies can be defended based on concerns related to channeling. The purpose of the evaluation is to assess whether the chosen monopoly model can be improved and strengthened through measures within the monopolists aimed at product portfolios, marketing and organizational choices, within the legal limitations of the EEA-agreement.

The continuation of today's monopoly model is a precondition for our evaluation, which consequently does not address questions related to how the Norwegian market is regulated, potential merger of the monopolists or the suitability of the monopoly model itself for achieving channeling. The evaluation addresses what components in the monopolists' product portfolio and marketing strategies that to a larger or lesser extent contribute to the goals set for the monopoly model, and not to what extent the model itself contributes to channeling. The assessment of organizational questions is focused on the potential for increased cooperation between the two monopolists.

Assessment of product portfolios

There is to a certain extent a harmful potential in several parts of Norsk Tipping's product portfolio. On an overall level, however, it is likely that the benefits that arise through channeling gamblers away from more harmful alternatives outweigh the harmful effects. This is in large parts due to Norsk Tipping's responsibility framework. The supply of lottery products (e.g. "Lotto") appears very low impact with respect to harmful consequences, also considering competition with unregulated suppliers. Products with elements of skill (e.g. odds and live odds) are related to more harmful effects, but also a higher degree of direct channeling that contributes to limiting the total harmful effects, considering the alternatives of unregulated suppliers.

For online casino gambling, the damage potential appears larger while it seems more uncertain whether the benefits of channeling are large enough to compensate. However, the fact that Norsk Tipping seem to achieve particularly strong channeling effects within products related to skill and casino, where the competition against unregulated foreign based suppliers seems particularly relevant, gives support to the claim that Norsk Tipping are quite accurate in their channeling strategy. Overall, those that consume more harmful gambling products, do this in a safer way at Norsk Tipping than at any of the unregulated suppliers.

In addition to what we refer to as direct channeling effects, Norsk Tipping probably contribute to an important indirect form of channeling, as their offer of different product segments represent important entry barriers and limit the growth of unregulated supply in the market. This is a particularly important mechanism for the lottery segment, where the direct channeling effects are more limited than in other segments in our analysis. Within this segment we find strong brands (such as "Lotto") and a perceived legitimacy among the population that form important entry barriers for unregulated suppliers.

If we focus on observable direct channeling effects for Norsk Rikstoto, it is more uncertain whether the benefits of their supply outweigh the potential harmful effects of their product. The main reason is that we find a more limited competition against unregulated foreign based suppliers for Norsk Rikstoto than for Norsk Tipping. This means that the potential for channeling individuals away from more harmful options is more limited. Furthermore, even though the situation is improving, it is also the case that Norsk Rikstoto does not have a mature and comprehensive framework for responsible gambling to the same extent that we find at Norsk Tipping. This has a negative effect our overall assessment, but we expect a significant improvement in the near future as upper limits for individual losses will be introduced in January 2019. Also, Norsk Rikstoto do not offer products with a harmful potential that fully matches parts of the portfolios among both Norsk Tipping and most unregulated suppliers, which has a positive effect on our assessment.

As is the case for Norsk Tipping, it is reasonable to assume that Norsk Rikstoto achieve significant channeling effects through more indirect and long-term mechanisms. This is mainly due to the strong brand and legitimacy of Norsk Rikstoto as a serious supplier. Economies of scale also enable Norsk Rikstoto to offer a more attractive totalizator service than what is possible for players of smaller scale. These factors represent significant barriers to entry that may limit the role of unregulated suppliers in the market. Consequently, the overall benefits from channeling for Norsk Rikstoto are considered larger than the isolated benefits of the more direct form of channeling.

Assessment of marketing

When it comes to marketing, there is little suggesting that the two monopolists are playing the role of driving forces for the total amount of marketing expenditure for gambling in the Norwegian market. The situation is more accurately described as a market characterized by an increased intensity in marketing from unregulated foreign based suppliers. The assessment of the scope of marketing activities within the monopolists should be done in the light of this fact. Despite stable yearly expenditures related to marketing and advertising, Norsk Tipping have been losing out in terms of market visibility according to calculations of Share-of-Voice performed the last five years. At the same time, both Norsk Tipping and Norsk Rikstoto enjoy the benefits of exclusive access to several channels for advertising and other exposure where foreign competitors do not have access. This provides the two monopolists with a strategically important advantage given today's competition.

The unregulated suppliers aiming to reach Norwegian customers through two marketing channels in particular. Simply put, exposure through television advertisements is used to build brands and legitimacy, while marketing is used in a large scale via e-mail, push notifications, SMS and phone calls to trigger sales more directly. The two monopolists make use of the same means, although Norsk Tipping abstain from using direct marketing to reach individuals identified as gamblers in risk or problem categories.

Furthermore, there are clear differences between the two monopolists and their unregulated competitors when it comes to marketing content. Aggressive means with known harmful effects, such as bonuses and free spins, are not used even though these are known as important strategic instruments in the marketing activities of the unregulated suppliers. The content of Norsk Tipping and Norsk Rikstoto's television advertisements also focuses to a larger extent on the general entertainment of gambling products, dreams of high winnings and to some extent information about current jackpots. In online marketing, a mix of traditional advertising, content marketing, and to some extent commissioner contracts. This appears to be a potent mix of instruments which offers a direct route from online visibility to consumption.

Assessment of organization and cooperation

Today, Norsk Tipping and Norsk Rikstoto operate without any form of formalized cooperation. Within some areas, such as product development and marketing, this seems natural given that the monopolists have quite differentiated products and separate customer groups. The two suppliers share a substantial group of customers, but the competition between them still seems very limited. The product portfolios seem to complement each other and there is to a limited extent real substitutability between their products. Thus, the common aim of limiting the negative social consequences of gambling and the task of channeling with respect to outside competition seems to be the most important common denominator. Both organizations face the same challenging balancing exercise of offering safe and responsible products that are at the same time sufficiently attractive in competition with unregulated foreign based suppliers. There seemingly exists a potential for cooperation that does not concern factors related to competition or strategic questions directly, but rather increased cooperation in the design of tools for safety and responsibility, information campaigns of responsible gambling, information and knowledge sharing and common contributions to research.

Potential measures related to product portfolios

Overall, the assessment of Norsk Tipping's product portfolio suggests that the total benefits achieved through channeling outweigh the harmful effects to society. The harmful effects are still considered serious, and inflict large costs. In some areas there is also notable uncertainty related to the balance between the channeling potential in the portfolio and damage potential. It should be relevant for Norsk Tipping to take further measures to document how separate elements (those with particularly large harmful potential) of the products, such as mandatory game pauses and bonus elements within the games actually affect the ability of channeling.

As of today, none of the Norwegian monopolists offer a product for online poker games. However, we know that this product segment is relatively important among the unregulated suppliers. Thus, one may ask the question of whether Norsk Tipping should introduce a competing product for online poker games to strengthen their ability for channeling. Considering our assessments of casino gaming and the balance between channeling and harmful effects within this segment, it is difficult however to answer yes to this question.

Less drastic measures may probably be considered to increase competitiveness. Within skill based products of both Norsk Tipping and Norsk Rikstoto, the betting margins are substantially higher than for comparable products of unregulated suppliers. We see no reasons why Norsk Tipping should be leading the way in an aggressive competition in this area, but there may be good reasons to at least uncover the potential for winning customers from unregulated suppliers by reducing today's competitive disadvantage somewhat. The total number of events within odds and live odds is another central competition factor where the unregulated suppliers have been leading the way in increasing total magnitude. However, it is also uncertain whether a larger number of events would increase the competitiveness of Norsk Tipping significantly. There is most likely only a limited share of customers that consider events that are not already a part of Norsk Tipping's products important for their choice of supplier. Thus, the accuracy with respect to increased channeling is likely weaker than increasing competitiveness through betting margins.

It is reasonable to assume that Norsk Rikstoto's ability to provide a competitive product is affected heavily by the totalization fee, which is calculated based on gross revenue. A relevant measure to improve Norsk Rikstoto's ability to compete and achieve channeling would thus be to remove or reduce the totalization fee. It may also be possible to relate the totalization fee to net revenue instead of gross revenue in order to give Norsk Rikstoto more incentives to decrease their betting margins and improve competitiveness. A new design of the totalization fee might also strengthen the overall economic conditions within horse racing. This might furthermore have a positive impact on the attractiveness on raising and training horses for competition purposes. An active environment for horse racing appears a central prerequisite for the overall channeling potential of Norsk Rikstoto.

If Norwegian authorities are more successful in the future with respect to effectively excluding unregulated foreign based suppliers from the Norwegian market, this may have an impact on the monopolists' design of product portfolios. In particular, this seems relevant for the case of new regulation for television marketing. If such measures are successful, it is natural to consider whether some elements of the product portfolios should be altered or removed. This is particularly relevant for components that are important strategic elements in today's competition but have a large negative impact on the overall harmful potential of the products. Examples of such components are betting margins, the maximum size of winnings and the frequency and speed within the products. It might also be relevant to reduce the use of light and sound effects in games and/or increase the length of mandatory game pauses.

Potential measures related to marketing

The findings in our evaluation suggest that there are isolated components in the use of marketing and general media exposure that represent a potential for improvement with respect to achieving a balance between damage potential and channeling effects. One such component is related to responsibility measures. Furthermore, the evaluation questions the accuracy of certain marketing activities, particularly for direct marketing targeted at existing customers and marketing strategies implying that Norsk Rikstoto are targeting customers that have already been won by Norsk Tipping. It is also clear that the scope of marketing and exposure across all surfaces needs to be accommodated to the competition in the market. If Norwegian authorities can be more effective in excluding foreign based suppliers from important channels, as for example television commercials, the sum of Norsk Tipping and Norsk Rikstoto's exposure and marketing activity would also need to be adjusted accordingly.

Potential measures related to organization

Norsk Tipping has established a relatively comprehensive responsibility framework, while Norsk Rikstoto currently in a phase of implementing a framework of a similar scope. Both organizations have established several tools

related to responsibility and limitations to product choices and distribution. Establishing and implementing a fully common and comprehensive framework for safety and responsibility would probably be challenging in practice due to differences in products and customer groups, which is expressed by both organizations. Thus, an increased cooperation related to responsibility measures should probably be aimed at specific measures that to a lesser extent are connected to product features. Such potential measures may be related to common bans on customers that have reached their maximum loss limit for one supplier, common commitments to measures to raise awareness about individual accumulated losses among customers and common facilitation for the use of customer data in future research projects.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Det overordnede målet med å regulere pengespillmarkedet i Norge er å sikre at spillelysten i befolkningen møtes med et tilbud av pengespill som foregår på en trygg og ansvarlig måte. Det viktigste er å ivareta hensynet til de spilleavhengige og bidra til å motvirke uheldig og skadelig spilleatferd, samt forebygge en utvikling som kan lede til spilleavhengighet. Målet omtales ofte som å redusere eller begrense negative sosiale konsekvenser. I tillegg til ansvarlighet, er det et sekundært mål om at pengespill kan bidra med inntekter til ideelle formål. Hensynet til ansvarlighet går imidlertid foran dette hensynet.

Å gjennomføre pengespillpolitikken er utfordrende. På den ene siden skal Norsk Tipping og Norsk Rikstoto (enerettsaktørene) tilby et ansvarlig og trygt tilbud av pengespill som ikke påfører samfunnet kostbare skadevirkninger. Samtidig må tilbudet være tilstrekkelig attraktivt for spillerne for å møte spillelysten i befolkningen. Pengespillpolitikken går ut på å balansere hensynene til ansvarlighet og attraktivitet på en god måte.

De siste årene har enerettsaktørene i tillegg opplevd stadig sterkere konkurranse fra uregulerte tilbydere av pengespill – fortrinnsvis på nett. Utenlandske spillselskaper markedsfører sine pengespill aggressivt i ulike mediekanaler, og tilbyr en attraktiv portefølje med pengespill. En viktig oppgave for Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er å kanalisere spillere vekk fra uregulerte utenlandske aktører over til enerettsaktørene, for å sikre at spill foregår under ansvarlige rammer. Kanalisering innebærer for det første at tilbudet av pengespill fra enerettsaktørene bidrar til å lede spillere bort fra de uregulerte aktørene og over til et regulert tilbud av pengespill, hvor man er sikret ansvarlige rammer rundt spillene som er i tråd med politiske føringer. Kanalisering innebærer også en mer indirekte og langsiktig effekt i form av at spilltilbud fra enerettsaktørene kan bidra til å forhindre oppblomstring av nye uregulerte tilbud fra utenlandske tilbydere. Kanalisering vil også bidra til oppnåelse av det sekundære målet om inntekter til ideelle formål, noe omsetning hos uregulerte tilbydere ikke bidrar til.

1.2 Mandat

I forbindelse med behandlingen av pengespillmeldingen vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med arbeidet med en ny lov på pengespillfeltet, om å foreta en bred og ekstern evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis, for å se på hvordan målet om å redusere negative sosiale konsekvenser best mulig kan oppnås. Herunder skal det gjøres en evaluering av selskapenes spillportefølje og hvorvidt dagens praksis for markedsføring og annen medieeksponering kan grunngis med kanaliseringshensyn.»

På bakgrunn av dette har Kulturdepartementet etterspurt en evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis.

Oppdraget innebærer en vurdering av om Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spillporteføljer, markedsføring og organisering bidrar til måloppnåelse av målene i pengespillpolitikken. Et gjennomgående tema er om enerettsaktørenes utforming av spillporteføljer og innretting av markedsføringsaktiviteter kan forsvares av kanaliseringshensyn.

Evalueringen skal ta stilling til om dagens enerettsmodell kan forbedres og styrkes gjennom tiltak hos enerettsaktørene med hensyn til spillporteføljer, markedsføring og organisering, innenfor de begrensningene det EØS-rettslige rammeverket setter. Evalueringen skal vurdere:

- Om det er behov for endringer i enerettsaktørenes spillporteføljer, for at målet om å redusere negative sosiale konsekvenser best mulig kan oppnås.
- Om aktørenes markedsføring og annen medieeksponering bidrar til kanalisering, og eventuelt foreslå tiltak for å bedre kanaliseringseffekten.
- Om eventuelle endringer i organiseringen av enerettsaktørene vil kunne bidra til å styrke måloppnåelsen på pengespillfeltet, herunder særlig økt samarbeid om ansvarlighet og tiltak på tvers av aktørene.

I evalueringen ligger videreføring av dagens enerettsmodell med to virksomheter til grunn for

vurderingene.[1] Evalueringen tar derfor ikke opp spørsmålet om regulering av det norske pengespillmarkedet eller sammenslåing av enerettsaktørenes virksomheter. Evalueringen tar for seg hvilke deler av enerettsaktørenes spillporteføljer og markedsføring som i større og mindre grad bidrar til måloppnåelse innenfor enerettsmodellen, og ikke spørsmålet om enerettsmodellen i seg selv bidrar til kanalisering. Vurderingen av organisering er rettet mot økt samarbeid mellom enerettsaktørene, særlig samarbeid om ansvarlighet.

Evalueringen vil inngå som et innspill til arbeidet med ny pengespillov, hvor det er vedtatt at dagens tre lover (pengespilloven, totalisatorloven og lotteriloven) skal slås sammen til én lov. Som følge av pengespillmeldingen skal også forvaltningsansvaret for all pengespillpolitikk[2] samles hos Kulturdepartementet, som i dag har eierstyringen av Norsk Tipping, mens Landbruks- og matdepartementet fortsatt vil være konsesjonsgiver til Norsk Rikstoto. Formålet med disse endringene er å sikre konsistent og sammenhengende regelverk og praksis innenfor hele pengespillfeltet for dermed å bedre kunne oppnå målene med pengespillpolitikken.

1.3 Struktur i rapporten

Resten av rapporten er bygget opp som følger. I kapittel 2 presenteres data- og informasjonsgrunnlaget og metodebruken i evalueringen. Kapittel 3 presenterer deretter de juridiske rammene på pengespillområdet.

I kapittel 4 presenteres markedet for pengespill i Norge, mens kapittel 5 analyserer konkurranseflater basert på resultatene fra spørreundersøkelsen (diversjonsundersøkelse) og innspill fra intervjuer. I kapittel 6 vurderes spillporteføljenes bidrag til måloppnåelse i pengespillpolitikken, hvor skadepotensialet ved spillene drøftes i lys av konkurranseflatene.

Kapittel 7 omhandler omfang og innhold i markedsføring av pengespill i Norge, mens kapittel 8 vurderer virkningene av enerettsaktørenes markedsføringsaktiviteter.

I kapittel 9 beskrives dagens organisering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og samarbeid mellom aktørene.

Avslutningsvis drøfter kapittel 10 mulige tiltak rettet mot enerettsaktørenes spillporteføljer, markedsføring og organisering i lys av funnene i tidligere kapitler.

[1] I pengespillmeldingen (Meld. St. 12 (2016-2017)) ble videreføring av enerettsmodellen og en alternativ lisensmodell drøftet. Kulturdepartementets tilråding innebar en videreføring av enerettsmodellen

[2] Dette omfatter også totalisatorspill på hesteveddeløp.

2. Metode og data- og informasjonsgrunnlag

Evalueringen av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis er basert på gjennomgang av relevant litteratur på feltet, analyse av kvantitative data fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og enerettsaktørene, data fra en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg i den norske befolkningen og informasjon fra dybdeintervjuer med Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, aktørene i pengespillmarkedet, fageksperter og interessenter.

2.1 Metoder for data- og informasjonsinnhenting

Til evalueringen har det blitt hentet inn informasjon og data fra flere ulike kilder. Figur 2-1 oppsummerer metoder for data- og informasjonsinnhenting og analyse som har blitt benyttet. Data- og informasjonsgrunnlaget beskrives i de påfølgende avsnittene.

Figur 2-1: Metoder for data- og informasjonsinnhenting og analyse

Dokumentstudier av relevant litteratur

Analyse av kvantitative data

Analyse av data fra spørreundersøkelse

Dybdeintervjuer med relevante aktører

2.2 Data- og informasjonsgrunnlag

2.2.1 Dokumentstudier av relevant litteratur

Innledningsvis har relevant litteratur på feltet blitt gjennomgått, for å kartlegge eksisterende kunnskap av betydning for evalueringen. Særlig relevant litteratur er befolkningsundersøkelsene av omfanget av pengespillproblemer i Norge fra 2013 (Pallesen, et al., 2014) og 2015 (Pallesen, et al., 2016), samt Rambølls utredning av markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer (Roksvaag, 2018). Nasjonale rettslige rammer fra lov og forskrift, EØS-retten og rettspraksis på feltet er også sentrale kilder, se kapittel 3.

I tillegg har årlige rapporter fra Lotteri- og stiftelsestilsynet om pengespill i Norge, årsrapporter fra Norsk Tipping og årsmeldinger/årsberetninger fra Norsk Rikstoto, samt pengespillmeldingen (Kulturdepartementet, 2016) vært sentrale grunnlagsdokumenter.

Utover nevnt litteratur har tilgjengelig informasjon fra relevante nettsider blitt hentet ut. Dette inkluderer nettsidene til Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Lotteri- og stiftelsestilsynet, samt nettsidene til et utvalg utenlandske spilloperatører som er tilstede i det norske pengespillmarkedet.[3]

2.2.2 Kvantitative data

Til evalueringen har det blitt hentet inn et stort omfang kvantitative data, hovedsakelig fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Ingen data fra disse aktørene inneholder informasjon som kan identifisere individer eller opplysninger som er personsensitive. I de på følgende avsnittene beskrives hvilke typer data det har blitt gitt tilgang til.

I enkelte deler av rapporten hvor det refereres til informasjon som er forretningssensitiv sensureres dette i den offentlige versjonen av rapporten.

Lotteri- og stiftelsestilsynet

En sentral kilde har vært Lotteri- og stiftelsestilsynet, hvor nevnte årlige rapporter om pengespill i Norge inneholder et godt datagrunnlag for å beskrive markedet for pengespill. I tillegg har Lotteri- og stiftelsestilsynet underveis i prosjektperioden gitt tilgang til nøkkeltall for det norske pengespillmarkedet i et eget notat. Samlet sett gir dataene fra Lotteri- og stiftelsestilsynet oversikt over:

- Brutto og netto omsetning
- Antall kunder
- Omsetning per salgskanal
- Fordeling av overskudd til formålsmottakere
- Estimat på antall kunder og omsetning hos utenlandske, uregulerte aktører

[3] Dette inkluderer blant annet unibet.com, mariacasino.com, storspiller.com og bingo.com (Kindred Group), betsson.com og betsafe.com (Betsson Group) og comeon.com

- Antall henvendelser til Hjelpelinjen

Norsk Tipping

Norsk Tipping har gitt tilgang flere typer data, inkludert:

- Brutto og netto omsetning, totalt og per spillkategori
- Antall kunder per spillkategori og antall kunder som spiller på tvers av kategorier
- Nøkkeltall fra Norsk Tippings segmenteringsstudie
  - Estimater på andelen kunder som kun spiller hos regulerte aktører, kun hos uregulerte aktører og hos begge typer aktører
  - Estimater på andelen kunder hos Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører som spiller ett eller flere spill hos Norsk Tipping
- Driftskostnader for reklame
- Budsjett for markedskommunikasjon og utviklingen i Norsk Tippings innsatsfaktorer knyttet til markedsføring
- Share of Voice (Sov)
- Antall TV-seere på Lotto-trekning
- Antall medieoppslag

Utover dette har Norsk Tipping gitt tilgang til en undersøkelse om Norsk Tipping og TV-reklame utført av Mediacom, en analyse av salgsmodellering og hva som bidrar til salg av Oddsen og Vikinglotto utført av Marketing Clinic og utfyllende informasjon om ansvarlighetsrammeverket rundt spillene.

Norsk Rikstoto

Fra Norsk Rikstoto har det blitt gitt tilgang til data som beskriver antall aktive og registrerte spillere, omsetning totalt, omsetning per salgskanal, omsetning fra Lyntoto, fordeling av inntekter fra spill på hester i Norge og internasjonalt. Det ble også gitt tilgang til materialet fra presentasjonen Norsk Rikstoto gjennomført under intervjuet, som beskriver blant annet andelen i befolkningen som spiller pengespill på hest, Norsk Rikstotos strategiske mål og tiltak, barrierer og drivere for spill på hest i den norske befolkningen, markedsstrategi og klassifisering av kundetyper, samt mediespending.

I tillegg har det blitt gitt tilgang til data på markedsføringsutgifter og Share of Voice (SoV) fra en analyse utført av Starcom, samt en presentasjon av en markedskartlegging utført av Perceptor på oppdrag for Norsk Rikstoto i 2017.

2.2.3 Spørreundersøkelse

I evalueringen har det blitt gjennomført en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg personer i den norske befolkningen. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge konkurransencærhet i det norske pengespillmarkedet for ulike spillsegmenter hos enerettsaktørene og uregulerte utenlandske tilbydere. Undersøkelsen inneholdt også spørsmål om opplevelse av markedsføring og vurdering av egen spilleatferd. Oppsettet for spørreundersøkelsen er gjengitt i eget vedlegg i rapporten.

Såkalte diversjonsundersøkelser har de senere år utviklet seg til et standard analyseverktøy for å kartlegge konkurransencærhet. Ved hjelp av en slik undersøkelse beregnes diversjonsrater, som er et kvantitativt mål på hvor stor del av en omsetning som ville tilfalle konkurrerende tilbydere dersom et bestemt produkt eller tjeneste falt bort. Resultatene gir relativt presis informasjon om konkurransencærhet, samtidig som respondentene i undersøkelsen kun trenger å forholde seg til relativt enkle spørsmålsformuleringer. I rapporten benyttes diversjonsratene som en proxy for å måle potensialet for en direkte form for kanalisering. Resultatene fra undersøkelsen gir også informasjon om hvor stor konkurransencærheten vurderes mellom spillsegmenter som tilbys av samme aktør.

Spørsmålsformuleringene i diversjonsundersøkelsen innebærer at respondentene blir stilt ovenfor et hypotetisk scenario der et spillsegment eller en tilbyder i dagens marked antas å forsvinne fra markedet, gitt at det øvrige tilbudet i markedet holdes uendret. Dette innebærer at diversjonsratene ikke fanger opp en mer indirekte form for kanalisering, for eksempel effekten av at enerettsaktørene har et tilbud av pengespill som kan bidra til å forhindre oppblomstring av et nytt, tilsvarende spilltilbud i det uregulerte markedet.

Diversjonsratene fanger heller ikke opp andre effekter av tilbudene av pengespill fra enerettsaktørene, for eksempel effekter av å bygge opp legitimitet i befolkningen eller en sterk merkevare. Denne typen effekter er trolig relevante på lengre sikt, mens konkurranseflatene vi avdekker i rapporten først og fremst fanger opp potensialet for kanalisering på kort sikt.

Det er også verdt å bemerke at spørsmålsformuleringene i diversjonsundersøkelsen bokstav for bokstav ikke reflekterer formålet med analysen. Formålet med analysen er å avdekke konkurranseflater i markedet hvor enerettsmodellen ligger fast i overskuelig fremtid, mens spørsmålsformuleringene hvor deler av tilbudet hos enerettsaktørene forsvinner er et metodisk virkemiddel.

På grunn av at spillevaner potensielt er et sensitivt tema, kan det være utfordrende å gjennomføre en egen undersøkelse av dette temaet. Spørreundersøkelsen ble derfor gjennomført av Respons Analyse i forbindelse med en av deres månedlige landsomfattende omnibusundersøkelser, i

april 2018. Respons Analyse stratifiserer i sine undersøkelser på alder, kjønn og geografi. Denne typen undersøkelse sikrer i størst mulig grad representativitet i datainnsamlingen.

Hele utvalget til spørreundersøkelsen består av 1001 respondenter som ble kontaktet via telefon, hvorav 531 hadde spilt pengespill i løpet av det siste året (53 prosent). Andelen som har deltatt i pengespill i vårt utvalg er på nivå med tilsvarende resultater i befolkningsundersøkelsene fra 2013 og 2015 (Pallesen, et al., 2014; Pallesen, et al., 2016). Utvalget som helhet målt i antall respondenter er lavere sammenlignet med for eksempel de tidligere befolkningsundersøkelsene. Dette gjelder særlig med tanke på at antallet respondenter innen enkelte spillsegmenter er begrenset. Evalueringen har derfor et bedre grunnlag for å trekke konklusjoner innenfor enkelte deler av spilltilbudene enn andre. Analysen tar høyde for dette og forhold knyttet til usikkerhet og utvalgsstørrelse kommenteres underveis i rapporten.

2.2.4 Dybdeintervjuer

For å supplere gjennomgang av litteratur og analyse av kvantitative data, har det blitt gjennomført dybdeintervjuer med relevante aktører i og rundt det norske pengespillmarkedet. Intervjuene ble gjennomført på en semistrukturert måte med bakgrunn i forhåndsutformede intervjuguider tilpasset de ulike intervjuobjektene. Tabell 2-1 gir en oversikt over aktørene vi har intervjuet.

I intervju med departementene var hovedtema sektorpolitisk arbeid og måloppnåelse, enerettsmodellen som regulering av pengespillmarkedet, samt overordnet om kanaliseringsoppgaven, markedsføring, ansvarlighet, spillporteføljer, konkurranseflater og utviklingstrekk i pengespillmarkedet. I tillegg var samlingen av forvaltningsansvaret for pengespillpolitikken hos Kulturdepartementet et tema. Med Landbruks- og matdepartementet var det i tillegg sentralt å diskutere departementets rolle som konsesjonsgiver til Norsk Rikstoto. Med Lotteri- og stiftelsestilsynet ble de tre overordnede temaene i evalueringen, spillporteføljer, markedsføring og organisering, utgangspunktet for intervjuet.

Tabell 2-1: Aktører i dybdeintervjuer

Departementer og tilsyn	• Kulturdepartementet • Landbruks- og matdepartementet • Lotteri- og stiftelsestilsynet
Enerettsaktørene	• Norsk Tipping • Norsk Rikstoto
Utenlandske spilloperatører[4]	• Kindred Group • Betsson Group • ComeOn
Fageksperter og interessenter	• KoRus-Øst • Akan • Norsk forening for spillproblematikk • Spilleavhengighet Norge

I møte med Norsk Tipping og Norsk Rikstoto var hovedtemaene spillporteføljer, markedsføring, organisering og samarbeid, opplevelse av konkurransesituasjonen i det norske pengespillmarkedet, kanalisering, ansvarlighetsverktøy rundt spillene og potensielle tiltak for økt måloppnåelse i pengespillpolitikken.

Under intervjuene med utvalget av representanter fra utenlandske spilloperatører var hovedhensikten å etterspørre mest mulig informasjon om og refleksjon rundt kunder, omsetning, spillporteføljer, egenskaper ved spillene, markedsføring og deres opplevelse av konkurranse i det norske pengespillmarkedet.

Med fageksperter og interessenter ble fokuset rettet mot ansvarlighet, skadevirkninger og skadepotensial ved ulike typer spill, egenskaper ved spillene som kan virke avhengighetsskapende og opplevelse av markedsføring. Disse intervjuene var viktige for å få frem spillerperspektivet i vurderingen av skadepotensial, kanalisering og markedsføring.

[4] I prosjektet har vi også vært i kontakt med en selvstendig konsulent med lang erfaring fra oppdrag for utenlandske operatører i pengespillbransjen

3. Juridiske rammer på pengespillområdet

Pengespillfeltet i Norge forvaltes av Kulturdepartementet og til dels Landbruks- og matdepartementet. Med sikte på å vurdere effekten av markedsføring og spilltilbud skal det gis en kort oversikt over hvilke begrensninger den norske lovgivningen legger på spilltilbud og hvilke rammer EØS-retten trekker opp.

3.1 Nasjonale rettslige rammer

3.1.1 Forbudet mot uhjemlede spill og lotterier

Lotteri- og pengespillområdet reguleres i dag av tre lover: Lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Alle tre lover hviler på et prinsipp om at spill som faller inn under lovens virkeområde er forbudt uten forutgående tillatelse.[5]

Forbudet mot lotterier, pengespill og totalisatorspill rammer opplagt avholdelse av lotteri i Norge, men i tillegg betalingsformidling og markedsføring av spill uten nødvendig tillatelse, jf. pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 og totalisatorloven § 3 første ledd annet punktum og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd annet punktum.

I tillegg til de ovennevnte forbudene er det gitt en egen forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, som retter seg mot aktører som yter betalingsformidlingstjenester. I tillegg til å gjenta det generelle betalingsformidlings-forbudet som også finnes i lovene, inneholder forskriften nærmere bestemmelser om identifisering av visse typer transaksjoner og adgang for Lotteritilsynet til å pålegge avvisning av visse typer transaksjoner.

Norsk Tipping AS er et spillselskap etter pengespilloven § 3. Totalisatorloven forutsetter at (§ 1 annet og tredje ledd) at det gis bevilling for inntil 5 år av gangen, og at bevillingshaver skal ha "*til formål bl.a. å støtte hesteavlen.*" Bestemmelsen forutsetter ikke uttrykkelig at det kun skal være én bevillingshaver, men i praksis er Norsk Rikstoto eneste bevillingshaver.

Etter lotteriloven er det derimot en rekke tilbydere, men tillatelse kan bare gis til organisasjoner som ivaretar et humanitært eller samfunnsnyttig formål, jf. §§ 5 og 6. Fordi denne utredningen gjelder Norsk tipping og Norsk Rikstoto, går vi ikke nærmere inn på lotterilovens system.

Når spillfeltet er fordelt på tre lover, kunne det spørres om det finnes pengespill som faller utenfor de tre lovenes virkeområde og som derfor ikke rammes av forbudet. Vi oppfatter at det ikke er tilfellet. Lotteriloven gjelder for lotterier som ikke faller inn under pengespilloven eller for øvrig er regulert i særskilt lov. Verken "totalisatorspill" etter totalisatorloven eller "pengespill" etter pengespilloven har noen egentlig legaldefinisjon, men i pengespilloven § 1 gis derimot en positiv oppregning av spill som faller inn under loven. Iht. bokstav d) gjelder loven for "*andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for*". Ved at Kongen etter pengespilloven § 1 første ledd bokstav d) kan bestemme hvilke spill loven skal gjelde for, er grensen mellom pengespilloven og lotteriloven til en viss grad flytende og kan endres uten lovendring. Lotteridefinisjonen i lotteriloven er samtidig såpass vid at det er vanskelig å se for seg former for pengespill som ikke vil rammes av den. Dersom et lotteri eller spill for penger ikke reguleres av pengespilloven eller totalisatorloven, fungerer følgelig lotteriloven som en "restlov" for øvrige tilfeller. Oppsummert kan det derfor sies at lovverket slik det lyder i dag inneholder et vidtgående forbud, som både forbyr uhjemlede spill, samt tilhørende aktiviteter som betalingsformidling og markedsføring. Slik sett er forbudet konsekvent og gjennomført.

Etter at spill på internett har blitt vanlig, har forbudet likevel i praksis en del hull. Utenlandske spilltilbyderes virksomhet i utlandet, herunder fra servere plassert i utlandet, er det grunnet begrensninger i norsk jurisdiksjon vanskelig å få kontroll over, særlig når det gjelder håndheving. TV-reklame for uregulerte spill sendes på kanaler rettet mot et norsk publikum, men som sendes fra utlandet. Betalingsformidlingsforbudet skal i noen grad bøte på dette ved å vanskeliggjøre gjennomføring av spill på uregulerte sider gjennom forbud mot formidling av innsats og gevinst. I praksis lar imidlertid heller ikke dette seg håndheve lett, da de fleste bettingsider bruker tredjepartsselskaper for betaling, slik at det er vanskelig for finansieringsinstitusjonene å identifisere transaksjonene.[6]

I dag er forbudet rettet mot de som formidler og organiserer spill, ikke mot spillerne. Det er med andre ord ikke straffbart å spille på uregulerte sider. Teoretisk kunne lovgivningen vært rettet mot disse for å gjøre forbudet mer effektivt. I praksis ville dette

[5] Se pengespilloven § 2 første ledd og lotteriloven § 6 første ledd, samt totalisatorloven § 1 første ledd, § 3 første ledd annet punktum og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd.

[6] https://lottstift.no/nb/pengespill/pengespill-pa-nett/forbud-mot-formidling-av-betaling/

antakelig vært svært vanskelig å håndheve og dessuten vært et svært inngripende tiltak. Etter et representantforslag i vinter vedtok Stortinget i våres å be Regjeringen innføre DNS-blokkering av sider som tilbyr uregulerte pengespill, samt tiltak for å begrense markedsføring for uregulerte aktører. Det gjenstår å se hvordan dette vil bli fulgt opp.[7]

3.1.2 Formål og styringsverktøy

Etter pengespilloven § 1 annet ledd skal loven "*sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10.*" Forskrift om totalisatorspill § 2 slår fast at formålet med forskriften er "*å sikre at totalisatorspill foregår i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillet.*" Formålet om å støtte hesteavlen fremkommer i loven § 1 tredje ledd ved at bevilling gis til organisasjoner som har dette til formål.[8]

Hensynet til offentlig kontroll med pengespill og til å forebygge negative sosiale konsekvenser er følgelig i dag det fremtredende formålet i lovgivningen. Inntektsformålet nevnes også, men er etter ordlyden i bestemmelsene underordnet.

Å nå disse målene krever at spilloperatørene opptrer i tråd med myndighetenes ønsker. Lotteritilsynet skal etter pengespilloven § 14 "*føre tilsyn med at selskapets virksomhet foregår i samsvar med lov og spilleregler, herunder avgjøre hvilke kuponger og innsatser som er berettiget til premie*". Tilsvarende skal tilsynet etter totalisatorloven § 5 føre tilsyn med totalisatorvirksomheten, herunder kan tilsynet "*fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt, herunder pålegg om retting og vedtak om opphør/stenging av virksomheten*". Etter lotteriloven følger tilsynsrollen av § 4.

For gjennomgang av eierstyring og annen direkte påvirkning av enerettsaktørene, vises til kapittel 9.

3.2 EØS-retten

3.2.1 Oversikt

EØS-avtalen artikkel 31(1) slår fast at det ikke skal være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium. Av artikkel 34 følger at selskaper etablert i henhold til lovgivningen i en EFTA- eller EU-stat skal likestilles med fysiske personer med hensyn til denne bestemmelsen. Av artikkel 36 følger at det innenfor EØS-avtalens rammer ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager.

Det er ikke omstridt at enerettsmodeller, autorisasjonssystemer, reklamerestriksjoner og betalingsformidlingsforbud slik man har etter den norske lovgivningen utgjør *restriksjoner* på både etableringsfriheten og tjenestefriheten. Spørsmålet er derfor om disse kan rettferdiggjøres etter traktatens unntaksbestemmelser eller i det domstolskapte unntaket om allmenne hensyn. Det må med andre ord først identifiseres et akseptabelt, ikke økonomisk hensyn, og det må kontrolleres at de restriktive tiltakene er egnede, nødvendige og forholdsmessige. Problemstillingen skiller seg grunnleggende sett ikke fra andre områder hvor statene vil kunne ønske å begrense en virksomhet og der EØS-avtalen kommer til anvendelse.

Da de første sakene om spill- og lotterilovgivning kom opp for EU-domstolen på 90-tallet, ga EU-domstolen nasjonalstatene uvanlig stort spillerom.[9] Domstolen anerkjente at moralske og sosiale hensyn, samt hensynet til å hindre kriminalitet i forbindelse med spill, gjorde at både eneretter og forbud kunne være nødvendig, og foretok ingen dyptgående vurdering av forholdsmessigheten.

I 2003 kom med *Gambelli*-saken (C-243/01), der domstolen for første gang stilte seg åpent kritisk til en nasjonal regulering. Domstolen understreket at egnethetskravet forutsetter at restriksjonene "*serve to limit betting activities in a consistent and systematic manner*" (avsnitt 67), og uttalte deretter at medlemsstatene ikke kunne påberope seg hensynet til den offentlige orden som begrunnelse for begrensningene hvis man samtidig "*incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse*" (avsnitt 69). Kravet om konsekvent og sammenhengende spillpolitikk, og at dette kunne legge begrensninger på mulighetene til å utvide og markedsføre det lisensierte spilltilbudet, var dermed etablert.

I 2007 aksepterte EU-domstolen i forente saker C-338/04, C-359/04 og C-360/04 *Placanica* imidlertid det såkalte "kanaliseringsargumentet", nemlig at medlemsstaten, for å oppnå formålet om å sluse

[7] Det har fra ulike hold vært reist en del motforestillinger. I pengespillmeldingen (Meld. St. 12 (2016 – 2017)) var det til sammenlikning foreslått å utrede varsling om at slike sider var ulovlig, jf. punkt 13.5.4.

[8] Se tilsvarende lotteriloven § 1a.

[9] Se for eksempel sak C-275/92 *Schindler*

spiller over i lovlige og regulerte spilltilbud, måtte tilby et "*reliable, but at the same time attractive alternative to prohibited activity. This may as such necessitate the offer of an extensive range of games, advertising on a certain scale and the use of new distribution techniques*" (avsnitt 55).

3.2.2 EFTA-domstolens vurdering av den norske enerettsmodellen – E-01/06 Spilleautomater og E-6/06 Ladbrokes

I 2007 tok EFTA-domstolen i to saker stilling til lovligheten av det norske spillemonopolet. Sak E-1/06 var et traktatbruddssøksmål anlagt av ESA etter klage fra private operatører av spilleautomater i forbindelse med at driften av slike skulle overføres til Norsk Tipping. Sak E-6/06 var en rådgivende uttalelse i forbindelse med et søksmål anlagt av det private spillselskapet Ladbrokes. Spilleautomatsaken gjaldt dermed et mer avgrenset tema – automatdriften – mens *Ladbrokes*-saken gjaldt hele den norske reguleringen av pengespill, totalisatorspill og lotterier.

I spilleautomatsaken fikk staten medhold. Med hensyn til de mest omstridte punktene i saken, fant EFTA-domstolen:

- Eneretten var ikke motivert av økonomiske hensyn (å skaffe inntekter til gode formål), men et ønske om bedre kontroll med automatene, særlig for å bekjempe spilleavhengighet. Inntektshensynet var bare et sidehensyn og innebar ikke at eneretten mistet sin begrunnelse (avsnitt 39).
- Norsk Tippings og Norsk Rikstotos markedsføringsaktivitet kunne ikke anses som en ekspansiv spillpoltikk som medførte at innføring av en ny enerett ikke lot seg forsvare, fordi "*gaming machines are more dangerous in terms of leading to gambling addiction than other games lawfully offered on the Norwegian market. Even though other games, most notably Oddsen and horse racing, may also lead to gambling addiction, the Court cannot see that this is on comparable scale. In this situation, the marketing and development of other games is not relevant when assessing the consistency of the contested legislation.*" (avsnitt 45)
- Med hensyn til nødvendigheten av å innføre en enerett, aksepterte domstolen at eierstyring ville kunne være mer effektivt enn reguleringslovgivning ("*it is plausible to assume that in principle the State can more easily control and direct a wholly State-owned operator than private operators. Through its ownership role, the State has additional ways of influencing the behaviour of the operator besides public law regulations and surveillance*", jf. avsnitt 51).

Domstolen fant derfor at eneretten var lovlig, og frifant Norge.

I *Ladbrokes*-saken vurderte EFTA-domstolen lovligheten både av pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven. Vurderingene etter lotteri- og totalisatorloven viser i stor grad tilbake til vurderingen av pengespilloven, og det er derfor denne som er den mest interessante.

- Med hensyn til kravet om systematisk og konsekvent spillpolitikk, uttalte domstolen: 1) det er særlig enerettsaktørenes utvikling og markedsføring av avhengighetsskapende spill som er relevant; 2) utvikling og markedsføring av slike spill kan likevel være nødvendig for å trekke spillere bort fra enda mer avhengighetsskapende spill som tilbys over internett, og 3) det påligger staten å "*godtgjøre at slike kanaliseringstiltak, innebefattet utviklingen av nye spill der dette er relevant, med rimelighet kan antas å tjene sitt formål*".
- For at en enerett skal være nødvendig, må det først påvises at de uregulerte spillene virkelig medførte fare for spilleproblemer. Dernest måtte det vurderes om man med det valgte beskyttelsesnivå kunne valgt mindre inngripende tiltak. Staten velger selv sitt beskyttelsesnivå, men "*hvis myndighetene tillater et høyt antall spillemuligheter og høy spilleaktivitet*", er beskyttelsesnivået lavt. Underforstått kan man da ikke forsvare en enerett.
- Med hensyn til markedsføring er det særlig "*utviklingen av nye pengespill, herunder hvor mye penger Norsk Tipping bruker på det, samt markedsføringens form og innhold og målgruppenes sårbarhet*" som må vurderes, og markedsføringen må være "*opplysende*" snarere enn "*innrettet på vekke spillebegjær*" (avsnitt 57 – 61).
- Så lenge enerettene (og lisenssystemet etter lotteriloven) var lovlige, "*kan staten i samme utstrekning forhindre kommersielle operatører fra å formidle og markedsføre spill fra utlandet*" (avsnitt 83). I motsatt fall må det ved eventuelt krav om tillatelse tas hensyn til hvilken regulering tjenesteyteren er underlagt i sitt hjemland.

Fordi *Ladbrokes* var en rådgivende uttalelse, overlot EFTA-domstolen den konkrete vurderingen til den nasjonale domstolen. Domstolens resonnementer støtter imidlertid i store trekk de norske synspunktene. I nasjonale rettsinstanser ble da også staten frifunnet.[10]

[10] Dom i sak TOSLO-2004-91873 av 3. oktober 2007 (*Ladbrokes*) og Høyesteretts dom i saken om automatmonopolet, Rt 2007 s 1003

Resultatet av disse sakene var derfor at det norske enerettssystemet, slik det forelå i 2007, siden har vært ansett som "godkjent" av EFTA-domstolen.

3.2.3 Senere rettsutvikling

Etter at EFTA-domstolen tok stilling til den norske eneretten, har det vært en svært lang rekke saker oppe for EUs domstoler. Det har også vært en rettsutvikling på lovgivningsfeltet som må nevnes i sammenheng med pengespill. EU-kommisjonens håndhevelse av tjeneste- og etableringsfriheten på pengespillområdet bør også nevnes.

Lovgivningsinitiativer og anbefalinger

Et viktig premiss for de tidlige rettsavgjørelsene omtalt ovenfor er at det ikke finnes harmoniseringslovgivning på pengespillområdet, og at sakene dermed måtte vurderes direkte under EU-traktaten/EØS-avtalen. Av denne grunn var medlemsstatene også frie til å fastsette sitt eget beskyttelsesnivå.

I 2006 ble det såkalte tjenestedirektivet (direktiv 2006/123/EF) vedtatt. Direktivet forutsetter blant annet (artikkel 5(3) og 10(3)) at det ved tillatelsesordninger og lignende tas hensyn til hvilke krav tjenesteyteren er underlagt i sin hjemstat. Spill er imidlertid eksplisitt unntatt fra direktivets virkeområde,[11] og endrer derfor ikke rettstilstanden på dette området. Pengespill er også unntatt fra direktiv 2010/13/EF om audiovisuelle medietjenester og fra direktivet om ehandel (2000/31/EF).

EU-kommisjonen har likevel vært opptatt av pengespillområdet, og blant annet gjennomført utredninger og høringer.[12] I 2014 kom anbefalingen *Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online*.[13]

En anbefaling (eller rekommandasjon) fra Kommisjonen er ikke bindende, og tar ikke sikte på å harmonisere medlemsstatenes spillovgivning.[14] Medlemsstatene bestemmer fortsatt sitt eget beskyttelsesnivå.[15] Rekommandasjonen anbefaler derimot tiltak for å sikre et høyt beskyttelsesnivå i hele EU, jf. pkt. 1.1. Rekommandasjonen kan dermed få indirekte betydning for vurderingen av enkeltsaker: En stat som ikke følger tiltakene som foreslås i rekommandasjonen, kan vanskeligere påberope seg et høyt beskyttelsesnivå. I en norsk kontekst betyr det at det kan bli vanskelig å forsvare en enerett, som nettopp forutsetter at staten har valgt å gjennomføre et høyt beskyttelsesnivå.

Blant tiltakene som behandles i rekommandasjonen er forbrukerinformasjon, beskyttelse av mindreårige, spillerregistrering, hjelpetiltak, selvekskludering og obligatoriske pauser, innholdet i reklame, sponsoravtaler, bevisstgjøring, og oppfordring om å utpeke en tilsynsmyndighet. Vi kommer tilbake til noen av kravene i rekommandasjonen i kapittel 8.

Hovedlinjene i etterfølgende rettspraksis

Det finnes en omfattende rettspraksis fra EU-domstolen etter at EFTA-domstolen tok stilling til den norske enerettsmodellen i 2007. De nyere dommene bygger på de prinsippene som ble utmeislet i *Gambelli* og *Placanica*, men noen nyanser og videreutvikling er tilført siden.

Det er verdt å understreke at EU-domstolen også senere har akseptert at eierskap gir en særlig forutsetning for kontroll, jf. blant annet C-316/07 *Stoss* avsnitt 82. Det er også, kanskje tydeligere enn i de tidlige dommene, akseptert at å hindre konkurranse gjennom en enerettsmodell kan være akseptabelt, fordi det er grunn til å anta at i en modell med konkurranse vil aktørene opptre mer aggressivt.[16] EU-domstolen har videre opprettholdt synspunktet om at dersom eneretten først kan forsvares, har medlemsstaten også rett til å sette inn tiltak mot spill som tilbys og markedsføres fra utlandet. Dette er en nødvendig følge av at man har valgt en enerettsmodell.[17]

Etterfølgende rettspraksis viser også tydelig at de vurderingene som må gjøres i en enerettsmodell skiller seg fra det som må vurderes i et system med lisensierte operatører. I et system med lisensierte operatører, der disse tillates å drive markedsføring, kan en stat ikke hindre tilsvarende markedsføring fra andre land uten at det tas i betraktning hvilke restriksjoner den utenlandske tilbyderen er underlagt i

[11] Direktivet gjelder ikke for "*gambling activities which involve wagering a stake with pecuniary value in games of chance, including lotteries, gambling in casinos and betting transactions*;", jf. artikkel 2(2)(h).
[12] I 2011 ble det gjennomført en offentlig høring om reguleringen av nettspill i det indre marked, GREEN PAPER On on-line gambling in the Internal Market COM(2011) 128 final. Året etter kom en kommisjonsmeddelelse som foreslo tiltak på denne sektoren. *Towards a comprehensive European framework for online gambling* COM (2012) 596 final. Meddelelsen følges av et omfattende arbeidsdokument fra Kommisjonen (SWD (2012) 345 final).
[13] 2014/478/EU
[14] Dette er eksplisitt uttalt i punkt 1.2: "*This recommendation does not interfere with the right of Member States to regulate gambling services*".
[15] Dette fremgår uttrykkelig i fortalen avsnitt 5: *In the absence of harmonisation at the Union level, Member States are in principle free to set the objectives of their policy on games of chance and to define the level of protection sought for the purpose of protecting the health of consumers.*
[16] Se C-390/12 *Pfleger*, avsnitt 46.
17 Se sak C-46/08 Ladbrokes avsnitt 41 – 43.

sin hjemstat.[18] Senere rettspraksis som gjelder lisensregimer med flere aktører er derfor ikke alltid så relevant i en enerettsmodell.[19]

Kravet til systematisk og konsekvent spillpolitikk

Kravet til systematisk og konsekvent spillpolitikk er særlig viktig for å forsvare en enerettsmodell. I *Stoss*-dommen uttalte blant annet EU-domstolen at et tiltak så restriktivt som en enerett forutsatte et særlig høyt beskyttelsesnivå, og et rettslig rammeverk som sikret at enerettsaktøren kunne ville kunne sikre et tilbud som var "*quantitatively measured and qualitatively planned*" for å ivareta disse hensynene.[20] Kravet til en konsekvent og systematisk innretning gjelder altså både *omfanget* av og *innholdet* i spilltilbud og markedsføring.

Selv om det godtas at en enerettsaktør driver en viss spillutvikling og markedsføring av sitt tilbud for å kanalisere spillere mot lovlige og trygge spilltilbud, understreker domstolen også at dette er en vanskelig balansegang. En aktør som skal skaffe inntekter til ulike formål og samtidig begrense spilleproblemer har en innebygd interessekonflikt.[21]

Det er vanskelig å finne klare retningslinjer for hvor mye spillutvikling og markedsføring som kan godtas i et kanaliseringsperspektiv. Nesten alle dommer i slike saker er prejudisielle avgjørelser der den konkrete vurderingen overlates til den nasjonale domstolen. Overordnet kan det likevel for det første sies at spillutvikling, økning i spilltilbudet og markedsføring stort sett ses i sammenheng. For det andre er det klart det stilles krav både til *omfanget* av spilltilbud og markedsføring, og *innholdet* i spill og reklame. Det er også noe uklart hvilke krav som stilles til bevis for at kanaliseringen faktisk virker. Generelt er det antakelig nok at virkningen sannsynliggjøres, uten at man presenterer definitive empiriske bevis, men kravene til dokumentasjon vil kunne variere avhengig blant annet av hvor offensivt en enerettsaktør opptrer. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 8.

EU-kommisjonens håndhevingsaktivitet av etablerings- og tjenestefriheten på pengespillområdet

Etter *Gambelli*- og *Placanica*-sakene initierte EU-kommisjonen traktatbruddsprosedyrer mot en rekke medlemsstater. Både Danmark, Sverige og Finland var blant de landene Kommisjonen innledet prosedyre mot i 2007-2008.[22] I Kommisjonens meddelelse om pengespillpolitikken i 2012 ble det varslet at det skulle være en prioritet å ferdigbehandle slike saker.

Flere medlemsstater har siden liberalisert sin lovgivning på pengespillområdet. Finland gikk derimot motsatt vei og strammet til sitt monopol for å gjøre spillpolitikken mer konsekvent og systematisk. I 2013 bekreftet EU-kommisjonen at den reviderte finske lovgivningen var i samsvar med EU-retten.[23] I Sverige har man derimot etter flere runder med Kommisjonen og etter at sakene om spillemonopolet ble vedtatt brakt inn for EU-domstolen, [24] valgt å liberalisere pengespillpolitikken. Det ble i 2018 bekreftet at Svenska Spels enerett oppheves.

I 2017 sendte EU-kommisjonen ut en pressemelding om at resterende overtredelsessaker på pengespillområdet skulle lukkes. I pressemeldingen uttaler Kommisjonen at den anerkjenner de offentlige hensynene mange stater søker å ivareta på dette området (blant annet bekjempelse av spilleavhengighet og kriminalitet), og at det derfor ikke var noen prioritet å fremme et felles marked for spilltjenester.[25] Det kan dermed se ut til at Kommisjonen for øyeblikket ikke ønsker å overprøve medlemsstatenes bedømmelse av hvilke tiltak som er nødvendige for en ansvarlig spillpolitikk. Det må imidlertid understrekes at mange EU-land allerede hadde opphevet sine enerettssystemer da Kommisjonen i 2017 uttalte at det ikke lenger var grunn til å forfølge temaet.

---

[18] C-176/11 *HIT LARIX*
[19] For eksempel krav til transparens og ikke-diskriminering ved tildeling av konsesjoner eller særlige krav til selskapsform for å få tilby visse typer spilleaktiviteter.
[20] Jf. forente saker C-316/07, 358/07, 409/07 og 410/07 *Stoss*, avsnitt 83
[21] Jf. bl.a.sak C-212/08 *Zeturf* (avsnitt 59 – 60)
[22] Se Kommisjonens pressemeldinger om saken, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-360_en.htm?locale=en, og http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-909_en.htm?locale=en
[23] Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm?locale=en
[24] Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm?locale=en (samme som foran). Se også *Motiverat yttrande riktat til Konungariket Sverige med anledning av inskränkningar i friheten att tilhändahålla tjänster på området för pokerspel enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,* 2006/4160 C(2013) 7749 final, datert 20. november 2013.
[25] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm

4. Markedet for pengespill i Norge

Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og en rekke mindre private aktører utgjør tilsammen det regulerte markedet for pengespill i Norge. I tillegg opererer en rekke utenlandske, uregulerte spillselskaper i markedet. Tilbudet fra aktørene dekker spillsegment som tallspill, ferdighetsspill, kasinospill og automatspill. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har begge iverksatt flere ansvarlighetstiltak rundt sine spill, for å begrense omfanget av spilleproblemer i befolkningen.

4.1 Spillsegmenter

Det finnes mange ulike pengespill som tilbys i det norske pengespillmarkedet. Spillene tiltrekker seg ulike typer spillere og har ulike spillegenskaper, som medfører at ulike spill kan være forbundet med ulikt skadepotensial for spillerne med hensyn til spilleavhengighet. For å beskrive tilbudet av pengespill fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører på en mest mulig oversiktlig måte, benyttes det i denne rapporten en segmentering av pengespill inn i fire spillsegmenter:

- Tallspill
- Ferdighetsspill
- Kasinospill
- Automatspill

De fire spillsegmentene er beskrevet nedenfor.

Tallspill

Denne kategorien omfatter lotterispill og skrapelodd på papir (Flax). Dette er spill der en eventuell gevinstutbetaling er gitt som følge av en tilfeldig trekning – ofte omtalt som «lykkespill». Spillerens forhåndskunnskap eller ferdigheter spiller ingen rolle for utfallet. Flere av disse spillene kjennetegnes også ved at de er «langsomme», i den forstand at det kan gå lang tid fra man spiller til resultatet av trekningen er klart, med unntak av skrapelodd der spilleren kan få vite utfallet innen kort tid.

Ferdighetsspill

Denne kategorien omfatter spill der spillerens kunnskaper og ferdigheter spiller en større rolle for utfallet. Herunder skiller vi mellom totalisatorspill og spill med fast odds (sportsspill).

Ved spill med fast odds har spilltilbyderen gjort en vurdering i forkant av sannsynligheten for at de ulike utfallene inntreffer, og satt en odds deretter. Det innebærer at spilleren, på det tidspunktet veddemålet inngås, vet hvilken tilbakebetaling han mottar dersom han eller hun vinner. Oddsen endres ikke etter at veddemålet er inngått. Denne tilbake-betalingsstrukturen er vanligst for såkalte sportspill, der spilleren tipper utfallet av et sportsarrangement.

Ved et totalisatorspill samles alle innsatsene i en felles pott. De som har satset på det vinnende utfallet, fordeler denne potten mellom seg, etter at spilltilbyder har tatt sin andel. Dette innebærer at totalisatorspill gjerne innebærer mindre økonomisk risiko for spilltilbyder, sammenliknet med veddemål til fast odds. Fra spillerens perspektiv er det slik at han eller hun, på det tidspunkt der innsatsen plasseres, *ikke* vet med sikkerhet hvilken gevinst som kan oppnås. Spilltilbyder kan kun angi estimert tilbakebetaling, basert på forventet salg/spill. Totalisatorspill tilbys typisk på heste- og hundeveddeløp. Det er imidlertid kun førstnevnte som er tillat i Norge.

Når vi i denne rapporten omtaler sportsspill og totalisatorspill, er det henholdsvis totalisatorspill på hesteløp og oddsspill på sportsarrangement vi sikter til. Begge disse spilltypene er segmentert som ferdighetsspill i denne rapporten.

Kasinospill

Kasinospill er digitale spill tilgjengelig på nett, enten via PC, mobil eller nettbrett. Her kan det være store variasjoner i hva slags spill som tilbys, men kategorien kjennetegnes gjerne av digitale presentasjoner av rulett, kortspill og spilleautomater. Vi inkluderer også digitale skrapelodd og digital bingo i dette segmentet. Felles for spillene som omfattes av segmentet kasinospill er at de primært kan karakteriseres som «lykkespill», der ferdigheter spiller en svært begrenset rolle. Norsk Tipping benytter ofte begrepet «Instaspill» for dette segmentet.

Automatspill

Denne kategorien omfatter spill som foretas på en fysisk automat, eller spillterminal plassert i en kiosk eller hos en kommisjonær. Alle automatene er koblet til en felles server[26] som identifiserer spilleren, sjekker tapsgrenser og som styrer innskudd, trekning og gevinstutbetalinger. Det er viktig å merke seg at

[26] Egen linjeløsning som eies av Telenor

kasinospill som likner en tradisjonell spilleautomat ikke faller inn under kategorien automatspill slik segmentene er definert i denne rapporten. Automatspill består kun av spill som spilles på fysiske automater/terminaler plassert ute i det offentlige rom. Spillene som tilbys på disse automatene/terminalene kan imidlertid minne veldig om de type spill som faller inn under segmentet kasinospill. De store forskjellene mellom de to segmentene er tilgjengeligheten, der automatspillene kun er tilgjengelig fysisk og ikke på nett, og at automatspillene har noe lavere gevinststørrelser.

4.2 Aktører i pengespillmarkedet

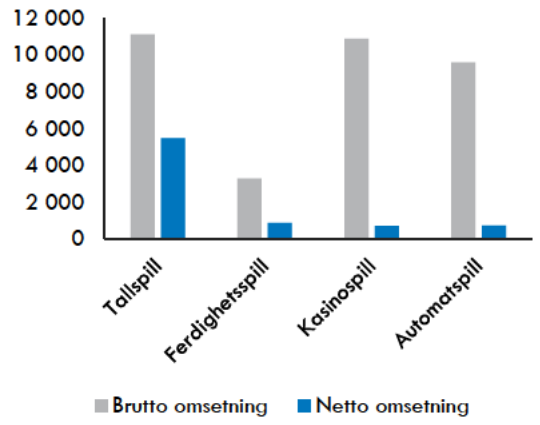
Det regulerte markedet for pengespill domineres av enerettsaktørene, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Disse har enerett på å tilby henholdsvis pengespill og totalisatorspill. I tillegg er det en rekke mindre private aktører som tilbyr lovlige pengespill, herunder bingoentreprenører, private lotterier og spill på skip.

I de påfølgende avsnittene presenteres sentrale fakta og nøkkeltall for enerettsaktørene, inkludert omsetning, antall kunder, distribusjonskanaler og hvordan overskuddet disponeres. I gjennomgangen omtales også andre aktører i markedet, herunder de utenlandske, uregulerte spilloperatørene som opererer i markedet.

4.2.1 Norsk Tipping

Norsk Tipping er den største aktøren i pengespillmarkedet, og hadde en brutto omsetning på totalt 34,7 milliarder kroner i 2017. Netto omsetning, det beløpet som spillerne har lagt igjen etter at gevinster er utbetalt (ofte kalt Gross Gaming Revenue (GGR)), var på 7,8 milliarder kroner. Figur 4-1 viser hvordan omsetningstallene fordelte seg over de fire spillsegmentene hos Norsk Tipping i 2017.

Figur 4-1: Brutto og netto omsetning etter spillsegment hos Norsk Tipping 2017, millioner kroner



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018

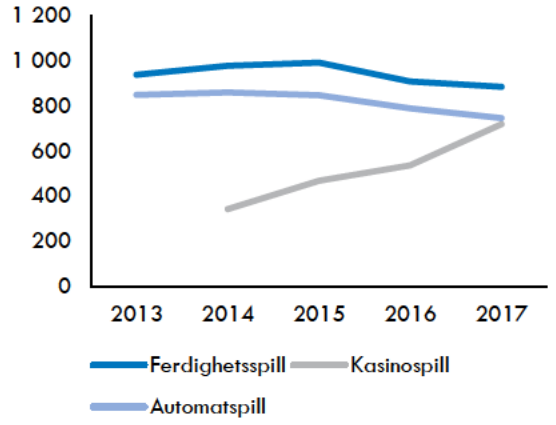
Som figuren viser, er det stor forskjell i tilbake-betalingsandel ved de ulike spillsegmentene. Kasinospill og automatspill ligger høyest, der begge har tilbakebetalingsandel på over 90 prosent. Ferdighetsspillene til Norsk Tipping (sportsspill) har en samlet tilbakebetalingsprosent på 73 prosent, mens tallspillene (lotterier og skrapelodd) betaler tilbake noe over 50 prosent (50 prosent og 57 prosent).

Dersom man ser på utvikling i netto omsetning de siste fem årene, har netto omsetning hos Norsk Tipping vokst fra omtrent 7 milliarder kroner i 2013 til 7,8 milliarder kroner i 2017, justert for inflasjon. I denne perioden har netto omsetning innen tallspill vokst fra omtrent 5,2 milliarder kroner til omtrent 5,5 milliarder kroner.[27]

For ferdighetsspill (sportspill), kasinospill og automatspill er størrelsen på netto omsetning likere enn for tallspill. I Figur 4-2 sammenlignes utviklingen i netto omsetning for disse spillsegmentene i perioden 2013-2017, målt i millioner kroner og justert for inflasjon.

[27] Fra 2016 ble spillet Extra, som tidligere var en egen stiftelse, del av Norsk Tippings spillportefølje. Dette kan forklare deler av omsetningsveksten.

Figur 4-2: Netto omsetning 2013-2017, millioner 2017-kroner

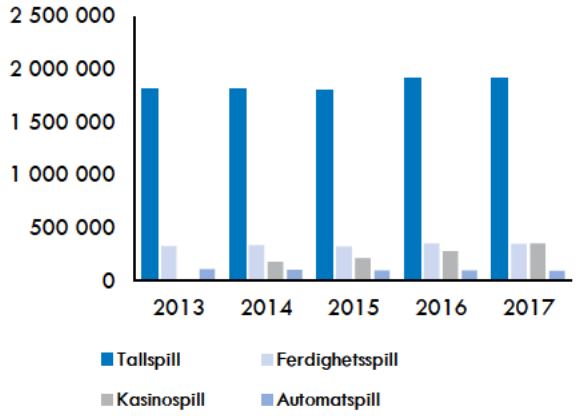


Kilde: Norsk Tipping

Figuren viser markant realvekst i netto omsetning innenfor kasinospill.[28] Omsetningen for automatspill og ferdighetsspill har gått noe ned i perioden når vi justerer for inflasjon. For ferdighetsspill har tilbakebetalingsandelen gått opp i samme periode, fra 69,5 til 73 prosent. Tilbakebetalingsandel for øvrige spillsegment har vært mer eller mindre uendret. Høsten 2016 innførte Norsk Tipping totalgrense for tap, som medførte en ønsket reduksjon i netto omsetning på anslagsvis 150 millioner kroner, noe man så tydelig innen sportsspillene.

Ved utgangen av 2017 hadde Norsk Tipping over 1,96 millioner kunder (Norsk Tipping, 2018, p. 7). Ser vi på hvordan antall aktive spillere fordeler seg over segmentene, finner vi en utvikling som samsvarer med utviklingen i omsetning. Figur 4-3 viser utviklingen i antall spillere per spillsegment hos Norsk Tipping fra 2013 til 2017.

Figur 4-3: Antall spillere per spillsegment hos Norsk Tipping, 2013-2017



Kilde: Norsk Tipping

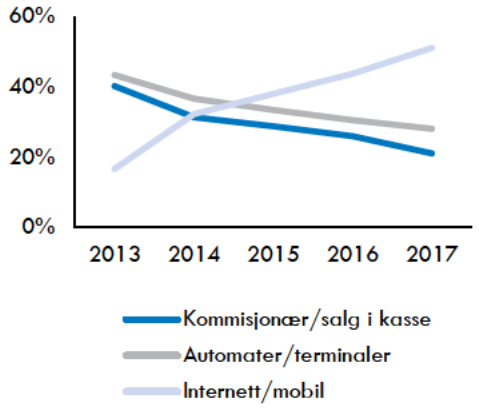
Over de siste fem årene ser vi at antall spillere som spiller tallspill og kasinospill har vært i vekst, mens antall spillere som spiller automatspill faller noe. Antall spillere som spiller ferdighetsspill (sportsspill) var mer eller mindre uforandret i perioden. Omtrent 1,9 millioner kunder spiller lotterispill (tallspill). Innen kasinospill er det omtrent 350 000 kunder, og tilnærmet like mange spiller ferdighetsspill. Terminalspill (automatspill) er kategorien med færrest kunder, omtrent 94 000 kunder i 2017.

I tillegg til netto omsetning og antall spillere er det interessant å se nærmere på gjennom hvilke salgskanaler og plattformer Norsk Tipping omsetter. Dette vil si noe om hvordan Norsk Tipping når ut til kundene når de konkurrerer med andre aktører i pengespillmarkedet.

Norsk Tipping sine spill kan spilles via kommisjonær, i kiosk/butikk, eller på internett via PC, mobil eller nettbrett. I 2017 kom størstedelen av brutto omsetning, 51 prosent, fra salg over internett og mobil. 21 prosent var fysiske salg hos kommisjonær eller kiosk/butikk, mens de resterende 28 prosent kom fra spillautomatene, Multix og Belago. Utviklingen i disse størrelsene i perioden 2013 til 2017 er vist i Figur 4-4.

[28] Instaspill ble lansert hos Norsk Tipping i 2014

Figur 4-4: Andel av brutto omsetning etter salgskanal, 2013-2017



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

En sentral driver bak veksten i omsetning på nett/mobil er lanseringen av kasinospill, som kun kan spilles over nett, og som har høy brutto omsetning (men også høy tilbakebetalingsandel). Samtidig har også digital omsetning av tallspill økt betydelig i perioden.

Formålsmottakere

Etter gevinstutbetalinger ble netto omsetning i 2016[29] fordelt mellom Norsk Tipping (25 prosent), kommisjonærene (12 prosent) og formål (63 prosent). Formålsmottakerne mottok til sammen 4,85 milliarder kroner i 2016. Størstedelen av dette ble fordelt gjennom den såkalte tippenøkkelen, som bestemmer hvordan midlene skal fordeles mellom idrett, kultur og humanitære/samfunnsnyttige formål. Tippenøkkelen fastsettes i Stortinget, hvilket gjør at Norsk Tipping selv holder en «armlengdes avstand» til formålsmottakerne.

I 2016 gikk i underkant av 2,6 mrd. kr til idrettsformål. Herunder gikk 1,4 mrd. til idrettsanlegg (gjennom Kulturdepartementet), 680 mill. til NIF[30], mens omtrent 340 mill. gikk til lokale lag og foreninger i alle landets kommuner.

Kulturelle formål mottok 17 prosent av midlene som fordeles av tippenøkkelen, 730,5 millioner kroner. Herunder var Den Kulturelle Skolesekken, Frifondordningen og kulturbygg de største mottakerne.

Kulturelle og humanitære eller samfunnsnyttige formål mottok like mye som kulturelle formål, 730,5 millioner kroner. Herunder ble mesteparten utbetalt som kompensasjon til organisasjoner som tidligere hadde inntekt fra spilleautomater.

De siste 6 prosent gikk til helse- og rehabiliterings-formål (ExtraStiftelsen).

I tillegg til verdiene som deles ut over tippenøkkelen, kommer fordeling gjennom grasrotandelen. Dette er en ordning der spillerne selv kan velge hvilke organisasjoner som skal motta støtte. Inntil 5 prosent av spillernes innsats kan deles ut til organisasjoner som spillerne selv velger, forutsatt at organisasjonen er registrert i frivillighetsregisteret. I 2016 ble det gjennom denne ordningen utbetalt nær 450 millioner kroner til over 26 700 lag og foreninger.

4.2.2 Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto er en næringsdrivende stiftelse som ble etablert av Det Norske Travselskap og Norsk Jockeyklub i 1982. Norsk Rikstoto opererer på konsesjon fra Landbruks- og matdepartementet, som forvalter totalisatorloven. Konsesjonen gis for 5 år av gangen. Som eneste lovlige tilbyder av totalisatorspill i Norge, kan Norsk Rikstoto, på lik linje med Norsk Tipping, ansees som et sosialpolitisk instrument for å imøtekomme spillelysten i befolkningen. De overordnede målene for Norsk Rikstotos spilltilbud er gitt av de sektorpolitiske målsetningene som gjelder for pengespillområdet som helhet, at spill skal foregå under ansvarlige rammer og at overskuddet skal komme fellesskapet til gode. Samtidig har Norsk Rikstoto et særskilt ansvar for å ivareta hestesporten. Dette gjøres primært gjennom utdeling av stiftelsens overskudd til sportens sentralforbund, banene og andre organisasjoner som arbeider for hestesporten og hestehold i Norge. I tillegg kommer premiepenger samt administrative tjenester som Norsk Rikstoto gjør for sportens organisasjoner.

Norsk Rikstoto tilbyr totalisatorspill på norske og utenlandske hesteløp syv dager i uken (med enkelte unntak), flere ganger per dag. Vi klassifiserer samtlige av Norsk Rikstoto sine spill som ferdighetsspill i denne rapporten.

I befolkningsundersøkelsen fra 2015 (Pallesen, et al., 2016, p. 38) var det 15,8 prosent av de spurte som hadde spilt pengespill på hester. I Lotteri- og stiftelsestilsynets målinger i befolkningen i 2017 viser at det var 7 prosent som oppgir at de har spilt pengespill på hest hos Norsk Rikstoto (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018). Norsk Rikstoto oppgir at det var omtrent 300 000 kunder i 2017.

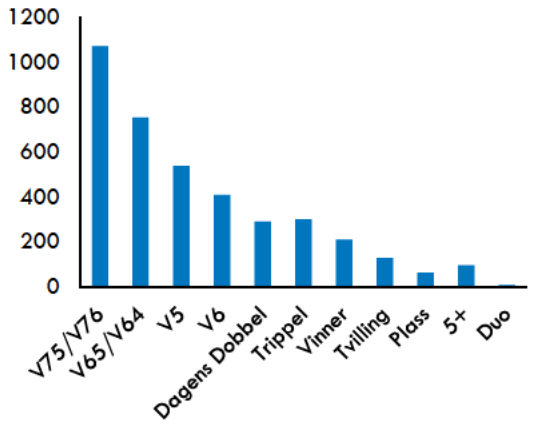
Norsk Rikstoto hadde en brutto omsetning på totalt 3,88 milliarder kroner i 2016 (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2017). Av dette ble omtrent to tredjedeler tilbakebetalt til spillerne i form av gevinster. Figur 4-5 viser hvordan brutto omsetning fordelte seg over de ulike spille i Norsk Rikstotos

[29] Lotteritilsynets tall for 2017 har ikke blitt gjort tilgjengelig i løpet av prosjektperioden

[30] Norsk Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité

portefølje i 2016. Samlet sett er det spillene V75 og V76 som stod for den største delen av brutto omsetning per spill.

Figur 4-5: Brutto omsetning per spill hos Norsk Rikstoto i 2016, millioner kroner



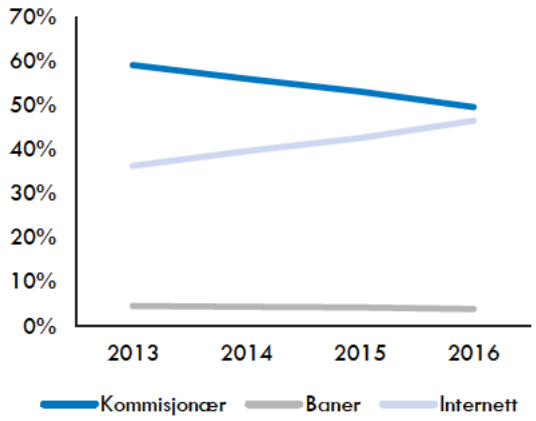
Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2017)

Salgskanaler

Norsk Rikstotos spill selges hos kommisjonærer, på travbanene samt på internett. I 2016 gikk omtrent 50 prosent av omsetningen gjennom kommisjonærleddet, mens kun 4 prosent ble foretatt på travbanene. De resterende 46 prosent av omsetningen kom fra salg på internett.

Figur 4-6 viser hvordan utviklingen i brutto omsetning (i 2017-kroner) de siste 5 årene ser ut for de ulike salgskanalene, målt i prosent av brutto omsetning.

Figur 4-6: Andel av brutto omsetning etter salgskanal, 2013-2016



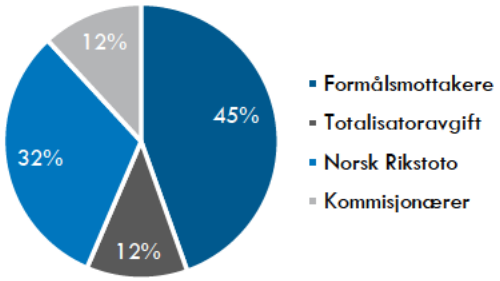
Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Total brutto omsetning hos Norsk Rikstoto har gått noe ned fra 2013 til 2016 når vi justerer for inflasjon, men omsetningen er forholdsvis stabil. Det ser ut til at salg i kommisjonærleddet går ned i perioden, til fordel for salg på nett (inkludert mobil). Antall kommisjonærer for Norsk Rikstoto er rundt 1600. Dette tallet vært forholdsvis stabilt de siste årene. Salg på travbanene har gått fra 4,6 til 3,9 prosent som andel av brutto omsetning i løpet av perioden. Nye tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (ikke vist i figuren[31]) viser at andelen av brutto omsetning fra internett og mobil utgjør omtrent 52 prosent, men brutto omsetning fra kommisjonær og bane samlet sett utgjør omtrent 48 prosent.

Hestesporten

Av Norsk Rikstotos totale omsetningen blir omtrent to tredjedeler tilbakebetalt til spillerne i form av premier. Denne andelen har vært stabil over tid. Den resterende tredjedelen (netto omsetning) fordeles mellom Norsk Rikstoto (operatørkostnader), kommisjonærene (provisjon), formålsmottakerne og totalisatoravgift til staten. Sistnevnte er på 3,7 prosent av brutto omsetning, og utgjorde 12 prosent av netto omsetning i 2016 (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2017). Figur 4-7 viser hvordan Norsk Rikstotos netto omsetning fordelte seg over overnevnte mottakere i 2016. Denne fordelingen har vært forholdsvis uendret over tid.

Figur 4-7: Fordeling av netto omsetning hos Norsk Rikstoto i 2016



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2017)

Tilskudd til formålsmottakerne består premieutbetalinger til hesteeiere, samt tildelinger til organisasjoner og aktører som bidrar til å ivareta hestesporten, hesteholdet og hesteavl i Norge. Disse er:

- **Norsk Hestesenter:** Faglig kompetansesenter for hestehold og -avl. Mottar driftstilskudd fra Norsk Rikstoto.
- **Det Norske Travselskap:** Ivaretar de sportslige aktivitetene innen travsporten. Mottar drifts- og transporttilskudd fra Norsk Rikstoto.

[31] Tall for 2017 er ikke vist i figuren fordi det ikke er grunnlag for å skille mellom kommisjonær og bane

- **Norsk Jockeyklubb:** Ivaretar de sportslige aktivitetene innen galoppsporten. Mottar driftstilskudd fra Norsk Rikstoto.
- **Driftsselskapene:** Drifter de 12 travbanene i Norge. Mottar provisjon av Norsk Rikstotos omsetning i den aktuelle regionen.

I henhold til Norsk Rikstoto sine to siste årsmeldinger (2015 og 2016) har hestesporten i Norge sett en jevn nedgang i aktivitet de siste årene. Det Norske Travselskaps sportsstatistikk viser en reduksjon i antall aktive trav og galopphester, i kombinasjon med at de aktive hestene gjennomfører færre starter enn tidligere. I perioden 2010-2015 ble antall løpsdager i Norge redusert med nær 100 arrangement. I følge sportens egne prognoser er det lite som tyder på at nedgangen i aktivitet vil snu. Disse utviklingstrekkene er ikke noe særnorsk fenomen. Hestesporten i sammenliknbare land viser også stagnert eller redusert aktivitetsnivå (Norsk Rikstoto, 2016; Norsk Rikstoto, 2017).

Disse utviklingstrekkene utgjør en stor utfordring for Norsk Rikstoto, og har vært en sentral årsak bak stiftelsens internasjonale satsing. For å imøtekomme etterspørselen, og dekke hele «spillvinduet», importerer Norsk Rikstoto i dag en rekke utenlandske spill, bla. fra Australia, Hong Kong, Frankrike og Sverige. I 2016 kom litt under 40 prosent av brutto omsetning fra løp på utenlandske baner. Her står Norsk Rikstoto i en krevende balanseøvelse, der hensyn til den norske hestenæringen og etterspørselen etter spill må balanseres mot hverandre. Dersom import av spill blir for høy, vil det ramme den norske hestesporten. På den andre siden, dersom Norsk Rikstoto lar være å importere spill og dermed la være å imøtekomme etterspørselen, risikerer man at interessen for hestesport i befolkningen taper seg over tid. Dette er en balanseøvelse som Norsk Rikstoto håndterer på to vis. For det første er de selektive i hvilke spill de velger å importere. De unngår å ta inn populære utenlandske spill som kolliderer med løpskalenderen i Norge. For det andre arbeider Norsk Rikstoto aktivt med å utjevne handelsbalansen med utenlandske samarbeidstotalisatorer gjennom også å eksportere norske spill.

4.2.3 Andre aktører i pengespillmarkedet

I tillegg til enerettsaktørene, finner vi på det regulerte markedet en rekke mindre private aktører. Det resterende regulerte markedet domineres av bingospill. Resten av markedet fordeler seg mellom ulike private lotterier, NM i poker og spill på skip som går mellom norske og utenlandske havner. De ulike spillene hadde følgende netto omsetning i 2017 (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018):

- Lotterier, inkludert poker: 350 millioner kroner[32]
- Bingospill: 750 millioner kroner[33]
- Spill på skip: 74 millioner kroner

I tillegg til andre aktører på det regulerte markedet for pengespill, finner vi en rekke utenlandske nettsider som tilbyr pengespill på internett til norske spillere. De fleste av disse er del- eller heleid av hovedsakelig fire konsern. En oversikt over sentrale utenlandske spillselskap i det norske pengespillmarkedet er vist i Tabell 4-1.[34]

Tabell 4-1: Sentrale utenlandske spillselskap i det norske pengespillmarkedet

Konsern	Eksempler på nettsteder
Betsson Group	• Betsson.com • Nordibet.com • Norgesautomaten.com • Betsafe.com
Kindred Group	• Unibet.com • Mariacasino.com • Bingo.com • Storspiller.com
Cherry AB	• Spilleautomater.com • ComeOn.com • Norgesspill.com • Folkeautomaten.com • Mobilbet.com
Gaming Innovation Group	• Rizk.com • Guts.com • Thrills.com • Kaboo.com • Superlenny.com • Betspin.com • Highroller.com

Kilde: Kulturdepartementet, 2016, p. 22, oppdatert av Oslo Economics

De utenlandske, uregulerte aktørene har ikke lov til å tilby eller markedsføre pengespill i Norge, men da de er basert i andre land har norske myndigheter begrenset mulighet til å håndheve regelverket. Det er i dag et tyvetalls utenlandske spillselskap som markedsfører seg selv til nordmenn via TV.

[32] Estimat fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, rundet av til nærmeste 50 millioner kroner.
[33] Estimat fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, rundet av til nærmeste 50 millioner kroner.

[34] Utover dette er det andre eksempler på uregulerte aktører som tilbyr og markedsfører pengespill i Norge, for eksempel Vera & John, Mr. Green, LeoVegas, Casumo og 7red.

Spillene som tilbys av disse aktørene dekker alle spillsegmentene, foruten automatspill i form av fysiske spillautomater, slik som Multix og Belago hos Norsk Tipping. Det er imidlertid ferdighetsspill og online kasinospill som dominerer blant de utenlandske uregulerte aktørene.

Hvilke kasinospill som tilbys varierer forholdsvis lite mellom aktørene, og er i flere tilfeller nærmest identisk. Dette henger sammen med at mange av spillene handles inn fra tredjeparts utviklere, uten særlig tilpasning til de enkelte spilltilbyderne. Flere av nettstedene som eies av samme selskap tilbyr også mange av de samme spillene. Før Norsk Tipping lanserte kasinospill på nett i 2014, var disse aktørene i prinsippet alene om å tilby dette i det norske pengespillmarkedet.

Av ferdighetsspill er det kun spill med fast odds vi finner hos de uregulerte aktørene, ikke totalisatorspill. Oddsspillene dekker et vidt spekter av lokale og internasjonale sports- og idrettsarrangement, men det tilbys også spill på andre arrangement eller hendelser, eksempelvis sangkonkurranser og regjeringsvalg. Sammenliknet med Norsk Tipping, er utvalget spillobjekt lang større hos de uregulerte aktørene. Det er lite sannsynlig at tilbakebetalingsandelen på disse spillene er lavere enn tilbakebetalingsandelen på sammenlignbare spill hos Norsk Tipping (Liveodds 85 prosent, langodds 72 prosent). Hensyn til attraktivitet og konkurransesituasjon overfor Norsk Tipping tilsier at tilbakebetalingsandelen er høyere hos disse aktørene sammenlignet med Tipping.

I følge Lotteri- og stiftelsestilsynets estimater er det omtrent 250 000 nordmenn som spiller hos utenlandske spillselskap.[35] Lotteri- og stiftelsestilsynet har estimert netto omsetning fra norske spillere hos disse aktørene til mellom 2 og 2,2 milliarder kroner i 2017 (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018). Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse tallene, da aktørene ikke offentliggjør sine omsetningstall for det norske markedet.

4.3 Spilleproblemer

For de fleste er pengespill forbundet med positive konsekvenser, som spenning og underholdning. Det at man samtidig kan støtte gode formål, som idrett, kultur eller humanitære organisasjoner, kan bidra til å forsterke de kognitive belønningene man får av spill, og således forsterke spillelysten.

For enkelte er det imidlertid pengespill en aktivitet man kan miste kontroll over. Den kliniske diagnosen *pengespillidelse*, spilleavhengighet på folkemunne, tilhører kategorien «substansrelaterte og avhengighetslidelser» i faglitteraturen (Pallesen, et al., 2016). For dem som har problemer kan det gå med betydelige beløp til pengespill. Dette kan ramme privatøkonomien hardt, og man kan pådra seg gjeld eller ty til kriminelle handlinger for å finansiere spillaktiviteten. Det kan gå ut over profesjonelle, så vel som sosiale og familiære relasjoner. I våre samtaler med interesseorganisasjoner på pengespillfeltet, har det kommet frem flere historier om liv og hele familier som har gått i oppløsning på grunn av problemer med pengespill.

Det er flere faktorer som gjør at en type spill kan være mer problematiske for sårbare spillere. Ifølge Lotteri- og stiftelsestilsynets nettsider med informasjon om spilleproblemer er den viktigste enkeltfaktoren hvor hurtig spillet er, herunder hvor lang tid det går fra innsats, via utfall av spillet, til spilleren kan satse på nytt. Andre faktorer som kan bidra til økt risiko er lengden på spilletiden uten pause og mulighetene for å spille på kreditt.[36]

Befolkningsundersøkelsen som er gjennomført av Universitetet i Bergen i 2013 (Pallesen, et al., 2014) og igjen i 2015 (Pallesen, et al., 2016) viser at tallene for antall problemspillere og risikospillere har vært stabil over denne perioden. Sammenliknet med tidligere befolkningsundersøkelser i 2005 og i 2010, ser det imidlertid ut til at andel pengespillproblemer har gått noe ned (Pallesen, et al., 2016, p. 9).

Figur 4-8 Omfang av moderate risikospillere og problemspillere i befolkningen

	2013	2015
Ikke problem / ikke spiller	89,2 %	89 %
Lavrisikospiller	7,8 %	7,7 %
Moderat risikospiller	2,4 %	2,3 %
Problemspiller	0,6 %	0,9 %

Kilde: Pallesen, et al., 2014; Pallesen, et al., 2016

Summen av moderate risikospillere og problemspillere utgjorde 3,2 prosent i 2015, og tilsvarte 122 000 personer i befolkningen. Risikoen for å være moderat risikospiller/problemspiller var høyere blant menn, hos de med lavere utdannelse, blant arbeidsledige/uføre/på attføring/på

[35] Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet, hentet fra: https://lottstift.no/pengespel/pengespelstatistikk/. Dette tallet er noe lavere, 160 000, ifølge befolkningsundersøkelsen i 2015 (Pallesen, et al., 2016).

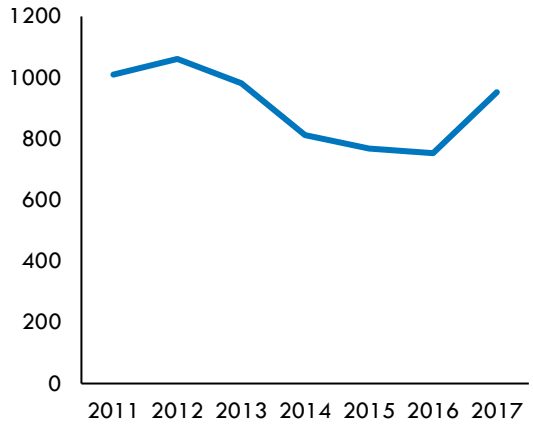
[36] Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet, hentet fra: https://lottstift.no/nb/pengespill/spilleproblemer/

arbeidsavklaringspenger, blant de med fødested utenfor Norge og blant de som hadde deltatt i dataspill siste 6 måneder (Pallesen, et al., 2016).

Et annet målepunkt som ofte brukes for å vurdere omfang av spilleproblemer, er statistikk over hvor mange som kontakter den nasjonale Hjelpelinjen for spilleavhengige. Hjelpelinjen for spilleavhengige har vært i drift siden 2003, og målsettingen er (i) å hjelpe mennesker i krise, (ii) å vise vei til annen hjelp, blant annet behandling og (iii) å samle informasjon om spilleavhengighet. Hjelpelinjen er organisert som et samarbeid mellom Lotteri- og stiftelsestilsynet og Sykehuset Innlandet HF Sanderud.

Hjelpelinjen er en telefon/epost-tjeneste for mennesker som opplever problemer knyttet til egen spilladferd og som ønsker veiledning og hjelp. Hjelpelinjen er betjent av helsepersonell med spesialopplæring i spilleproblemer. Hjelpelinjen registrerer informasjon om hver samtale, hvilket ofte brukes som indikator for omfanget av spilleproblemer i Norge. Figur 4-9 viser antallet henvendelser fra enkeltpersoner til Hjelpelinjen i perioden 2011 til 2017.

Figur 4-9: Antall henvendelser fra enkeltpersoner til Hjelpelinen, 2011-2017



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Figuren viser at det totalet antallet henvendelser har økt fra 2016 til 2017, men at antallet er redusert for perioden som helhet. Det totale antallet henvendelser inkluderer både samtaler om dataspill og pengespill. I 2017 ble det gjennomført 952 samtaler fra eller om spillere. Av disse omhandlet 189 dataspill, mens 763 var relatert til pengespill. Fra 2016 til 2017 var det en økning på 34 prosent i samtaler om pengespill. Tallet for førstegangssamtaler har økt med 21 prosent, og 2017 er det tredje året på rad med økning i antallet førstegangssamtaler om pengespill ifølge Lotteri- og stiftelsestilsynet.

4.4 Ansvarlig spill

Den norske reguleringen av pengespillmarkedet er legitimert av hensyn til nettopp de farene som er beskrevet i avsnitt 4.3. Det overordnede målet med pengespillpolitikken er å begrense omfanget av spilleproblemer og forhindre at pengespill blir et alvorlig samfunnsproblem. Av den grunn står det sentralt i enerettsaktørenes mandat at de skal sikre trygge og ansvarlige rammer for spillerne, og arbeide systematisk for å begrense uheldig spilladferd. Hensyn til ansvarlighet skal gå foran hensyn til inntjening og det å imøtekomme spillelysten i befolkningen.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ivaretar hensynet til ansvarlighet blant annet gjennom en rekke konkrete ansvarlighetstiltak, se Tabell 4-2.

Tabell 4-2: Ansvarlighetstiltak hos enerettsaktørene

	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto
Registrert spill	Krav om registrering og personlig identifikasjon for alle spill (unntatt fysiske skrapelodd). Dette, i kombinasjon med PlayScan, som analyserer den enkeltes spilladferd, er en forutsetning for flere av tiltakene under.	Krav om registrert spill med unntak av spill på bane. Dette, i kombinasjon med overvåkingssystemet Mentor (levert av Neccton), som analyserer den enkeltes spilladferd, er en forutsetning for flere av tiltakene under.
Aldersgrense	Spillere må være fylt 18 år	Spillere må være fylt 18 år
Tapsgrenser	Maksimale tapsgrenser for utvalgte spill: nettkasino, online bingo, online skrapelodd, Multix og Belago (terminalspill) og Liveoddsen. For nettkasino, online bingo, online skrapelodd, Liveoddsen, Oddsen, Multix og Belago er det obligatorisk å ta stilling til hvorvidt man ønsker en lavere, personlig, beløpsgrense. Frivillige å sette personlig grense for Lotto, Vikinglotto, Joker, Keno, Eurojackpot, Extra og Tipping. Total øvre tapsgrense, som gjelder over alle spill, på 20 000 kr per måned.	Maksimale tapsgrenser for alle spillere. Standardverdier er 1000kr/dag, 2000kr/uke, 5000kr/måned ved registrering. Disse kan endres opp eller ned av spilleren frivillig. Spillere som setter høyere personlige grenser må gjennomføre tiltak for å bevisstgjøre seg sin spilladferd (bekrefte grenser, se på spillhistorikk, gjennomføre selvtest). Dette må gjøres regelmessig.
Endring av grenser	Ved oppjustering av personlig grense, vil den nye grensen først tre i kraft etter en viss tid (karantenetid). Nedjustering av grense trer i kraft umiddelbart. Endring av grenser kan gjøres på nett og hos kommisjonær ved at kommisjonæren kan henvise/ringe til kundeservice hos Norsk Tipping.	Ved andregangs oppjustering av personlig tapsgrense, vil den nye grensen først tre i kraft etter en viss tid. Endring av grenser kan gjøres på nett og hos kommisjonær ved at kommisjonæren kan henvise/ringe til kundeservice hos Norsk Rikstoto.
Spillepauser og utestenging	Krav om obligatoriske pauser etter en times spill. Gjelder for nettkasino, online bingo, online skrapelodd, Multix og Belago. Spillere kan velge å ta pause (utestenge seg selv) fra spill i en gitt periode, eller på permanent basis.	System for frivillige spillepauser med egendefinerte tidsintervaller. Spillere kan også velge å utestenge seg selv fra alt registrert spill, for en minimumsperiode på ett år.
Regulering av spillhastighet	For nettkasino, online bingo og online skrapelodd er det krav om at det skal gå minimum tre sekunder mellom hvert spill	
Andre	Nettsiden «spillevett» på Norsk Tipping sine nettsider: Nettside der spillere kan finne informasjon og verktøy som kan hjelpe til en sunn spilladferd, inkludert selvtest og risikovurdering av egen spilladferd (PlayScan). «Den andre telefonen»: Personer med kompetanse på spilleproblemer tar direkte kontakt med spillere der Norsk Tipping observerer spillevaner som gir grunnlag for bekymring. «Nei-takk-lista»: Selvpålagte regler om aktiviteter som Norsk Tipping ikke skal foreta seg, og unngå å markedsføre. Inkluderer blant annet «bonuser og free-spins», insentiv basert på spilleaktivitet (VIP program etc.), «autoplay» og restriksjoner rundt direkte markedsføring. Bruk av analyseverktøyet GamGard for å vurdere risikoen knyttet hvert enkelt spill.	Nettsiden «spillvett» på Norsk Rikstoto sine nettsider: En nettside der spillere kan finne informasjon om tiltak som kan settes i verk for å begrense problematisk spilladferd. Monitoreringsverktøyet Mentor, med selvtest som kan hjelpe kunder å få oversikt over egen spilladferd og holdning til spill. Dette bidrar også til å bygge riktige kundeprofil i Mentor-systemet. I Mentor er det også et meldingssystem som gir kundene normative meldinger for å påvirke til innsikt og bevissthet om eget spill. Bruk av analyseverktøyet GamGard for å vurdere risikoen knyttet hvert enkelt spill.

Flere av Norsk Tippings ansvarlighetstiltak kommer etter instruks fra Kulturdepartementet. Regulerte ansvarlighetstiltak er basert på innsikt og fakta om reell spillatferd, og tiltakene er utarbeidet i samarbeid mellom Kulturdepartementet, Lotteritilsynet, Norsk Tipping og ulike forskningsmiljø på spilleavhengighet. Samtidig har Norsk Tipping implementert en rekke tiltak på eget initiativ. Selskapet har på mange områder vært en pådriver for ansvarlig spill, også gjennom egen forskning og utvikling på feltet. Alle nye spill som tas inn i Norsk Tippings portefølje blir risikovurdert med hjelp GamGard, et verktøy som klassifiserer spill etter hvor egnet de er for utvikling av uheldig spilladferd. På grunnlag av denne vurderingen, blir hvert enkelt spill pålagt et hensiktsmessig regime av restriksjoner og ansvarlighetstiltak.

Norsk Rikstoto kom noe senere på banen med konkrete ansvarlighetstiltak, sammenliknet med Norsk Tipping (Kulturdepartementet, 2016). Dette henger sammen med at selskapenes spillportefølje har ulik risikoprofil. Fra siste konsesjonsutdeling, som gjelder fra januar 2017, er imidlertid fokus på ansvarlighet skjerpet. I dag har Norsk Rikstoto implementert en rekke ansvarlighetstiltak, og flere er på vei.

Oppstillingen av ansvarlighetstiltak i Tabell 4-2 viser flere likhetstrekk mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det er imidlertid ulike og separate systemer som ligger bak disse aktiviteten, og tiltakene er ikke koordinert mellom de to aktørene. Det vil eksempelvis innebære at en spiller som velger å utestenge seg selv fra Norsk Tipping, fortsatt kan spille hos Norsk Rikstoto, og omvendt.[37]

De utenlandske aktørene som opererer på det norske markedet forholder seg ikke til norske krav om ansvarlighet, men til krav som stilles i det land der selskapene er basert. Gjennom kanalisering av spillere bort fra disse aktørene til enerettsaktørene ønsker man å bidra til å nå de politiske målsetningene for pengespillfeltet - at pengespill tilbys i ansvarlige former og dernest at inntektene kommer samfunnsnyttige formål til gode.

[37] Enerettsaktørenes ansvarlighetsrammeverk beskrives nærmere i kapittel 9.

5. Konkurranseflater i det norske markedet for pengespill

Norsk Tipping møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører, særlig innenfor ferdighetsspill og kasinospill. Resultatene av våre undersøkelser tyder på at Norsk Tipping møter en relativt sterk konkurranse i disse segmentene. Konkurranseflaten ser ut til å være mindre relevant innen tallspill, og til en viss grad innen automatspill. Selv om Norsk Rikstoto opplever tøff konkurranse fra utenlandske aktører, fremstår konkurranseflatene som avdekkes gjennom vår diversjonsundersøkelse som noe mindre relevante enn for Norsk Tipping.

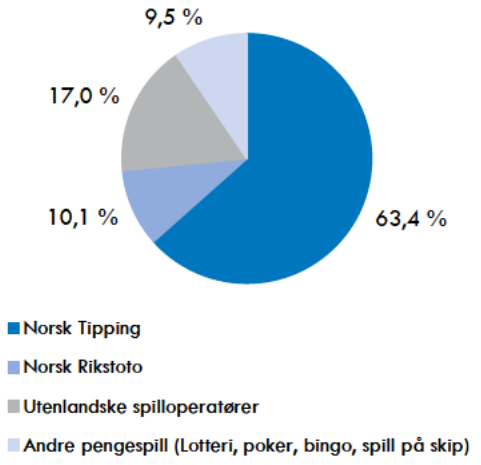
5.1 Markedsandeler innenfor ulike spillsegmenter

5.1.1 Netto omsetning

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) estimerer at netto omsetning i det regulerte markedet i 2017 var omtrent 10,2 milliarder kroner. I tillegg kommer netto omsetning hos utenlandske uregulerte aktører. Størrelsen på denne omsetningen er usikker, men Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) har estimert omsetningen til mellom 2 og 2,2 milliarder kroner i 2017. Anslaget er noe høyere enn året før, da netto omsetning ble estimert til mellom 1,5 og 1,8 milliarder kroner.[38]

Netto omsetning i det samlede pengespillmarkedet, inkludert netto omsetning hos uregulerte aktører, er dermed på om lag 12,3 milliarder kroner. Figur 5-1 viser markedsandeler i pengespillmarkedet i 2017, målt som andel av netto omsetning.

Figur 5-1: Markedsandeler målt i netto omsetning, 2017



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet. I figuren er et snitt på 2,1 milliarder kroner for netto omsetning hos utenlandske spillselskaper benyttet.

Norsk Tipping er den største aktøren i pengespillmarkedet, med omtrent to tredjedeler av netto omsetning. Mesteparten av Norsk Tipping sin netto omsetning kommer fra tallspill og Flax (omtrent 70 prosent), etterfulgt av sportsspill (11,3 prosent), Instaspill (9,2 prosent), Multix (6,2 prosent) og Belago (3,4 prosent). Lotto og Vikinglotto er eksempler på populære pengespill innen tallspill.

Norsk Rikstoto har en markedsandel på omtrent 10 prosent fra sine spill på hest. V75 er et av de mest populære spillene hos Norsk Rikstoto, og står for en stor del av bruttoomsetningen (se Figur 4-5). Av Norsk Rikstoto sine inntekter kommer anslagsvis 60 prosent fra spill på hesteløp som foregår i Norge, og anslagsvis 40 prosent fra spill på hesteløp som foregår i andre land. Spillobjektene tilbys av Norsk Rikstoto til norske kunder, men organiseres av partnere i andre land.

Markedsandelen til utenlandske uregulerte aktører utgjør omtrent 17 prosent basert på estimater fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018)[39], og er noe høyere enn markedsandelen til Norsk Rikstoto. I mangel på presise data for netto omsetning hos utenlandske uregulerte aktører for det norske markedet, er det usikkert hvordan omsetningen fordeles mellom ulike

[38] Bruk av kilder, tilgjengelig informasjon og metode for estimat har endret seg, så estimatene er ikke direkte sammenlignbare. Estimat for 2017 bygger på beregninger ved bruk av flere kilder, herunder markedspriser for TV-markedsføring til utenlandske spillselskaper, data fra valutaregisteret, omsetning hos Norsk Tipping sett opp mot data fra målingene til Sentio Research AS, vekst i det regulerte markedet (2017) sett opp mot estimatet for 2016 og data fra analyseselskapet Global Betting and Gaming Consultants.

[39] For tilsvarende tall for 2016 er estimert markedsandel for utenlandske spilloperatører 14 prosent.

typer spill. Det er imidlertid naturlig å anta at omsetningen i stor grad kommer fra tilbudet av ulike typer kasino- og oddsspill på nett.[40]

Summen av øvrige pengespill som andre lotterier, poker, bingo og spill på skip utgjør i underkant av 10 prosent av netto omsetning i pengespillmarkedet.

Dersom man kun ser på det regulerte pengespill-markedet, viser tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) at Norsk Tipping sin markedsandel har vokst fra omtrent 65 prosent i 2010 til 76 prosent i 2017. I samme periode har tilsvarende markedsandel hos Norsk Rikstoto falt noe, fra omtrent 14 prosent i 2010 til 12 prosent i 2017.

5.2 Kjennetegn ved respondentene i spørreundersøkelsen

I dette avsnittet beskrives kjennetegn ved spillerne i spørreundersøkelsen. Dette er hensiktsmessig for å undersøke om utvalget kan sies å ha de samme egenskapene som utvalget i tidligere befolkningsundersøkelser om omfanget av pengespill. Samlet sett ser det ut til at dette er tilfellet, med hensyn til valg av spilloperatør og spillsegment, pengebruk og alder.

Tallmaterialet som beskrives i de påfølgende avsnittene er hentet fra spørreundersøkelsen, og gir ikke nødvendigvis et eksakt bilde av markedssituasjonen. For beskrivelse av markedssituasjonen vises det til avsnitt 4.2 for antall kunder og omsetning, og til avsnitt 5.1 for markedsandeler.

5.2.1 Deltakelse i pengespill i utvalget

Totalt ble 1001 respondenter kontaktet i spørreundersøkelsen. Av disse hadde 53 prosent spilt pengespill i løpet av det siste året, og 47 prosent hadde ikke spilt pengespill. Til sammenligning fant man i befolkningsundersøkelsen i 2015 at 58 prosent hadde spilt pengespill og 42 prosent ikke hadde spilt (Pallesen, et al., 2016, p. 23).

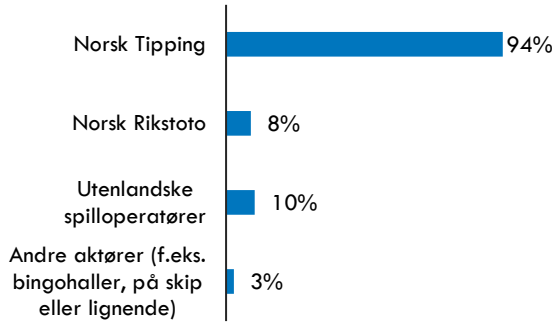
Andelen som hadde spilt hos Norsk Tipping utgjorde 50 prosent av hele utvalget. Dette ser ut til å stemme godt overens med at Norsk Tipping i 2017 hadde 1,96 millioner kunder ved utgangen av året (Norsk Tipping, 2018). Andelen som hadde spilt hos Norsk Rikstoto utgjorde 4,5 prosent. Dette er noe lavere enn Lotteri- og stiftelsestilsynets målinger i 2017 på 7 prosent (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018).

Samme type målinger (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018) viser at andelen i befolkningen som har spilt på utenlandske nettsider er 4,6 prosent i 2017. I vår spørreundersøkelse er andelen sammenlignbar, der 5,2 prosent av hele utvalget (N=1001) oppgir at de har spilt hos utenlandske spilloperatører.

5.2.2 Valg av spilloperatør og spillsegment

Figur 5-2 viser andelen av alle som har spilt pengespill i spørreundersøkelsen (N=531), som har spilt hos de ulike aktørene i pengespillmarkedet. Respondentene hadde mulighet til å oppgi flere svar på spørsmålet om hvilke(n) aktør(er) de har spilt hos, slik at andelene i figuren summeres til mer enn 100 prosent.

Figur 5-2: Andel av respondenter som har spilt pengespill som har spilt hos de ulike spilloperatørene



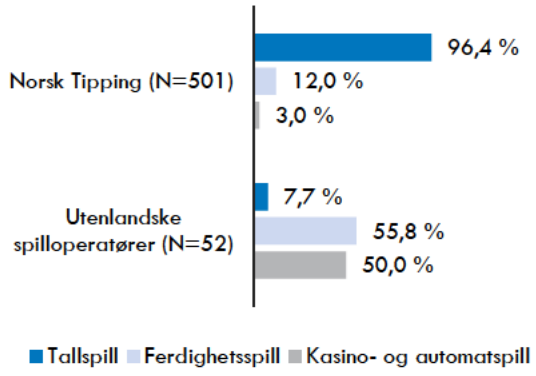
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018).

Nesten alle i undersøkelsen som har spilt pengespill i løpet av det siste året har spilt hos Norsk Tipping (94 prosent). 8 prosent har spilt hos Norsk Rikstoto, 10 prosent hos utenlandske spilloperatører og 3 prosent hos andre aktører. Målt i antall spillere har Norsk Tipping altså en høyere andel av markedet enn det vi antar er deres markedsandel målt i netto omsetning. Dette indikerer en lav gjennomsnittlig nettoomsetning blant spillerne som oppgir at de har spilt hos Norsk Tipping sammenlignet med andre aktører.

Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører ser ut til å ha en ulik fordeling av sine kunder etter spillesegmenter, se Figur 5-3. Respondentene hadde mulighet til å svare flere alternativer, slik at prosentene summeres til mer enn 100 prosent.

[40] Børsnoterte spillselskaper publiserer omsetningstall, som regel for Norden samlet sett og ikke spesifikt for det norske markedet. Blant selskaper som tilbyr både sportsspill og kasinospill, utgjør ofte kasinospill en andel på mellom 70 og 80 prosent av netto omsetning

Figur 5-3: Fordeling av spillere hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører, etter spillsegment



Kilde: Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018).

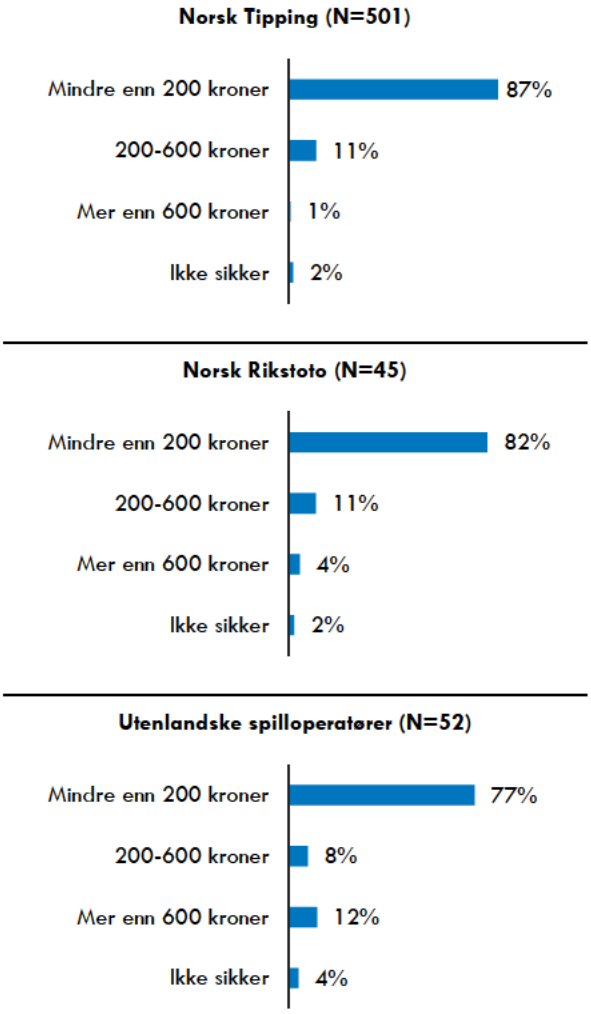
Av de som har spilt pengespill hos Norsk Tipping, har nesten samtlige spilt tallspill (for eksempel Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot og skrapelodd). Sammenlignet med de utenlandske spilloperatørene, er det i prosent en relativt liten andel av Norsk Tipping sine kunder som spiller ferdighetsspill og kasinospill, særlig gjelder dette kasinospill. Tall fra Norsk Tipping viser at 80-90 prosent av kundene innen sportsspill (ferdighetsspill), terminalspill (automatspill) og Instaspill (kasinospill) også har spilt lotterier (tallspill).

Av de som spiller hos de utenlandske spilloperatørene er det få som spiller tallspill. Disse kundene spiller i hovedsak ferdighetsspill (for eksempel odds og liveodds) og kasinospill på nett.

5.2.3 Pengebruk og omsetning

Figur 5-4 viser fordelingen av respondentene som har spilt hos Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører, etter hvor mye penger de svarer at de bruker på pengespill i løpet av en vanlig uke.

Figur 5-4: Pengebruk og valg av spilloperatør



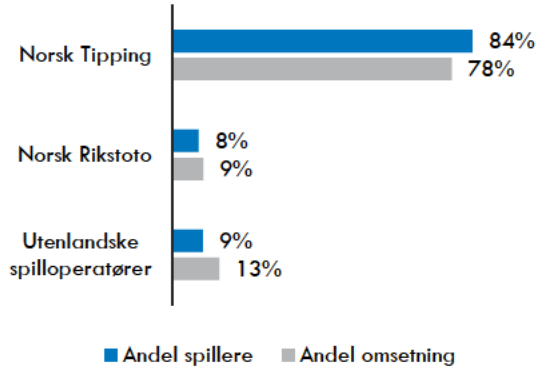
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

De aller fleste spiller for mindre enn 200 kroner i løpet av en vanlig uke, uavhengig valg av spilloperatør. Kunder hos utenlandske spilloperatører ser imidlertid ut til å være mer tilbøyelig for en høyere pengebruk sammenlignet med kunder hos enerettsaktørene. Andelen som svarer at de bruker mer enn 600 kroner på pengespill i løpet av en vanlig uke er høyere blant de som har spilt hos utenlandske spilloperatører, der mer enn 1 av 10 svarer dette. Til sammenligning er det omtrent 1 og 4 prosent som svarer dette av de som har spilt hos henholdsvis Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Dette bekrefter inntrykket av at spillerne hos Norsk Tipping i gjennomsnitt står for en lav netto omsetning per spiller, og viser også samme tendens for Norsk Rikstoto, selv om omsetning per spiller ser ut til å være noe høyere for denne gruppen.

Figur 5-5 sammenligner andel av spillere og andel av omsetning for enerettsaktørene og utenlandske

spilloperatører, basert på resultatene i spørreundersøkelsen.

Figur 5-5: Andel spillere og andel omsetning hos enerettsaktørene og utenlandske spilloperatører



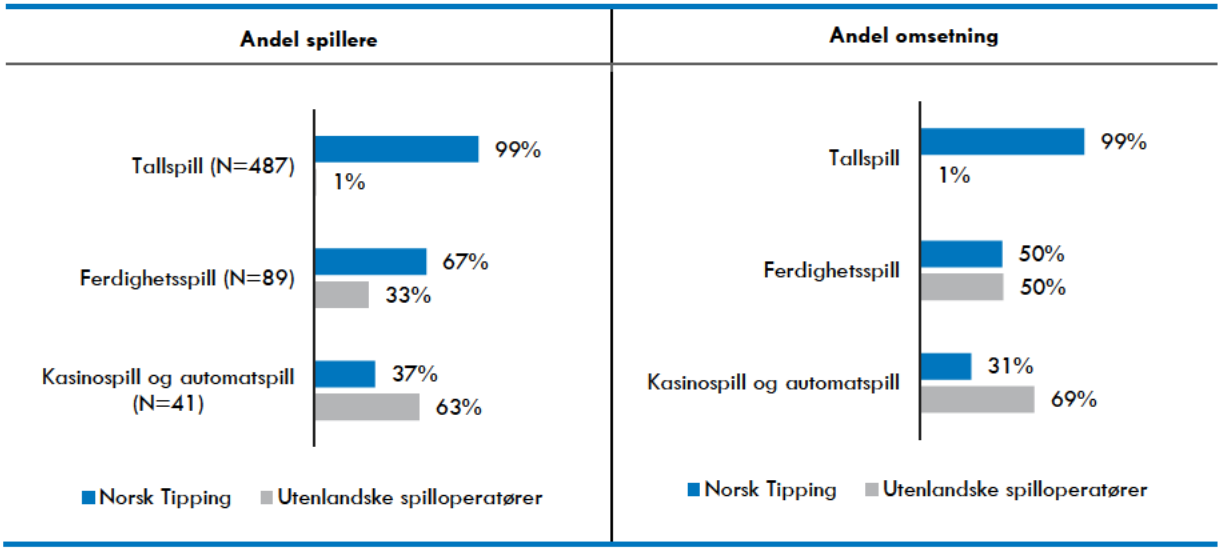
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

Av alle som har svart at de har spilt hos en eller flere av aktørene Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører, har 84 prosent svart at de har spilt hos Norsk Tipping, 8 prosent at de har spilt hos Norsk Rikstoto og 9 prosent hos utenlandske spilloperatører. Basert på respondentenes svar om pengebruk hos de ulike aktørene i løpet av en vanlig uke, har vi gjort et anslag på respondentenes samlede omsetning hos de ulike aktørene.

Figuren viser at kundene hos utenlandske spilloperatører, og til en viss grad kundene hos Norsk Rikstoto, tilsynelatende utgjør en større andel i beregnet omsetning enn i andel spillere sammenlignet med kundene hos Norsk Tipping. En tolkning av resultatene er at de som spiller hos utenlandske spilloperatører i gjennomsnitt spiller for mer penger enn kunder hos Norsk Tipping og til en viss grad kunder hos Norsk Rikstoto. Dette stemmer overens med inntrykket fra intervju med Norsk Tipping, om at utenlandske spilloperatører som regel henter mer omsetning per kunde.

I hvilken grad spillere som spiller hos utenlandske spilloperatører i gjennomsnitt spiller for mer penger sammenlignet med kunder hos Norsk Tipping, kan videre henge sammen med valg av spillsegment. For å undersøke om dette er tilfellet viser Figur 5-6 fordeling av andel spillere og andel omsetning mellom Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører, etter spillsegment.[41]

Figur 5-6: Fordeling av andel spillere og beregnet omsetning etter spillsegment, Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018).

Figuren til venstre viser at de som spiller tallspill hos Norsk Tipping utgjør 99 prosent av alle respondenter som svarer at de har spilt tallspill. Figuren til høyre viser at disse spillerne utgjør samme andel i beregnet omsetning, basert på hva de har svart at de spiller for i løpet av en vanlig uke.

Innen ferdighetsspill er det omtrent to tredjedeler som har spilt Norsk Tipping i spørreundersøkelsen, og en tredjedel som har spilt hos utenlandske spilloperatører. De som spiller ferdighetsspill hos utenlandske spilloperatører utgjør omtrent halvparten i beregnet omsetning. Dette tilsier at disse spillerne i gjennomsnitt

[41] I spørreundersøkelsen oppga respondentene som har spilt hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører hvor mye de spiller for på en vanlig uke. For spillere som oppgir at de har spilt innen flere spillsegment, er innsats på en vanlig uke fordelt jevnt på antallet spillsegment.

spiller for mer penger i løpet av en vanlig uke sammenlignet med de som spiller ferdighetsspill hos Norsk Tipping.

Segmentene kasinospill og automatspill er her slått sammen grunnet et begrenset antall respondenter innen disse kategoriene. 63 prosent av alle som svarer at de spiller kasino- eller automatspill, har spilt dette hos utenlandske spilloperatører, mens resten (37 prosent) har spilt hos Norsk Tipping. Spillere hos utenlandske spilloperatører utgjør en litt høyere andel i omsetning enn i andel spillere sammenlignet med spillere hos Norsk Tipping, som igjen gjenspeiler at disse spillerne er mer tilbøyelige til å spille for mer penger i løpet av en vanlig uke sammenlignet med de som har spilt hos Norsk Tipping. Innenfor kasinospill ser det ut til at Norsk Tipping ikke er den foretrukne tilbyderen blant respondentene i vårt utvalg, i motsetning til segmentene tallspill og ferdighetsspill (i andel spillere).

5.2.4 Aldersdistribusjon

Resultatene i spørreundersøkelsen tilsier at aldersfordelingen blant de som har spilt hos Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører ser noe ulik ut. Tabell 5-1 presenterer aldersdistribusjonen hos de ulike aktørene fra resultatene i spørreundersøkelsen.

Tabell 5-1: Aldersdistribusjon blant respondentene i spørreundersøkelsen, etter spilloperatør

Aldersgruppe	Spilt hos Norsk Tipping (N=501)	Spilt hos Norsk Rikstoto (N=45)	Spilt hos utenlandske spilloperatører (N=52)
Under 30 år	13 %	9 %	52 %
30-44 år	25 %	33 %	37 %
45-59 år	27 %	24 %	8 %
Over 60 år eller eldre	35 %	33 %	4 %
Totalt	**100 %**	**100 %**	**100 %**
Gjennomsnittsalder	51,4 år	48,8 år	31,7 år
Median	51 år	49 år	29 år

Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018).

De som har spilt hos Norsk Tipping i spørreundersøkelsen har en aldersfordeling som indikerer at over halvparten av spillerne er 45 år eller eldre. Andelen spillere under 30 år er bare 13 prosent. Sammenlignet med Norsk Tipping, ser det ut til at kundene hos Norsk Rikstoto sjeldnere er under 30 år, men at spillerne har noenlunde lik gjennomsnittsalder samlet sett.

Hovedinntrykket er at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har en større andel av sine spillere i eldre alderskategorier sammenlignet med utenlandske spilloperatører. Hos de utenlandske spilloperatørene er over halvparten av spillerne under 30 år, og de to yngste alderskategoriene omfavner i underkant av 90 prosent av spillerne hos disse aktørene. Det er viktig å understreke at tabellen ikke reflekterer det totale antallet kunder i de ulike alderskategoriene, hvor antallet respondenter som er under 30 år totalt sett er høyere for Norsk Tipping enn for utenlandske spilloperatører i spørreundersøkelsen.

Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) for 2017 viser at eldre ofte spiller tallspill fra Norsk Tipping og hestespill fra Norsk Rikstoto, mens yngre spillere gjerne spiller andre spill. Dette ser ut til å stemme overens med funnene i vår spørreundersøkelse, der gjennomsnittsalderen blant de som har spilt tallspill (51,8 år) og hestespill (48,8 år) er høyere sammenlignet med gjennomsnittsalderen blant de som har spilt ferdighetsspill (45,2 år), kasinospill (37,3 pr) og automatspill (46,8 år) hos Norsk Tipping. De som spiller ferdighetsspill hos Norsk Tipping er dermed i gjennomsnitt noe yngre enn de som spiller ferdighetsspill hos Norsk Rikstoto (hestespill) i vårt utvalg. Blant de utenlandske spilloperatørene ligger gjennomsnittsalder mellom 29 og 33 år for alle spillsegmentene, og det er lavest gjennomsnittsalder innen ferdighetsspill og kasinospill (29 år).

Sammenhengen mellom alder og valg av spilloperatør og spillsegment ser også ut til å stemme overens med funn fra befolkningsundersøkelsen i 2015. Der fant man at yngre deltok oftere enn eldre i nyere typer spill, gjerne på internett, mens eldre oftere spilte mer tradisjonelle spill, for eksempel spill på hest, tipping og tallspill (Pallesen, et al., 2016).

5.2.5 Deling av kunder mellom aktørene

Resultatene i spørreundersøkelsen viser på et overordnet nivå at enerettsaktørene og utenlandske spilloperatører deler en del kunder seg imellom. Av de

som har spilt hos Norsk Tipping har omtrent 8 prosent også spilt hos Norsk Rikstoto og tilsvarende tall er omtrent 6 prosent for utenlandske spilloperatører. Av de som har spilt hos Norsk Rikstoto har 89 prosent også spilt hos Norsk Tipping og 16 prosent spilt hos utenlandske spilloperatører. Blant de som har spilt hos utenlandske spilloperatører har litt over halvparten (58 prosent) også spilt hos Norsk Tipping, og 13 prosent spilt hos Norsk Rikstoto. Følgende oppsummerer de viktigste trekkene ved kunder som spiller flere steder:

- Av de som har spilt hos Norsk Tipping i tillegg til å spille hos Norsk Rikstoto eller utenlandske spilloperatører, ser det ut til at flest velger å spille tallspill
- Ferdighetsspill, og deretter kasinospill, virker å være de spillsegmentene som kunder hos Norsk Tipping vurderer å benytte seg av hos utenlandske spilloperatører

Samlet sett stemmer funnene i spørreundersøkelsen med hensyn til andelene delte kunder mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto med inntrykket fra våre samtaler med enerettsaktørene.

5.3 Konkurransen sett fra enerettsaktørenes perspektiv

I tillegg til spørreundersøkelsen, har vi gjennomført intervjuer med representanter fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. I disse intervjuene har blant annet konkurranse og kanalisering av spillere vært sentrale temaer.

Inntrykket er at enerettsaktørene opplever at de ikke konkurrerer med hverandre, selv om de deler mange kunder. Norsk Rikstoto gir uttrykk for at selv om de ikke konkurrerer med Norsk Tipping direkte, kan situasjonen likevel være krevende sett fra deres ståsted, da en del av deres kunder kanskje spiller mer hos Norsk Tipping enn de gjør hos Norsk Rikstoto.

På en annen side er det at enerettsaktørene deler kunder ikke ensbetydende med at de konkurrerer med hverandre i stor grad. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har ulike spillporteføljer, og vil treffe ulike kundesegmenter med sine tilbud av pengespill. Når mange av spillerne hos Norsk Rikstoto også spiller hos Norsk Tipping, kan det tyde på at respondentene etterspør et tilbud av pengespill hvor tilbudet av spill fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto utfyller hverandre. På denne måten kan en argumentere for at enerettsaktørene samlet sett kan sikre kanalisering av spillelyst i den norske befolkningen.

Norsk Tipping

Inntrykket fra Norsk Tipping er at de hovedsakelig møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører innen oddsspill og kasinospill på nett, og i mindre grad innen tallspill (som for eksempel Lotto og Vikinglotto), I tillegg antar Norsk Tipping selv at utenlandske spilloperatører gjerne henter mer omsetning per kunde sammenlignet med Norsk Tipping. Hovedinntrykket ser ut til å stemme godt overens med resultatene fra spørreundersøkelsen, se avsnitt 5.2.3.

Når det gjelder kanalisering generelt sett, gir Norsk Tipping uttrykk for at dette er vanskelig å bedømme for et enkelt spill. Hovedinntrykket er imidlertid at de opplever at de kanaliserer fra utenlandske spilloperatører.

Innen tallspill har trolig Norsk Tipping et konkurransefortrinn med tanke på å kunne tilby store premiepotter på lotterispill sammenlignet med utenlandske spilloperatører. De opplever at selskapet når ut til store deler av befolkningen gjennom tilbudet av tallspill. Selv om ikke tallspill er et segment der Norsk Tipping isolert sett møter tøff konkurranse, anses det likevel som at tilbudet av tallspill er et viktig bidrag til kanalisering. Som grunnsteinen i spillporteføljen bidrar denne omsetningen indirekte til at det er lettere å kanalisere spillere fra utenlandske spilloperatører. Tallspill sitt bidrag til en mer indirekte form for kanalisering reflekterer trolig en langsiktig effekt av å bygge opp en sterk merkevare, som for eksempel Lotto, og en effekt av å bygge opp legitimitet i befolkningen.

Innen sportsspill (ferdighetsspill) gir Norsk Tipping uttrykk for at de ser at tilbakebetalingsprosenten kan være viktig for attraktiviteten ved spillene. De vurderer at sitt tilbud av liveodds som relativt konkurransedyktig med tanke på tilbakebetalingsprosent, mens tilbudet av langodds av enkelte kunder kan tenkes å bli opplevd som «dårligere» sammenlignet med andre aktørers tilbud.

Videre opplever Norsk Tipping at majoriteten av spillerne som kom inn til segmentet Instaspill, som ble lansert i 2014, hadde spilt hos utenlandske spilloperatører på tilsvarende produkter tidligere. Dette kan ha bidratt til å styrke kanaliseringskraften. På en annen side kan innføringen av Instaspill potensielt ha bidratt til å skape nye kunder, som før lanseringen hos Norsk Tipping kan ha vegret seg for å spille hos utenlandske spilloperatører av ulike årsaker.

En utfordring som potensielt kan oppstå for Norsk Tipping er at utviklingen av spill som på den ene siden vil kunne bidra til å kanalisere spillere vekk fra uregulerte aktører samtidig kan skape nye konkurranseflater innad i det regulerte markedet. Et eksempel er Bingoria, som ble etablert i forbindelse med lanseringen av Instaspill i 2014. Isolert sett kunne man tenke seg at dette skapte en konkurranse innad i

det regulerte markedet. Norsk Tipping er av den oppfatning at dette ikke har vært tilfelle. Bingospill på nett har i lang tid vært tilbudt av uregulerte aktører til norske spillere. Tilbudet av bingospill på nett kan også med rimelighet antas å treffe en annen målgruppe enn bingospill i bingohall, for eksempel yngre spillere som foretrekker digitale plattformer. Dette tilsier at det kan eksistere en relevant konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører. Selv om bingospill på nett tiltrekker seg relativt få spillere sammenlignet med andre spilltyper, opplever Norsk Tipping at et tilbud som Bingoria er viktig for den totale kanaliseringskraften. Målet med tilbudet er å bidra til å kanalisere kunder og omsetning fra det uregulerte markedet for bingospill på nett inn i ansvarlige rammer og til å styrke attraktiviteten i spillporteføljen gjennom tilbud av et bredere spekter av ulike spill. Det vil også trolig være vanskelig å etablere et tilsvarende, regulert tilbud utenfor Norsk Tipping.

Norsk Tipping beskriver en utvikling der de ser tegn til at utenlandske spilloperatører utvider bredden i sine spillporteføljer, fra hovedsakelig tilbud av poker, kasinospill og oddsspill, til å tilby spill som har lotterielementer, virtuelle spill og spill som fremstår som kombinasjonsspill som kan være vanskelig å klassifisere i et segment. Norsk Tipping møter konkurransen fra utenlandske spilloperatører med hele sin spillportefølje. Porteføljen som helhet dekker alle segmentene som benyttes som kategorier i denne rapporten, inkludert tallspill, ferdighetsspill, kasinospill og automatspill. For Norsk Tipping er det viktig å kunne tilby et attraktivt og bredt tilbud til enhver tid. Dette gjelder både innenfor det enkelte spillsegment, med et bredt og attraktivt tilbud av for eksempel ulike typer tallspill, og på tvers av spillsegment med et bredt og attraktivt tilbud av spill som en totalportefølje som dekker ulike spillsegment. Samtidig kan det oppstå konkurranseflater innad i et spillsegment for Norsk Tipping. Dette gjelder for eksempel mellom ulike typer spill med høy premiepott (Eurojackpot og Vikinglott), der endringer i premiepotten på ett av spillene potensielt kan trekke kunder fra et annet premiepottdrevet spill på kort sikt.

Bredden i tilbudet fra Norsk Tipping gjenspeiler en utvikling mot en strategi om et totalkundeperspektiv. Dette innebærer at det gjelder å kunne tilby et skreddersydd, attraktivt og tilstrekkelig bredt tilbud til den enkelte kunde fremfor å vurdere markedet som delt inn i ulike spillsegment. Digitalisering og kundetilpasning fremstår som nøkkelord i arbeidet med å nå ut til kundene.

Norsk Tipping er videre av den oppfatning at de tradisjonelle spillsegmentene i økende grad henter elementer fra hverandre, noe som isolert sett bidrar til at segmentene på noen områder nærmer seg hverandre. Denne utviklingen vil kunne medføre at det i fremtiden vil bli vanskeligere å regulere pengespillmarkedet med basis i spillsegmentene slik de fremstår i dag. I det uregulerte markedet ser Norsk Tipping eksempler på at selskaper posisjonerer seg mot lotterimarkedet gjennom å tilby veddemål på eksisterende lotterier hos regulerte selskaper. Dette vil kunne medføre at det vil bli vanskeligere for spilleren å vite om han eller hun deltar i det faktiske lotteriet eller vedkommende kjøper et veddemål på den samme trekningen, da samme merkevare og toppremie benyttes i kommunikasjonen.

Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto gir også uttrykk for at de møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører. Mens Norsk Rikstoto tilbyr totalisatorspill, kan utenlandske spilloperatører tilby oddsspill med fastsatt odds på hesteløp og spill på virtuelle hesteløp. Norsk Rikstoto har i henhold til konsesjonen ikke lov til å tilby fastodds på hesteløp. I motsetning til Norsk Rikstoto, tilbyr utenlandske spilloperatører gratisspill og spill på kreditt. I utgangspunktet innebærer dette at Norsk Rikstoto tilbyr et annerledes spillprodukt enn utenlandske spilloperatører. Likevel kan skillet mellom spillene som tilbys av konkurrentene og Norsk Rikstoto av og til fremstå som uklart, når utenlandske tilbydere tilbyr spill på virtuelle hesteløp eller veddemål på hesteløp. Det vil derfor ikke alltid være lett å indikere graden av konkurranse mot utenlandske spilloperatører når det er vanskelig å vurdere om spillsegment og/eller enkeltspill kan sies å være substitutter eller ikke.

Den konkurransen Norsk Rikstoto møter fra utenlandske spilloperatører er trolig i noe mindre grad knyttet til konkurranse om direkte sammenlignbare produkter, og i større grad konkurranse på egenskaper som gjør spillene attraktive og tiltrekkende. En kunde som er interessert i totalisatorspill, som i denne rapporten omtales som ferdighetsspill, er ikke nødvendigvis kun interessert i hestespill hos Norsk Rikstoto. Norsk Rikstoto deler kunder med andre aktører, som betyr av kunder som spiller totalisatorspill også er interessert i andre typer spill hos andre aktører. En kunde hos Norsk Rikstoto vurderer trolig sin deltakelse i pengespill og valg av leverandør basert på flere kriterier, som for eksempel tilbakebetalingsandel, vanskelighetsgrad og utvalget av produkter. På disse parameterne har utenlandske spilloperatører ofte konkurransedyktige tilbud som kan fremstå som attraktive for spillere hos Norsk Rikstoto.

Et av motivene for å konkurrere med Norsk Rikstoto fra utenlandske aktørers ståsted kan være å tiltrekke seg kunder som deretter kan ledes over på andre spill i sine spillporteføljer, for eksempel kasinospill. I

konkurransen med disse aktørene har Norsk Rikstoto trolig en stordriftsfordel når det kommer til å kunne tilby store premiepotter innen enkeltspill på hest. For utenlandske spilloperatører kan dette være vanskelig å tilby, fordi det trolig vil kreve at de samler spillere fra flere land for å danne en stor nok fellespott. Norsk Rikstoto vil kunne tilby dette til spillere i Norge på egen hånd. Konkurrentene kan på sin side tilby et bredere utvalg av spilltyper.

I konkurransen med utenlandske spilloperatører prøver Norsk Rikstoto å nå ut til ulike typer kunder – både de som har en motivasjon til å vinne store premier og de som tiltrekkes av et kunnskapselement ved spillene og spiller for avkobling. De må også nå ut til ulike spillere på en annen måte enn før, da stadig flere spillere spiller hjemmefra og færre på travbaner. Selv om Norsk Rikstoto møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører, ser de tendenser til at egne kunder foretrekker spill som i utgangspunktet er mindre aggressive og samtidig har en høyere vanskelighetsgrad. Et godt eksempel er spillet V75, som kan sammenlignes med spillet Tipping hos Norsk Tipping. V75 er et spill som treffer massene blant kundene til Norsk Rikstoto, til tross for at det har egenskaper som skulle tilsi at det er mindre attraktivt enn andre spill i porteføljen relativt sett.

En utfordring for Norsk Rikstoto de siste årene er nedgangen i antall tilgjengelige hester og at antall starter følgelig synker, noe som også er tilfelle i for eksempel Sverige. Dette oppleves å bidra til å gjøre kanaliseringsoppgaven mer krevende, og har medført at Norsk Rikstoto har vært avhengig av å importere aktuelle spillobjekter til porteføljen fra utlandet. I dag tilbyr Norsk Rikstoto derfor spill på hesteløp som foregår i utlandet, i regi av andre internasjonale totalisatorer. Dette gjelder for eksempel spill på hesteløp som foregår i Sverige, Danmark, Finland, Frankrike og Australia. Norsk Rikstoto har et samarbeid med ATG i Sverige, et såkalt «Kalendersamarbeid», for å tilpasse spillporteføljene som følge av nedgangen i antall hester. Dette gir Norsk Rikstoto mulighet til å tilby enkelte spill med blanding av norske og svenske hester, som trekkes frem som et ganske unikt tilbud til kundene.

5.4 Konkurransen sett fra de utenlandske spilloperatørenes perspektiv

På et overordnet nivå er representantene fra de utenlandske spilloperatørene vi har snakket med lite villige til å si hvem som er nærmeste konkurrenter for dem. Hovedinntrykket er imidlertid at de opplever at Norsk Tipping har «nærmet seg» som konkurrent.

For utenlandske spilloperatører kan imidlertid Norsk Tippings kostnader til grasrotandel og kommisjonærer fremstå som et konkurransefortrinn for dem og en ulempe for Norsk Tipping. De peker også på at ansvarlighet vil komme på bekostning av inntjening. Norsk Tipping beskrives som en konkurranseutsatt aktør, både ved at spillere selv ikke nødvendigvis tenker på ansvarlighet og ved at spillere ikke nødvendigvis bryr seg om eller kjenner til skillet mellom regulerte og uregulerte aktører i det norske pengespillmarkedet. Informantene tror Norsk Tipping i begrenset grad stjeler kunder fra utenlandske spilloperatører med mindre Norsk Tipping hever tilbakebetalingsprosentene fra dagens nivå. De vurderer for eksempel tilbudet til Norsk Tipping innen ferdighetsspill som dårligere for kundene, med hensyn til utvalg av spillobjekter, og at det er dårligere odds. I tillegg opplever de at de restriksjonene som legges på for eksempel kasinospillene til Norsk Tipping er en konkurranseulempe for enerettsaktøren. Sammenlignet med Norsk Tipping opplever de i større grad å treffe unge spillere, og de har en overvekt av mannlige spillere.

På en annen side opplever de utenlandske spilloperatørene Norsk Tipping sin markedsføring gjennom andre mediekanaler enn det utenlandske spilloperatører benytter, som noe som gir Norsk Tipping en konkurransefordel. Når det gjelder tilbudet av tallspill fra Norsk Tipping, fremstår dette som krevende å møte fra utenlandske spilloperatører fordi Norsk Tipping har en etablert legitimitet i befolkningen knyttet til spill innenfor dette segmentet med Lotto som et eksempel på en tydelig merkevare.

De utenlandske spilloperatørene gir også uttrykk for at de, på samme måte som Norsk Tipping ga uttrykk for, har et totalkundeperspektiv. De jobber for å ha brede spillporteføljer for å skape en attraktiv underholdningsplattform for kunden på nett. Dette inkluderer å ha et stort utvalg av spillobjekter å kunne satse på, for eksempel et stort utvalg sportsøvelser. I motsetning til Norsk Tipping, inngår utenlandske spilloperatører gjerne avtaler med eksterne spillutviklere om anskaffelse av bestemte spill til spillporteføljen.

Fra de utenlandske spilloperatørenes ståsted, oppleves det at kunder også etterspør eller «krever» bonusordninger, fordelsprogrammer (VIP-programmer) og lignende for å bli rekruttert som ny kunde og for å bli værende kunde. En trend som trekkes frem er det som kalles «gamification». Med dette menes at det dannes et slags spillbasert lojalitetsprogram på kundekontoene, der kunden i større grad enn tidligere rangeres etter hvor mye han eller hun spiller for og hvor mer trofaste spillere oppnår høyere poengsum. Trofaste kunder vil kunne oppleve å bli tilbudt bonus eller andre

fordelsrelaterte ordninger. Dette oppleves til tross for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ikke tilbyr samme typer ordninger, noe som kan indikere at utenlandske spilloperatører møter tøff konkurranse seg imellom.

5.5 Diversjonsundersøkelse

Det viktigste motivet med å gjennomføre en spørreundersøkelse har vært å kunne se nærmere på konkurransenærheten mellom Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører. Vi oppnår dette ved bruk av en såkalt diversjonsundersøkelse. Gjennom undersøkelsen har vi avdekket såkalte diversjonsrater, som er et mål på hvor stor del av total omsetning som ville tilfalle konkurrerende tilbud dersom et bestemt produkt eller tjeneste falt bort. Slike rater gir presis informasjon om konkurransenærhet, samtidig som respondentene i undersøkelsene kun trenger å forholde seg til relativt enkle spørsmålsformuleringer. Resultatene i diversjonsundersøkelsen gir et kvantitativt mål på den mest direkte formen for kanalisering, som er gitt ved evnen til å trekke spillere vekk fra uregulerte aktører og over til tilbudet hos enerettsaktørene i dagens marked. Omsetningen fra spillere som oppgir at de ville spilt hos utenlandske tilbydere dersom det tilbudet de benytter hos Norsk Tipping eller hos Norsk Rikstoto ikke hadde vært tilgjengelig, brukes som en proxy for å måle dette. I tillegg beskrives andre effekter som en del av kanaliseringen kvalitativt.

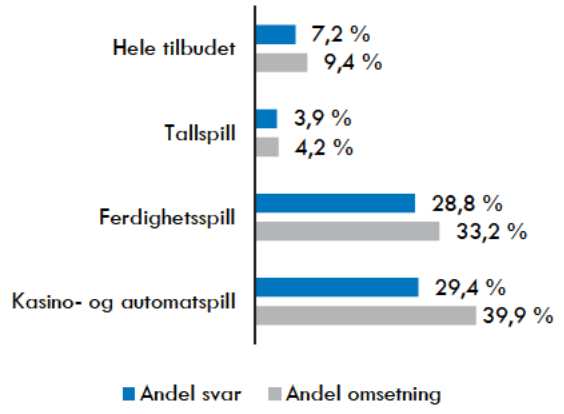
5.5.1 Diversjon fra Norsk Tipping til andre aktører

I spørreundersøkelsen ble respondenter som hadde spilt hos Norsk Tipping spurt om hva de ville gjort dersom hele tilbudet eller tilbudet av et gitt spillsegment fra Norsk Tipping forsvant. På spørsmål om hele tilbudet fra Norsk Tipping, kunne respondentene velge mellom å svare at de ville spilt hos Norsk Rikstoto, hos utenlandske spilloperatører, hos andre aktører (bingohaller, på skip eller lignende), at de ville sluttet å spille eller at de var usikre. På spørsmål om hva respondentene ville gjort dersom tilbudet av et gitt spillsegment fra Norsk Tipping forsvant, fikk respondentene tilsvarende alternativer i tillegg til alternativet å svare at de ville valgt andre typer spill hos Norsk Tipping.

Kanalisering fra utenlandske spilloperatører

Figur 5-7 viser diversjonsratene fra spørreundersøkelsen basert på svarene til respondenter som har spilt hos Norsk Tipping, både for porteføljen som helhet (hele tilbudet) og per spillsegment.

Figur 5-7: Diversjonsrater fra Norsk Tipping til utenlandske spilloperatører



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

Figuren viser at de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører gjennomgående utgjør en høyere andel målt i omsetning enn i antall svar, på porteføljenivå og per spillsegment. Tolkningen av dette er at respondenter som ville valgt å spille hos utenlandske spilloperatører dersom hele tilbudet eller tilbudet av et spillsegment fra Norsk Tipping forsvant i gjennomsnitt spiller for mer penger enn andre spillere som har spilt hos Norsk Tipping i vår undersøkelse. Dette gjelder særlig innen segmentene kasino- og automatspill og ferdighetsspill.

På porteføljenivå tilsier resultatene at i underkant av 10 prosent av respondentene, målt i omsetning, ville spilt hos utenlandske spilloperatører dersom hele tilbudet fra Norsk Tipping forsvant. Denne andelen trekkes ned av at det er flest som har spilt tallspill og at det av disse er det relativt få som ville spilt hos utenlandske tilbydere. Tallspill ser ut til å være et segment som relativt få velger å benytte hos utenlandske spilloperatører. Norsk Tipping har derfor isolert sett en mindre relevant og mer begrenset konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører innen tallspill. Resultatene kan tyde på at de som spiller tallspill hos Norsk Tipping ikke opplever at de har et tilgjengelig substitutt hos utenlandske spilloperatører. Det kan blant annet reflektere at de som har spilt tallspill hos Norsk Tipping i vår undersøkelse i gjennomsnitt er blant de eldste spillerne, mens kunder hos utenlandske spilloperatører oftere er yngre (jf. Tabell 5-1).

For tallspill er det trolig andre komponenter i kanaliseringen enn den direkte, målbare delen i spørreundersøkelsen som er viktig. Tilbudet av tallspill fra Norsk Tipping har trolig en betydelig effekt på å forhindre oppblomstring av et slikt tilbud hos uregulerte aktører. Inntrykket er at Norsk Tippings

langsiktige oppbygging av merkevarer (som for eksempel Lotto) og legitimitet i befolkningen skaper en etableringsbarriere for utenlandske spilloperatører. Dette bidrar trolig også til å forklare hvorfor diversjonsraten for tallspill er lav i vår undersøkelse. Denne indirekte komponenten i kanaliseringen er trolig mindre relevant for ferdighetsspill og kasinospill, hvor det eksisterer klare substitutter hos utenlandske, uregulerte aktører.

Ferdighetsspill og kasino- og automatspill er spillsegmentene med de høyeste diversjonsratene i undersøkelsen. Dette er spillsegmentene hvor Norsk Tipping i størst grad ser ut til å kanalisere spillere vekk fra uregulerte aktører, når det gjelder den delen av kanaliseringen som kan måles kvantitativt. Innenfor disse segmentene utgjør kanalisering målt i omsetning mellom 33 og 40 prosent, og spillerne ser ut til å utgjøre en større andel i omsetning enn i respondenter. Når det gjelder kasino- og automatspill, er det trolig at kanalisering fra utenlandske spilloperatører over til automatspill hos Norsk Tipping i mindre grad dreier seg om yngre kunder, som ofte foretrekker digitale spillplattformer. I spørreundersøkelsen er antallet respondenter som har spilt kasino- og automatspill lavere sammenlignet med antallet respondenter innen andre spillsegmenter. Resultatene for dette sammenslåtte segmentet er derfor generelt sett noe mer usikre, men viser tegn til en relativt stor kanalisering av spillere fra utenlandske spilloperatører til Norsk Tipping. Den konkurranseflaten som vi her kan observere ser ut til i størst grad å være relevant for kasinospill fremfor automatspill. Dette virker rimelig, da kasinospill på nett fra Norsk Tipping fremstår som et nærmere substitutt for kasinospill på nett hos utenlandske spilloperatører enn tilbudet av fysiske spillautomater fra Norsk Tipping (Belago og Multix). Vi må samtidig være oppmerksomme på at antallet respondenter på dette området er lavt, og at det dermed knytter seg en del usikkerhet til funnene.

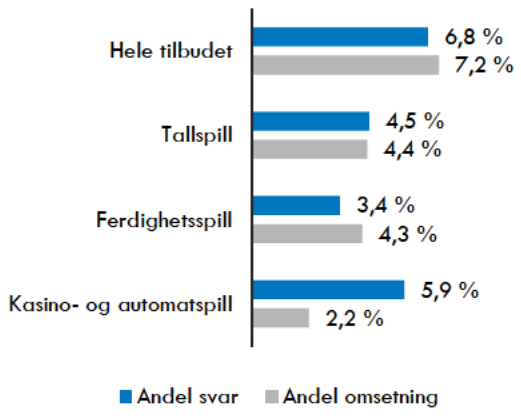
Resultatene kan støttes av funn i befolkningsundersøkelsene fra 2013 (Pallesen, et al., 2014) og 2015 (Pallesen, et al., 2016). Der fant man at antallet spillere av kasinospill er stabilt før og etter at Norsk Tipping lanserte kasinospill i januar 2014. Andelen som spiller kasinospill hos Norsk Tipping er stigende (fra 0 til 2,1 prosent), mens andelen hos de utenlandske spilloperatørene er synkende (4,4 til 3,5 prosent). Dette er tall som indikerer at Norsk Tipping fortrenger kunder hos utenlandske spilloperatører, og kanaliserer disse inn til sitt eget tilbud, uten at andelen som spiller kasinospill i befolkningen som helhet økes nevneverdig av den grunn.

Videre viser resultatene at omtrent 2 av 3 av de som ville spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant er 44 år eller yngre. Til sammenligning er omtrent 2 av 3 som svarer at de ville spilt hos Norsk Rikstoto dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant 45 år eller eldre. Samlet sett betyr dette at det er særlig innen ferdighetsspill og kasinospill at Norsk Tipping møter konkurranse fra utenlandske spilloperatører, og konkurranseflaten er særlig relevant for yngre kunder. Resultatet reflekterer trolig at det innen ferdighetsspill og kasinospill eksisterer et tydeligere substitutt hos de utenlandske spilloperatørene (for eksempel diverse oddsspill) enn det som er tilfellet innen tallspill.

Konkurranseflate mot Norsk Rikstoto

I tillegg til utenlandske spilloperatører, kan Norsk Tipping potensielt trekke til seg spillere som ellers ville spilt hos Norsk Rikstoto. Resultatene i Figur 5-8 tilsier imidlertid at dette i relativt liten grad ser ut til å være tilfellet.

Figur 5-8: Diversjonsrater fra Norsk Tipping til Norsk Rikstoto



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

Omtrent 7 prosent av de som har spilt hos Norsk Tipping svarer at de ville spilt hos Norsk Rikstoto dersom hele tilbudet fra Norsk Tipping forsvant. Denne andelen er omtrent lik som andelen som ville spilt hos utenlandske spilloperatører (se Figur 5-7). Både de som ville spilt hos Norsk Rikstoto og de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant utgjør en høyere andel målt i omsetning, men forskjellen ser til å være størst for de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører.

Hovedresultatet er at det for Norsk Tipping ser ut til å være en begrenset konkurranseflate mot Norsk Rikstoto, både totalt sett og innen de ulike spillsegmentene. Sammenlignet med konkurranseflaten mot utenlandske spilloperatører gjelder dette særlig ferdighetsspill og kasino- og automatspill. For tallspill er resultatene på samme nivå med tilsvarende

resultater for utenlandske spilloperatører (jf. Figur 5-7). Dette tilsier at de som spiller ferdighetsspill og kasino- og automatspill hos Norsk Tipping i mindre grad vurderer Norsk Rikstoto som et alternativ og i større grad velger tilbud fra utenlandske spilloperatører.

Både de som ville spilt hos Norsk Rikstoto og de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant, svarer i stor grad at de ville spilt for omtrent samme beløp som de i dag spiller for hos Norsk Tipping i et slikt tilfelle. Dette tilsier at vi kan anta at diversjonsraten faktisk er nær ved å vise den faktiske andelen omsetning som ellers ville ha tilfalt andre tilbydere enn Norsk Tipping. Andelen som ville spilt for mer enn de gjør hos Norsk Tipping i dag er likevel noe høyere blant de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører, mens andelen som ville spilt for mindre enn de gjør i dag er litt høyere blant de som ville spilt hos Norsk Rikstoto.

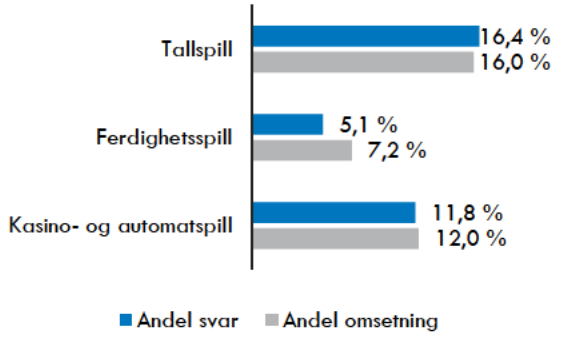
Det er viktig å påpeke at metoden i diversjonsundersøkelsen innebærer at respondentene som ville valgt en annen tilbyder implisitt må ta stilling til hvordan deres spilleatferd ville sett ut under et annet ansvarlighetsrammeverk. Å gå fra Norsk Tipping, eller Norsk Rikstoto, til en uregulert utenlandsk tilbyder innebærer å gå over til en tilbyder som i mye større grad oppfordrer til økt konsum av pengespill. Hos utenlandske tilbydere blir kunder eksponert for blant annet spill uten øvre tapsgrenser på samme måte som hos enerettsaktørene, velkomstbonuser, gratisspill og spill på kreditt, VIP-programmer, pengebonuser og direkte markedsføring med SMS eller e-post. Spillere ville også blitt møtt med et annet ansvarlighetsrammeverk, som for eksempel ikke omfatter Norsk Tippings praksis med å ringe kunder som har problematisk spillatferd for å få dem til å redusere sin spillaktivitet. Samlet sett er dette komponenter som kan øke sannsynligheten for at spilleren ville tapt mer hos en utenlandsk tilbyder enn det kunden, i denne sammenheng representert i form av en respondent i undersøkelsen, kan se for seg på forhånd.

Intern diversjon hos Norsk Tipping

I dette avsnittet ser vi nærmere på den interne diversjonen og såkalt kannibalisering, et uttrykk for i hvor stor grad tilbudet av et spillsegment bidrar til å tiltrekke seg eksisterende kunder til andre spillsegmenter, i motsetning til å skape nye kunder eller kanalisere fra andre aktører. Den interne diversjonen vil være en proxy for det som kan kalles intern rekruttering innad i en portefølje av pengespill.

Figur 5-9 viser resultatene fra spørreundersøkelsen med hensyn til hvor stor andel av de som har spilt hos Norsk Tipping innen de ulike spillsegmentene som svarer at de ville spilt andre typer spill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet av det spillsegmentet de har valgt forsvant.

Figur 5-9: Intern diversjon innen ulike spillsegment hos Norsk Tipping



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

For alle segmentene ser det ut til at det er en relativt begrenset intern diversjon. Resultatene tilsier at den interne diversjonen er høyest innen tallspill, der omtrent 1 av 6 spillere oppgir at de ville spilt andre spill hos Norsk Tipping dersom tilbudet av tallspill forsvant. Blant disse er det flest eldre spillere.

Den interne diversjonen ser ut til å være lavere blant de som har spilt ferdighetsspill og kasino- og automatspill, noe som tilsier at de som spiller tallspill i større grad vurderer andre spill hos Norsk Tipping som et alternativ enn spillere innen ferdighetsspill og kasino- og automatspill. For det sammenslåtte segmentet kasino- og automatspill er det respondenter som har spilt automatspill som ser ut til å stå for den interne diversjonen. I spørreundersøkelsen finner vi ingen direkte intern diversjon innen kasinospillsegmentet isolert sett, men dette skyldes trolig primært utvalgsstørrelsen i undersøkelsen. Den interne diversjonen ser videre ut til å være noe høyere enn for ferdighetsspill. En mulig forklaring er at de som spiller ferdighetsspill har en tydeligere interesse for spill knyttet til sport, mens de som spiller kasino- og automatspill generelt sett i noe større grad er interessert i pengespill og er tilbøyelige til å spille innen flere segmenter.

Samlet sett henger resultatene trolig sammen med at konkurransen Norsk Tipping møter fra utenlandske spilloperatører er tøffere innen ferdighetsspill og kasinospill, slik at de som spiller disse segmentene hos Norsk Tipping i noe mindre grad vurderer andre spillsegmenter hos Norsk Tipping og i noe større grad vurderer tilbudet fra utenlandske spilloperatører.

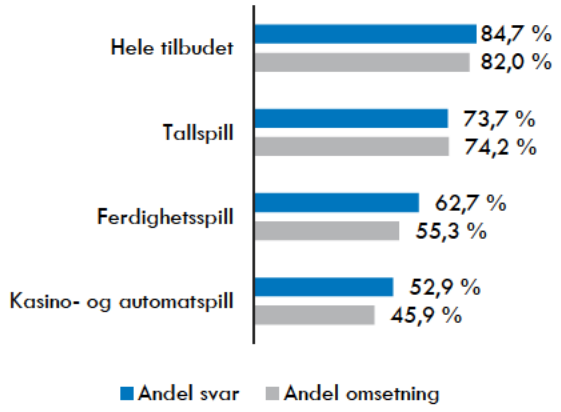
Respondenter som ville sluttet å spille pengespill

Den gruppen som ville sluttet å spille dersom et gitt tilbud av pengespill forsvant er interessant å se

nærmere på, fordi resultatene for denne gruppen kan reflektere en form for ekstern rekruttering ved at det er kunder som Norsk Tipping kan sies å rekruttere fra befolkningen, men som de verken har kanalisert fra andre aktører eller rekruttert internt gjennom tilbudet av andre spillsegmenter.

Figur 5-10 viser andelen respondenter, målt i andel svar og andel omsetning, som ville sluttet å spille dersom hele tilbudet eller tilbudet av et gitt spillsegment fra Norsk Tipping forsvant.

Figur 5-10: Andel respondenter som ville sluttet å spille pengespill dersom tilbudet forsvant



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

Resultatene viser at det for alle spillsegmenter er et flertall målt i antall svar som svarer at de ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant

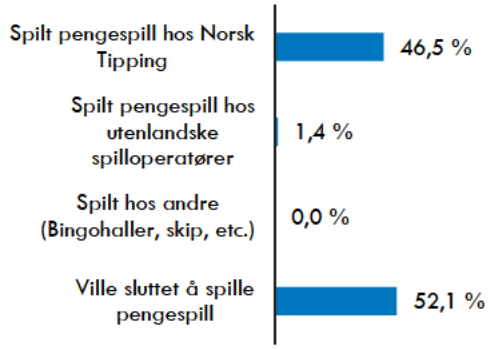
Dersom tilbudet av et gitt spillsegment eller hele tilbudet fra Norsk Tipping forsvant, svarer de aller fleste at de ville sluttet å spille. Dette gjelder for alle spillsegment, målt i andel svar. Med unntak av segmentet tallspill, ser det ut til at de som svarer at de ville sluttet å spille stort sett utgjør en litt lavere andel målt i omsetning enn i andel av respondentene. De som svarer at de ville sluttet å spille dersom et tilbud fra Norsk Tipping forsvant er dermed spillere som i gjennomsnitt bruker mindre penger på pengespill enn de som ville spilt hos utenlandske spilloperatører.

På tvers av spillsegmentene viser figuren at andelen som ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant er høyest innen tallspill, med omtrent tre fjerdedeler av beregnet omsetning. Andelen er noe lavere blant de som har spilt ferdighetsspill, og lavest blant de som har spilt kasino- og automatspill. Tolkningen er at blant de som har spilt tallspill er den eksterne rekrutteringen noe større enn i andre spillsegment, altså at flere av disse spillerne trolig rekrutteres som «nye kunder». At det er flest innen tallspill som velger å slutte å spille dersom tilbudet forsvinner, indikerer også at denne gruppen trolig er noe mindre interessert i pengespill enn de som spiller innen andre spillsegment. Gitt at tallspill er et segment med høyere gjennomsnittsalder, tilsier dette at eldre spillere trolig oftere er de som ville sluttet å spille fremfor yngre spillere. Resultatene i spørreundersøkelsen viser videre at de som har spilt tallspill fremstår som noe mer lojale til sitt spillsegment, enn de som har spilt ferdighetsspill eller kasino- og automatspill. De som har spilt tallspill har sjeldnere spilt andre spill hos Norsk Tipping i tillegg. Dette reflekterer trolig at tallspill er et spillsegment som når massene i befolkningen, mens en god del færre spiller ferdighetsspill og kasino- og automatspill.

5.5.2 Diversjon fra Norsk Rikstoto til andre aktører

Respondenter som hadde spilt pengespill hos Norsk Rikstoto i løpet av det siste året ble spurt på tilsvarende måte om hva de ville gjort dersom hele tilbudet av pengespill fra Norsk Rikstoto forsvant. Figur 5-11 viser resultatene, målt i andel beregnet omsetning.

Figur 5-11: Dersom tilbudet av pengespill fra Norsk Rikstoto forsvant, hva ville du da gjort?



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018).

Målt i omsetning er det litt over halvparten av de som har spilt hos Norsk Rikstoto som ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant. Denne gruppen utgjør nesten 70 prosent av respondentene. Dette tilsier at disse spillerne i gjennomsnitt spiller for mindre penger enn andre kunder hos Norsk Rikstoto.

Resultatene tilsier isolert sett en liten grad av direkte kanalisering fra utenlandske spilloperatører til Norsk Rikstoto. Dette gjenspeiler trolig at Norsk Rikstoto deler færre kunder med utenlandske spilloperatører enn de gjør med Norsk Tipping. Dette indikerer at Norsk Rikstoto har en mindre relevant konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører sammenlignet med Norsk Tipping. Noe av årsaken til disse funnene kan tenkes å være at andelen som har spilt hos Norsk Rikstoto er noe lavere i vår undersøkelse (4,5 prosent) enn andelen som fremkommer i Lotteri- og

stiftelsestilsynets (2018) målinger (7 prosent). Det er uklart hvor mye dette kan bety for resultatene, men det er rimelig å vurdere diskrepansen i fordelingen av spillvaner i utvalget som en kilde til usikkerhet.

Norsk Rikstoto er av den oppfatning at de har en viktig konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører. Konkurransen dreier seg sannsynligvis mindre om konkurranse om direkte sammenlignbare produkter. Norsk Rikstoto fremhever at egenskaper ved spillene som kan påvirke den generelle attraktiviteten i tilbudet, for eksempel tilbakebetalingsandel, vanskelighetsgrad og utvalget av produkter (se avsnitt 5.3) er viktige for å sikre et konkurransedyktig tilbud. Norsk Rikstoto har fått gjennomført markedsundersøkelser hvor resultatene viser tegn til at enkelte kundegrupper hos Norsk Rikstoto omsetter for betydelige beløp hos utenlandske spilloperatører, noe som isolert sett kan indikere at det eksisterer en viss konkurranseflate mot disse aktørene.

Forholdene Norsk Rikstoto fremhever trenger likevel ikke indikere at konkurransen mot de utenlandske aktørene er like sterk som det som er tilfelle for Norsk Tipping. At selskapene deler kunder trenger ikke tyde på at spilltilbudene vurderes som substitutter, men kan snarere tyde på at de vurderes som komplementer. At egenskaper som tilbakebetalingsandel, vanskelighetsgrad og et tilstrekkelig utvalg av spillobjekter er viktig for å tiltrekke seg kunder er heller ikke ensbetydende med at Norsk Rikstoto konkurrerer hardt med de uregulerte utenlandske operatørene i dagens marked.

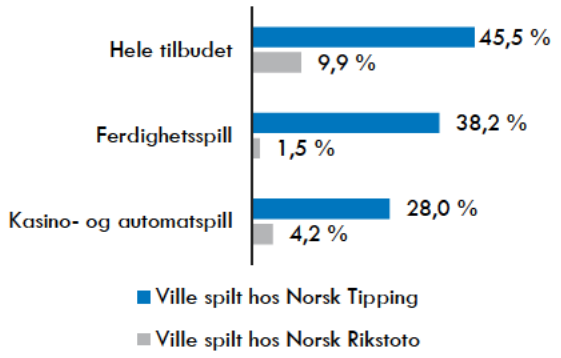
Resultatene i spørreundersøkelsen tilsier videre at Norsk Rikstoto har en viss konkurranseflate mot Norsk Tipping, ved at 46 prosent av respondentene målt i omsetning svarer at de ville spilt hos Norsk Tipping dersom tilbudet fra Norsk Rikstoto forsvant. Til sammenligning utgjorde respondentene som svarte at de ville spilt hos Norsk Rikstoto dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant en andel på 7,2 prosent i omsetning. Resultatet reflekterer at Norsk Rikstoto deler mange kunder med Norsk Tipping, og det ser ut til at de som ville spilt hos Norsk Tipping i gjennomsnitt spiller for mer penger enn andre kunder, da de utgjør en større andel i omsetning enn i respondenter.

Man skulle kanskje tro at storspillere, spillere som i gjennomsnitt spiller for mer i løpet av en vanlig uke enn andre spillere, tenker på Norsk Rikstoto sitt tilbud som unikt, at de er mer interessert i hestesporten og at de eventuelt er mer «trofaste» til spill på hest. I et slikt tilfelle kunne en forvente at de som ville sluttet å spille utgjorde en større andel i omsetning enn i andel spillere. Resultatene indikerer imidlertid det motsatte. Et mulig funn er at de som spiller for relativt sett mye penger hos Norsk Rikstoto i løpet av en vanlig uke muligens i større grad er spillere som generelt sett er interessert i pengespill enn spillere som er interessert i pengespill på hest spesielt. Stort sett alle respondentene som ville spilt hos andre aktører dersom tilbudet fra Norsk Rikstoto forsvant, oppgir at de ville spilt for omtrent samme beløp som hos Norsk Rikstoto i dag.

5.5.3 Diversjon fra utenlandske spilloperatører

For sammenligningens skyld, har vi spurt respondenter som har spilt hos utenlandske spilloperatører om hva de ville valgt dersom tilbudet fra disse aktørene forsvant. Figur 5-12 viser hvor stor diversjonsrate det er fra utenlandske spilloperatører til enerettsaktørene i spørreundersøkelsen, målt i omsetning.[42]

Figur 5-12: Diversjon fra utenlandske spilloperatører til enerettsaktørene



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

På et overordnet nivå tilsier resultatene at det trolig er større diversjon fra utenlandske spilloperatører til Norsk Tipping enn det ville vært til Norsk Rikstoto. Dette reflekterer trolig at konkurranseflaten for utenlandske spilloperatører overfor Norsk Tipping er mer relevant enn konkurranseflaten overfor Norsk Rikstoto. Likevel ser det ut til at diversjonen er noe høyere fra utenlandske spilloperatører til Norsk Rikstoto (9,9 prosent) enn tilsvarende resultat for diversjon fra Norsk Rikstoto til utenlandske spilloperatører (1,4 prosent). Diversjonen fra utenlandske spilloperatører til Norsk Rikstoto ser ut til å være minst blant de som har spilt ferdighetsspill hos de utenlandske spilloperatørene.

Sammenlignet med tilsvarende resultater for Norsk Tipping, kan følgende trekkes frem:

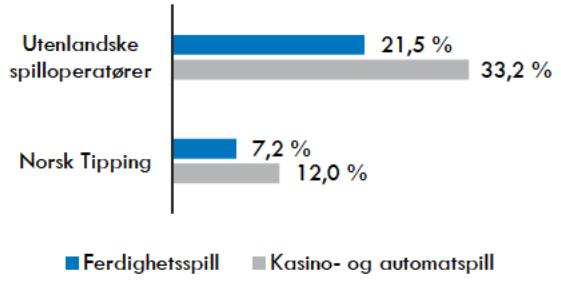
[42] Grunnet for få observasjoner av respondenter som har spilt tallspill hos utenlandske spilloperatører, er dette spillsegmentet utelatt fra figuren

- Andelen i beregnet omsetning som ville gått over fra Norsk Tipping til utenlandske spilloperatører (9,4 prosent) er betydelig lavere enn andelen av de som har spilt hos utenlandske spilloperatører som ville gått over til Norsk Tipping dersom tilbudet fra utenlandske spilloperatører forsvant (45,5 prosent).
- Innen ferdighetsspill ser det ut til at diversjonen fra utenlandske spilloperatører til Norsk Tipping (38,2 prosent) er noe høyere enn motsatt vei (33,2 prosent)
- Innen kasino- og automatspill ser det ut til at diversjonen fra utenlandske spilloperatører (28 prosent) er noe lavere enn tilsvarende diversjon motsatt vei (39,9 prosent)
- De som ville spilt hos Norsk Tipping utgjør generelt sett en større andel i omsetning enn i andel respondenter

Samlet sett tilsier resultatene at utenlandske spilloperatører vil kunne oppleve en relativt tøff konkurranse fra Norsk Tipping innen ferdighetsspill og kasino- og automatspill.

Resultatene for utenlandske spilloperatører ser videre ut til å skille seg fra resultatene for Norsk Tipping med hensyn til intern diversjon. I Figur 5-13 sammenlignes intern diversjon for ferdighetsspill og kasino- og automatspill mellom Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører.

Figur 5-13: Intern diversjon hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører innen ferdighetsspill og kasino- og automatspill

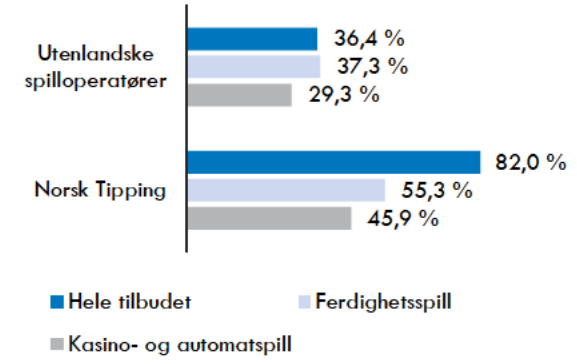


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

Figuren oppsummerer de tidligere resultatene om at den interne diversjonen for Norsk Tipping var omtrent 7 prosent for ferdighetsspill og 12 prosent for kasino- og automatspill målt i omsetning. Den interne diversjonen ser ut til å være betydelig høyere hos de utenlandske spilloperatørene innen begge spillsegmenter. Tolkningen er at utenlandske spilloperatører i større grad evner å rekruttere eksisterende kunder over fra et spillsegment til et annet innen sine spillporteføljer.

Avslutningsvis sammenligninger Figur 5-14 respondenter som har spilt hos Norsk Tipping og hos utenlandske spilloperatører, med hensyn til andelen som ville sluttet å spille dersom hele tilbudet eller tilbudet av et gitt spillsegment forsvant.

Figur 5-14: Sammenligning av andel som ville sluttet å spille hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018). Andelen respondenter varierer i de ulike spillsegmentene.

Figuren viser at andelen som ville sluttet å spille gjennomgående er høyere blant de som har spilt hos Norsk Tipping sammenlignet med de som har spilt hos utenlandske spilloperatører. Forskjellen ser ut til å være stor innen både ferdighetsspill og kasino- og automatspill, og i tillegg på porteføljenivå (hele tilbudet). For kasino- og automatspill er også her resultatene noe usikre grunnet et begrenset antall observasjoner, men resultatene viser relativt tydelige tegn. De som svarer at de ville sluttet å spille blant de som har spilt hos utenlandske spilloperatører, ser ut til å være spillere som i gjennomsnitt spiller for mindre penger enn andre spillere hos disse aktørene. Unntaket er gruppen som har spilt ferdighetsspill, der respondentene utgjør tilnærmet lik andel målt i både omsetning og antall svar.

5.6 Oppsummering og samlet vurdering

Norsk Tipping er den største aktøren i pengespillmarkedet, både i antall kunder og andel av netto omsetning. I spørreundersøkelsen er det en betydelig større andel av de som har spilt pengespill i løpet av det siste året som har spilt hos Norsk Tipping (94 prosent) sammenlignet med Norsk Rikstoto (8 prosent) og utenlandske spilloperatører (10 prosent).

De som spiller hos Norsk Tipping spiller oftest tallspill, etterfulgt av ferdighetsspill. Hos utenlandske aktører spiller kundene i større grad (målt i andel) ferdighets- og kasinospill, og i liten grad tallspill. Resultatene

stemmer stort sett overens med data på antall kunder per spillkategori fra Norsk Tipping, med unntak av at antallet kunder innen instaspill (kasinospill) er jevnere med antallet kunder innen sportsspill (ferdighetsspill) enn det resultatene i spørreundersøkelsen skulle tilsi.

Aldersdistribusjonen blant spillere i spørreundersøkelsen etter spilloperatør, tilsier at hos utenlandske spilloperatører er det relativt sett en større andel av spillerne som er yngre sammenlignet med enerettsaktørene. På et overordnet nivå reflekterer dette samme mønster som tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018).

De som spiller hos utenlandske spilloperatører står for en større andel målt i omsetning enn i andel spillere sammenlignet med spillere hos enerettsaktørene, både totalt og innen segmentene ferdighetsspill og kasino- og automatspill. Undersøkelser Lotteri- og stiftelsestilsynet (2018) har gjort ser ut til å støtte dette. De som spiller hos utenlandske spilloperatører spiller for mer penger enn de som kun spiller på norske nettsider og de spiller gjerne oftere.

De som spiller for størst beløp hos Norsk Rikstoto, ser ut til å i større grad velge Norsk Tipping dersom tilbudet fra Norsk Rikstoto falt bort, sammenlignet med andre spillere hos Norsk Rikstoto. Tilsvarende mønster ser ut til å gjelde for de utenlandske spilloperatørene, der de spillerne som står for størst andel omsetning er spillere som i større grad velger Norsk Tipping eller andre spill hos utenlandske spilloperatører dersom et bestemt tilbud faller bort.

Samlet sett tyder resultatene på at Norsk Tipping har en tydelig konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører innen ferdighets- og kasinospill. Konkurranseflaten innen tallspill fremstår som mindre relevant, der det ser ut til at Norsk Tipping dominerer markedet og at få velger dette segmentet hos utenlandske spilloperatører. Dette gjelder også motsatt vei for utenlandske spilloperatører, men disse ser ut til å kanalisere eksisterende kunder (intern diversjon) over til andre spill i sine spilleporteføljer i større grad enn Norsk Tipping. Konkurranseflaten innen ferdighetsspill og kasino- og automatspill ser også ut til å være særlig relevant for yngre spillere.

Tabell 5-2 oppsummerer resultatene med hensyn til kanalisering, intern diversjon og rekruttering av nye spillere. For kanalisering oppsummerer tabellen den målbare, direkte kanaliseringen fra resultatene i spørreundersøkelsen per segment. Oppsummeringen av totale effekter som er angitt i tabellens to nederste rader inkluderer også det vi har beskrevet som indirekte og langsiktige kanaliseringsgevinster.

Tabell 5-2: Oppsummering av kanalisering, intern diversjon og rekruttering av nye spillere fra spørreundersøkelsen

Spillsegment	Kanalisering	Kannibalisering (intern diversjon)	Nye spillere
Tallspill	Lav	Lav / Middels	Høy
Ferdighetsspill (Norsk Tipping)	Middels / Høy	Lav	Middels / Høy
Ferdighetsspill (Norsk Rikstoto)	Lav / Middels	Middels / Høy (NT)	Middels
Kasinospill	Middels / Høy	Ingen / Lav	Middels / Høy
Automatspill	Lav	Middels	Lav / Middels
Totalt Norsk Tipping	**Middels / Høy**	**Lav / Middels**	**Middels/høy**
Totalt Norsk Rikstoto	**Middels**	**Middels / Høy (NT)**	**Middels**

Resultatene tilsier at det er en begrenset kanalisering innen tallspill, når det gjelder den delen av kanaliseringen som kan måles i analysen av konkurranseflater. Tallspill er sjeldnere et spillsegment som velges av spillere som spiller hos utenlandske spilloperatører. Den direkte, målbare kanaliseringen er ikke sterkere fra utenlandske spilloperatører enn fra Norsk Rikstoto, trolig som følge av en begrenset konkurranseflate mot førstnevnte. Tilbudet av tallspill bidrar trolig likevel til en viss kanalisering som går utover det som kan måles i diversjonsundersøkelsen. Effekten av tilbudet av tallspill på å forhindre oppblomstring av et nytt, tilsvarende tilbud hos uregulerte aktører, samt legitimiteten i befolkningen og merkevaren knyttet til for eksempel Lotto er, ser ut til å være viktige komponenter i vurderingen av kanalisering. Dette reflekteres i den totale vurderingen av kanaliseringseffektene av Norsk Tippings tilbud.

Kannibaliseringen (den interne diversjonen) innen tallspill ser ut til å være sterkere enn kanaliseringen fra utenlandske spilloperatører. Det er en høy andel av de som har spilt tallspill hos Norsk Tipping som ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant. Dette

indikerer at andelen «nye spillere» i segmentet er høy, relativt sett, sammenlignet med andre segment.

Norsk Tipping møter tøffere konkurranse fra utenlandske spilloperatører innen ferdighetsspill og kasino- og automatspill enn innen tallspill. Resultatene tyder imidlertid på at den direkte kanaliseringen også er sterkere innen disse segmentene, mens det er vanskeligere å peke på mer indirekte former for kanalisering innen disse segmentene sammenlignet med tallspill gitt at det innen ferdighetsspill og kasinospill eksisterer tydelige substitutter hos de utenlandske aktørene. Videre tyder resultatene på at kannibaliseringen er begrenset innen disse segmentene, da relativt få respondenter ville gått over til andre spill internt hos Norsk Tipping dersom disse tilbudene av pengespill forsvant. Graden av nye spillere vurderes som middels til høy, noe lavere sammenlignet med tallspill, da en lavere andel av spillerne innen disse segmentene ville sluttet å spille dersom tilbudene forsvant.

For automatspill vurderes kanaliseringen som lav. Den målbare kanaliseringen ser ut til i størst grad å være knyttet til kasinospill fremfor automatspill. Dette virker rimelig, da kasinospill på nett fra Norsk Tipping fremstår som et nærmere substitutt for kasinospill på nett hos utenlandske spilloperatører enn tilbudet av fysiske spillautomater fra Norsk Tipping (Belago og Multix) hvor det ikke eksisterer et tilsvarende tilbud med fysiske spillautomater hos utenlandske spilloperatører. Basert på et begrenset datagrunnlag tyder resultatene på at de som spiller automatspill er mer tilbøyelige til å velge andre spill hos Norsk Tipping enn de som spiller kasinospill, og at andelen som ville sluttet å spille er noe lavere. Automatspill vurderes isolert sett å ha en høyere kannibalisering og en lavere rekruttering av nye spillere, sammenlignet med kasinospill. I tillegg er automatspill et segment hos Norsk Tipping som ikke spilles online, noe som reduserer tilgjengeligheten og trolig attraktiviteten, som også tilsier at rekruttering av nye spillere er lavere sammenlignet med andre segment.

Resultatene for Norsk Rikstoto tilsier at den direkte kanaliseringen er begrenset, noe som indikerer en mindre relevant konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører sammenlignet med Norsk Tippings tilbud av ferdighetsspill og kasinospill. Norsk Rikstoto er likevel av den oppfatning at de har en viss konkurranseflate mot utenlandske spilloperatører, og at konkurranseflaten i større grad dreier seg om å sikre attraktivitet sammenlignet med andre typer spill enn Norsk Rikstoto tilbyr fremfor konkurranse om direkte sammenlignbare produkter. Selv om det er vanskelig å bekrefte dette inntrykket på bakgrunn av våre analyser, er det rimelig å også ta hensyn til dette synet i den oppsummerende vurderingen, gitt at Norsk Rikstoto daglig jobber med å posisjonere seg med tanke på å møte denne konkurransen. Vi finner det likevel rimelig å vurdere den overordnede kanaliseringseffekten av Norsk Rikstotos tilbud som vesentlig lavere enn for Norsk Tipping.

Norsk Rikstoto deler mange kunder med Norsk Tipping, og vurderes derfor å ha en middels til høy kannibalisering med hensyn til disse spillerne. Andelen nye spillere som rekrutteres vurderes derfor som noe lavere sammenlignet med tallspill, ferdighetsspill og kasinospill hos Norsk Tipping.

Den samlede vurderingen av kanalisering, kannibalisering og rekruttering av nye spillere vil i neste kapittel vurderes i sammenheng med skadepotensial innen ulike spillsegmenter, for en helhetlig vurdering av spillporteføljenes bidrag til måloppnåelse.

6. Vurdering av spillporteføljenes bidrag til måloppnåelse

Det overordnede målet i den norske pengespillpolitikken er å minimere skade av pengespill. For Norsk Tipping tilsier resultatene fra spørreundersøkelsen at kanaliseringen er sterkest innen kasino- og ferdighetsspill, som også har relativt høyt skadepotensial. Selv om vurderingene per spillsegment er usikre, bidrar trolig Norsk Tippings spillportefølje som helhet til å minimere skade. For Norsk Rikstoto tilsier resultatene en relativt lav kanalisering vekk fra uregulerte aktører og en relativt høy andel kunder som deles med Norsk Tipping. Dette tilsier at det er noe mer usikkert i hvilken grad spillporteføljen bidrar til å minimere skade, sammenlignet med Norsk Tipping.

6.1 Definisjon av måloppnåelse

I Jeløyerklæringen fremkommer det at regjeringen ønsker å føre en politikk som legger til grunn det sosiale ansvaret og hensynet til spilleavhengige, og at de vil videreføre krav om at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle frivillige og ideelle formål. Det overordnede målet med å regulere pengespillmarkedet i Norge er å sikre at spillelysten i befolkningen møtes med et tilbud av pengespill som foregår på en trygg og ansvarlig måte. Det viktigste er å ivareta hensynet til de spilleavhengige og bidra til å motvirke uheldig og skadelig spilleatferd, samt forebygge en utvikling som kan lede til spilleavhengighet. Målet omtales ofte som å redusere eller begrense negative sosiale konsekvenser. I tillegg til ansvarlighet, er det et sekundært mål om at pengespill kan bidra med inntekter til ideelle formål. Hensynet til ansvarlighet går imidlertid foran dette hensynet.

6.1.1 Norsk Tipping

Norsk Tipping har et samfunnsoppdrag hvor selskapets rolle er å kanalisere spillelysten i befolkningen inn til et ansvarlig tilbud av pengespill, som begrenser sosiale eller samfunnsmessige problemer. En viktig del av samfunnsoppdraget er å forebygge mot negative konsekvenser av pengespill. I tillegg har Norsk Tipping et sekundært mål om å sikre inntekter til gode formål. Hensynet til ansvarlighet kommer imidlertid foran hensynet om inntekter til ideelle formål.

Å sikre inntekter fra pengespill fordrer et attraktivt tilbud som treffer spillelysten i befolkningen. Samtidig skal tilbudet begrense spilleavhengighet i befolkningen. Dette synliggjør at måloppnåelse av begge målene samtidig vil være en krevende øvelse.

6.1.2 Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto har som formål at «stiftelsen og dens drift skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl». Norsk Rikstoto er gitt konsesjon til å tilby totalisatorspill på hest og konsesjonskravet innebærer at Norsk Rikstoto skal legge til rette for at mest mulig at inntektene fra spillet kan gå til å fremme norsk hestesport, hestehold og hesteavl. For Norsk Rikstoto er det en hovedutfordring å få flere til å spille på hest. Stiftelsen har flere strategiske mål. Et av disse er å øke antallet aktive kunder, gjennom å bidra til å ta større andel av egne kunders omsetning og bidra til å skape flere lojale kunder, samt å gjøre spill på hest attraktivt. Videre er det et strategisk mål å bidra til attraktive produkter og økt distribusjon, gjennom økt eksport og import av hestespill og å øke antallet salgspunkter.

På en annen side skal Norsk Rikstoto bidra til at totalisatorspill foregår i trygge rammer av hensyn til ansvarlighet, og hensynet til ansvarlighet kommer foran hensyn til attraktivitet og inntekter, ifølge pengespillpolitiske retningslinjer. Norsk Rikstoto er tydelige på at hensynet til ansvarlighet står øverst, og at det går foran hensyn til attraktivitet og inntekter. Balanseringen av disse hensynene kan likevel være en krevende øvelse for Norsk Rikstoto.

6.1.3 Spillporteføljers bidrag til måloppnåelse

I praksis vil enerettsaktørenes tilbud av pengespill isolert sett være forbundet med skadevirkninger. Dette vil kunne forsvares dersom tilbudet fra enerettsaktørene likevel bidrar til å kanalisere spillere vekk fra uregulerte aktører og at tilbudet spillerne møter hos sistnevnte type aktører er forbundet med et høyere skadepotensial, slik at spillere som kanaliseres til enerettsaktørene opplever en positiv differanse i skadepotensial som følge av kanaliseringen. Gevinsten av dette må overgå eventuelle ulemper ved at tilbudet fra enerettsaktørene isolert sett kan skape nye kunder som blir eksponert for et skadepotensial ved å spille og ulempen av at eksisterende kunder vil kunne kanaliseres videre internt hos enerettsaktørene over på nye spill. Dersom enerettsaktørenes innretting av sine spillporteføljer bidrar til å redusere/minimere skadevirkninger for en gitt spillelyst i befolkningen på denne måten, kan spillporteføljene sies å bidra til måloppnåelse med tanke på å begrense spilleproblemer i befolkningen.

Samlet sett kan spillporteføljenes bidrag til måloppnåelse vurderes som den samlede evnen i spillporteføljene til å begrense totale negative virkninger, av samspillet mellom potensielle isolerte skadevirkninger i hvert segment og konkurranseflatene mot alternative tilbydere av pengespill.

6.2 Isolerte vurderinger av skadevirkninger per spillsegment

For å vurdere isolerte skadevirkninger per spillsegment benyttes flere ulike tilnærminger og hovedkilder:

- Oversikt over andelen moderate risikospillere/problemspillere innen sentrale spillkategorier
- Analyse av data (2017) fra den nasjonale hjelpelinjen der det er angitt hvilke typer spill som rapporteres som problematiske
- Oversikt over egenskaper (inklusive spillansvarlighetselementer) ved sentrale spill fra Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og utenlandske tilbydere
- Resultater fra spørreundersøkelsen om vurdering av egen spilleatferd
- Data om fordeling av spillere hos Norsk Tipping fra Playscan

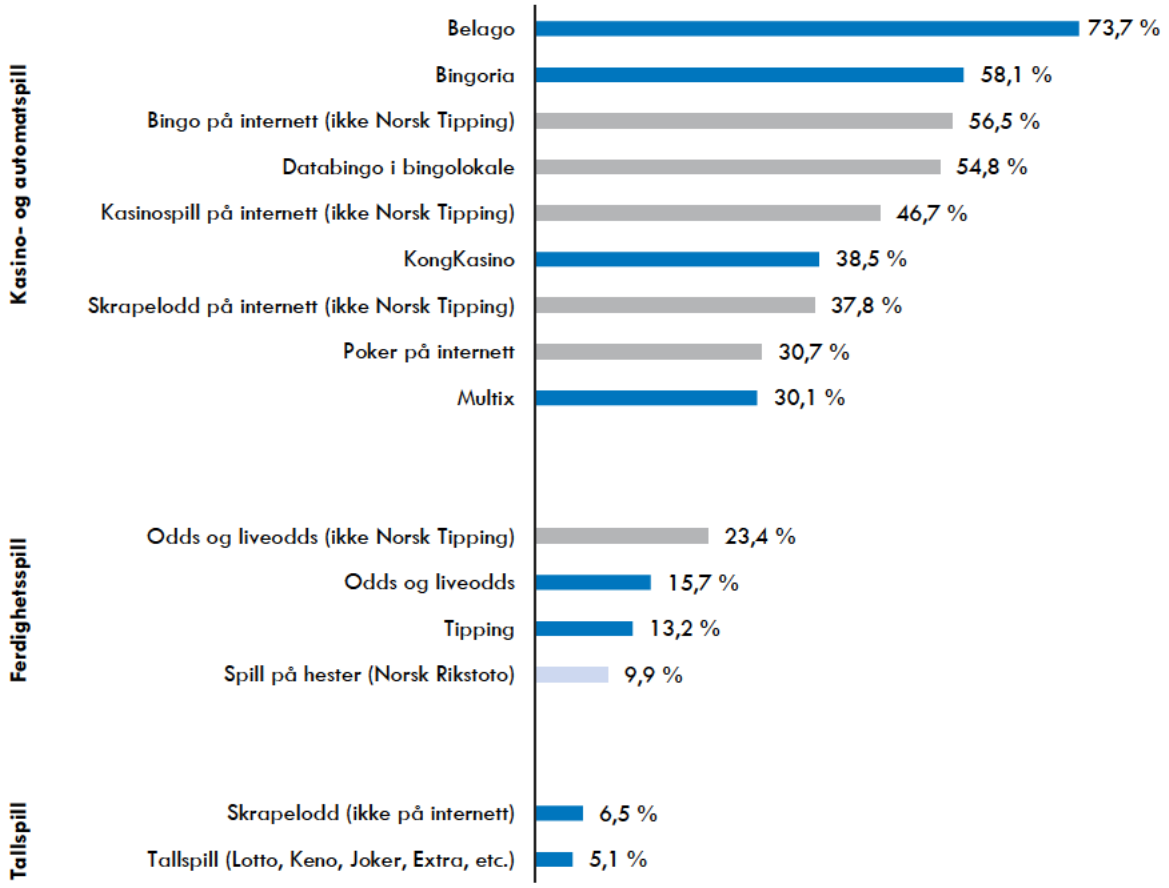
Informasjon fra disse kildene drøftes i en samlet vurdering av skadepotensial i avsnitt 6.3.

6.2.1 Andelen moderate risikospillere/problemspillere innen sentrale spillkategorier

Figur 6-1 viser andelen moderate risikospillere og problemspillere innen ulike spillkategorier. Resultatene er hentet fra befolkningsundersøkelsen i 2015 (Pallesen, et al., 2016). Moderate risikospillere/problemspillere ble definert som de som scoret 3 eller høyere på Problem Gambling Severity Index (9 ledd), mens de som scoret 0-2 var definert som normalspillere/lavrisikospillere (Ferris & Wynne, 2001).

Spill som tilbys av Norsk Tipping er markert med mørkeblå søyler i Figur 6-1, spill fra Norsk Rikstoto med lyseblå søyle og spill tilbudt av andre aktører med grå søyler.

Figur 6-1: Andel moderate risikospillere og problemspillere innen ulike spillkategorier



Kilde: Pallesen, et al., 2016. Antallet respondenter varierer mellom spillkategoriene

Moderate risikospillere og problemspillere utgjør 5,6 prosent av de som har deltatt i pengespill. Av figuren fremgår det at disse er overrepresentert med hensyn til deltakelse i alle typer spill, bortsett fra tallspill som Lotto, Keno, Joker og Extra. Moderate risikospillere og problemspillere er særlig overrepresentert i spill som spilles av relativt få, for eksempel Belago, Bingoria, bingo på internett (ikke Norsk Tipping), databingo i bingolokale, og kasinospill på internett (ikke Norsk Tipping).

En fortolkning av disse funnene er at sistnevnte spill har særskilte egenskaper som er avhengighetsskapende. En annen mulig fortolkning er at moderate risikospillere og problemspillere i større grad enn andre deltar i flere typer spill, og kanskje særskilt spill som relativt få spiller (Pallesen, et al., 2016). Moderate risikospillere og problemspillere kan være spillere som i gjennomsnitt er mer interessert i pengespill enn andre, og som dermed søker seg til flere spill.

Figur 6-1 viser enkelte trekk mellom spillsegmenter og aktører. For bingo- og kasinospill ser det ut til at andelen moderate risikospillere og problemspillere generelt sett er høy. Andelen ser ut til å være høyere blant de som spiller kasinospill på nett andre steder enn hos Norsk Tipping enn de som spiller KongKasino hos Norsk Tipping. På en annen side har Bingoria, tilbudt av Norsk Tipping, en litt høyere andel risikospillere og problemspillere enn bingospill på nett fra andre leverandører. Dette kan skyldes at minispillene som tilbys i bingoportalen mellom hvert bingospill er kasinospill, som normalt assosieres med en høyere andel problemspillere.

Innen automatspill fra Norsk Tipping ser det ut til at Multix har en lavere andel enn Belago. Når det gjelder Belago, er dette et spill som har relativt begrenset tilgjengelighet fordi det er plassert i bingohaller. Multix er plassert hos kommisjonær, og har noe større tilgjengelighet generelt sett. For begge spillene er tilgjengeligheten lavere enn spill på nett, fordi spilleren fysisk må oppsøke spillene hos kommisjonær eller i bingohall.

Videre tyder resultatene på at odds og liveodds fra Norsk Tipping har en lavere andel moderate risikospillere og problemspillere enn tilsvarende spill hos andre aktører. Spill på hester (Norsk Rikstoto) ser ut til å ha relativt lav andel moderate risikospillere og problemspillere generelt sett og tallspill ser ut til å være det segmentet hos Norsk Tipping med lavest andel moderate risikospillere og problemspillere.

6.2.2 Data fra den nasjonale hjelpelinjen

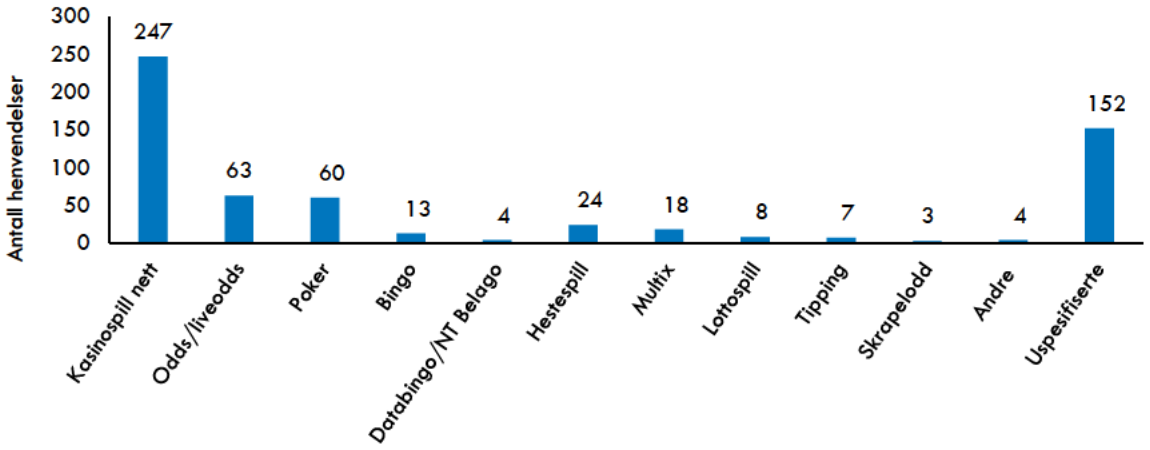
I 2017 ble det gjennomført 952 samtaler fra eller om spillere. Av disse omhandlet 189 dataspill, mens 763 var relatert til pengespill.

De som rapporterte om et problem med pengespill var i 16 prosent av tilfellene kvinne, og i 84 prosent av tilfellene mann. Dataene viser at det var aldersgruppen 25-39 år som stod for omtrent halvparten av henvendelsene, mens få henvendelser omfatter personer over 60 år:

- 18-24 år: 18 %
- 25-39 år: 51 %
- 40-59 år: 26 %
- 60 år eller eldre: 6 %

Figur 6-2 viser antall samtaler knyttet til pengespill i 2017, etter hovedproblemspill.

Figur 6-2: Antall samtaler hos hjelpelinjen i 2017 vedrørende pengespill, etter hovedproblemspill



Kilde: Hjelpelinjen

Samlet sett ser det ut til at det er i hovedsak er tre kategorier med hovedproblemspill som dominerer i henvendelsene til hjelpelinjen:

- Kasinospill på nett
- Odds/liveodds
- Poker

Samtaler om kasinospill på nett står for omtrent 55 prosent av alle henvendelser. I disse samtalene er Norsk Tipping alene nevnt som tilbyder av kun 4 prosent. I 14 prosent av samtalene nevnes både Norsk Tipping og utenlandske operatører, mens i 82 prosent av samtalene om kasinospill nevnes utelukkende utenlandske spilltilbydere.

Odds og liveodds er totalt sett relativt ofte et hovedproblemspill sammenlignet med andre spill utenom poker og kasinospill på nett. Totalt for oddsspill (odds og liveodds) nevner 58 prosent spill hos utenlandske operatører og 19 prosent spill hos Norsk Tipping.

I alt 10 prosent nevner poker, der 82 prosent av disse oppgir nettpoker, mens resten nevner poker i vennelag eller pokerklubb.

Av dem som nevner bingo som hovedproblemspill refererer 85 prosent av disse til fysiske bingolokaler. Belago, en fysisk spilleautomat plasser i bingohaller, er tilsynelatende sjeldent et hovedproblemspill blant de som kontakter hjelpelinjen, mens andelen moderate risikospillere og problemspillere innen denne kategorien var høy (jf. Figur 6-1).

Hestespill var hovedproblemspill i 4 prosent av samtalene, der 54 prosent av disse omhandler spill fra Norsk Rikstoto. Ingen nevner utenlandske tilbydere. I alt 18 samtaler (3 prosent) gjelder spill på Norsk Tippings terminaler (Multix).

Når det gjelder alder, viser data fra Hjelpelinjen på førstegangssamtaler at kasinospill og oddsspill generelt sett har spillere i alle aldersgrupper. For poker er det stort sett yngre personer som har et problem, og for hestespill og bingospill gjelder problemene i større grad eldre personer.

Samlet sett er det rimelig å konkludere at nettkasinospill, odds/liveodds og poker representerer de spillene som rapporteres som mest problematisk til hjelpelinjen. Av de 451 spesifiserte hovedproblemspillene utgjør de tre nevnte spillkategoriene 82 prosent av disse. Innenfor de tre nevnte spillkategoriene er det helt klart utenlandske spilloperatører som tilbyr majoriteten av enkeltspillene som identifiseres som hovedproblemspill.

6.2.3 Oversikt over egenskaper ved spillene og sentrale ansvarlighetsverktøy

I Tabell 6-1 vises egenskaper ved utvalgte spill som tilbys av Norsk Tipping. Oversikten oppsummerer sentrale egenskaper som tapsgrenser, tid fra innsats til utfall (hastighet spill), tilbakebetalingsprosent, høyeste mulige innsats per spill, tid fra gevinst til denne kan reinvesteres, tidsbegrensning for sammenhengende spill, mulighet for selvtest for spilleproblem, mulighet for online spilling, flere spillmuligheter i samme spill (for eksempel flere alternativer/linjer i samme spill) og om det bedrives direkte markedsføring. Disse egenskapene utgjør strukturelle egenskaper ved spill som kan bidra til risikofylt spilling (Mentzoni, 2013, Parke & Griffiths, 2007).

Tabell 6-1: Spillegenskaper ved et utvalg spill tilbudt av Norsk Tipping

	Odds	Tipping	Kasinospill	Multix
Øvre tapsgrense (1)	20 000 NOK/mnd	20 000 NOK/mnd	4000 NOK/dag, 10 000 NOK/mnd	650 NOK/dag, 2700 NOK/mnd
Obligatorisk å sette egen tapsgrense	Ja	Ja	Ja	Ja
Minimum tid fra utfall til reinnsats (2)	30 sek	24 timer	3 sek	3 sek
Tilbakebetalingsprosent	85% (liveodds) og 72% langodds	55%	90%	92%
Max innsats	500 NOK/rekke	486 NOK	100 NOK	50 NOK
Max gevinst	300 000 NOK	3 000 000 NOK	100 000 NOK	1 500 NOK
Minimum tid fra gevinst til nytt spill (3)	15-30 min langodds, umiddelbart for liveodds	24 timer	3 sek	3 sek
Tidsbegrensning før pause	Nei	Nei	90 sek pause etter 60 min spill	10 min pause etter 60 min spill
Spille online	Ja	Ja	Ja	Nei
Selvtest for spilleproblemer	Ja (ikke kommisjonær)	Ja	Ja	Ja
Flere spillmuligheter i samme spill (4)	Ja	Ja	Ja	Ja
Drives direkte markedsføring	Ja, men ikke til problemspillere	Ja, men ikke til problemspillere	Ja, men ikke til problemspillere	Nei
Mulighet selvekskludering via nett	Ja	Ja	Ja	Ja
Automatisk tilbakemelding ved problemspilling	Ja	Ja	Ja	Ja
Fortløpende tilbakemelding om hvor lenge en har spilt	Nei	Nei	Nei	Nei
Fortløpende tilbakemelding om hvor mye en har tapt	Nei (men kan søke opp eget spillregnskap)	Nei (men kan søke opp eget spillregnskap)	Nei (men kan søke opp eget spillregnskap)	Nei (men kan søke opp eget spillregnskap)
Lys/lydeffekter i spillet?	Nei	Nei	Ja	Ja

Kilde: Norsk Tipping. (1) Tapsgrensen på 20 000 kroner per måned gjelder alle spill. (2) Minimum tid fra utfall til reinnsats angir den korteste mulige tiden som kan gå fra et spill resulterer i et tap eller en gevinst til et nytt beløp kan satses i samme spill. (3) Minimum tid fra gevinst til reinnsats angir den korteste mulige tiden som kan gå fra et spill resulterer i en gevinst til et nytt beløp kan satses i samme spill. (4) Angir hvorvidt det er mulig å satse på flere utfall i samme spill. For eksempel er det mulig å spille på flere linjer samtidig i et kasinospill, og mulig å satse på flere utfall samtidig i ett og samme oddsspill.

Norsk Tipping har tapsgrenser for alle spill (enten basert på dag eller måned). Noen av spillene er raske og kan gi høy gevinst. Tilbakebetalingsprosenten er høyere for spill der ferdigheter ikke inngår sammenliknet med spill der ferdigheter kan bidra til utfallet. Selvtest for problemer er mulig gjennom alle spillene. Direkte markedsføring drives, men ikke til spillere som viser tendens til spilleproblemer. For Multix drives ikke direkte markedsføring. For spillerne på alle spill hos Norsk Tipping er det obligatorisk å sette egne tapsgrenser. Unntaket er tallspill og Langoddsen dersom spilleren spiller hos fysisk kommisjonær, men totalgrensen på 20 000 kroner slår inn i alle salgskanaler dersom spilleren når denne grensen.

2017 var det første hele året med totalgrense på tvers av registrert spill hos Norsk Tipping. Ifølge Norsk

Tipping har det bidratt til redusert omsetning fra kunder med høy risiko for problemspill med rundt 150 millioner kroner. Effekten sees blant annet innen sportsspill hvor kundemassen er stabil, men hvor omsetningen er redusert etter innføringen av totalgrense.[43] I intervju med Norsk Tipping gis det uttrykk for at total tapsgrense bidrar til å beskytte spillere som ikke vil eller kan ta ansvar selv og til å forhindre ekstremtilfeller med tap av store beløp. Det rapporteres om at kundene er positive til tiltaket, at de opplever økt kontroll og bedre oversikt og at kundene som når grensen sin stopper å spille inntil grensen er nullstilt. Data fra Norsk Tipping viser også at økning i antall kunder som setter tapsgrense er forbundet med reduksjon i gjennomsnittlig grense som settes.

Norsk Tipping gjennomfører en rekke tiltak for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Norsk Tipping har en rolle som innebærer å bevisstgjøre kunden på eget spillforbruk, legge til rette for refleksjon rundt egen spilleatferd, bidra til motivasjon for endring, veilede om tiltak for økt kontroll og oversikt og veilede om hjelpe- og behandlingstiltak. Eksempler på viktige tiltak er:[44]

- Registrert spill med ID på personnivå. Dette muliggjør alderskontroll (18-årsgrense) og at kunden kan ta i bruk verktøy for å holde kontroll over eget forbruk.
- Risikovurdering av alle spill, blant annet ved bruk av GamGard.
- Analyse av spilleatferd med verktøyet Playscan, som gir kundene tilgang til analyse av eget spillemønster og spilleatferd. Norsk Tipping kan vurdere tiltak for å håndtere risiko for utvikling av problemspilling og kundene kan få tips for kontroll av spillingen.
- Norsk Tipping tilbyr ikke gratisspill, VIP-programmer eller autospill, slik utenlandske spilloperatører ofte gjør. Dette inngår i Nei-takk-listen til Norsk Tipping. Ovennevnte typer tilbud kan være skadelige for personer med risiko for problemspilling eller som har et spilleproblem. Selv om Norsk Tipping ikke tilbyr bonus som et markedsføringstiltak som følge av Nei-takk-listen, eksisterer det imidlertid i noen kasinospill mulighet for spilleren til å oppnå bonuspoeng i selve spillet. Bonuspoengene tildeles som premier i spillene og oppsamlede bonuspoeng over visse grenser kan benyttes til å utløse nye spill.
- Kunder som har mottatt bekymringssamtale fra Norsk Tipping har i gjennomsnitt etter samtalen redusert sin omsetning med over 40 prosent, og de bruker mindre tid på spill.[45]

Tabell 6-2 viser en tilsvarende oversikt for utvalgte spill som tilbys av Rikstoto (V75, V5 og Vinner).

[43] Kilde: Norsk Tipping, hentet fra: http://2017.norsk-tipping.no/%C3%A5ret-2017/spillmarkedet/
[44] Kilde: Norsk Tipping, hentet fra: https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar/ansvarlig-spillvirksomhet
[45] Norsk Tipping gjennomfører anslagsvis 50 samtaler per uke med risikospillere, kalt «Den andre telefonen fra Hamar».

Tabell 6-2: Spillegenskaper ved et utvalg av spill tilbudt av Norsk Rikstoto

	V75 Norsk	V5	Vinner
Øvre tapsgrense dag/uke/mnd (1)	1000/2000/5000	1000/2000/5000	1000/2000/5000
Obligatorisk å sette tapsgrense	Nei	Nei	Nei
Minimum tid fra utfall til reinnsats (2)	Ca. 24 timer	Ca. 24 timer	Ca. 10 min
Tilbakebetalingsprosent	60%	65%	80%
Max innsats	100 000 NOK/spill[3]	100 000 NOK[3]	100 000 NOK[3]
Max gevinst	Normalt 13 000 000 NOK	Ca. 1-2 000 000 NOK	Odds x rekkepris
Minimum tid fra gevinst til nytt spill (3)	Minst 24 timer	2 min	3 sek
Tidsbegrensning før pause	Ingen (naturlige pauser)	Ingen (naturlige pauser)	Ingen (naturlige pauser)
Spille online	Ja	Ja	Ja
Selvtest for spilleproblemer	Ja	Ja	Ja
Flere spillmuligheter samme spill (4)	Nei (4)	Nei (4)	Nei (4)
Drives direkte markedsføring	Ja	Ja	Nei
Mulighet selvekskludering via nett	Ja	Ja	Ja
Automatisk tilbakemelding ved problemspilling	Ja	Ja	Ja
Fortløpende tilbakemelding om hvor lenge en har spilt	Nei (5)	Nei (5)	Nei (5)
Fortløpende tilbakemelding om hvor mye en har tapt	Nei, men spillregnskap er tilgjengelig	Nei, men spillregnskap er tilgjengelig	Nei, men kan søke opp eget spillregnskap
Lys/lydeffekter i spillet?	Nei	Nei	Nei

Kilde: Norsk Rikstoto. (1) Grenser satt automatisk, kan justeres av spiller. (2) Minimum tid fra utfall til reinnsats angir den korteste mulige tiden som kan gå fra et spill resulterer i et tap eller en gevinst til et nytt beløp kan satses i samme spill. (3) Minimum tid fra gevinst til reinnsats angir den korteste mulige tiden som kan gå fra et spill resulterer i en gevinst til et nytt beløp kan satses i samme spill. (4) Angir hvorvidt det er mulig å satse på flere utfall i samme spill. Norsk Rikstoto vurderer det slik at kriteriet ikke er oppfylt for spillene i sin portefølje. Det er likevel mulig å kombinere flere av spillene hos Norsk Rikstoto på samme spillobjekt. Effektene av dette kan være tilsvarende som muligheten for å satse på flere utfall i ett og samme spill. (5) Vil bli tilgjengelig på nett på eget initiativ fra spillerne.

Norsk Rikstoto lanserte registrert spill i januar 2018 (bortsett fra noen få banespill). Spillene har standard tapsgrenser per dag, uke og måned, men grensene kan justeres opp eller ned av spillerne. De som øker tapsgrensene må gjennom tiltak for bevisstgjøring av egen spilleatferd, herunder bekrefte sine spillegrenser, se på egen spillhistorikk og ta selvtest for spilleproblemer (0,5 til 2 ganger i året).

Videre benytter Norsk Rikstoto spillovervåkings-systemet Mentor til monitorering av spilleatferd, for å forebygge, oppdage og reagere på uønsket spilleatferd. Mentor har selvtest for kunder med spørsmål for å avdekke egen spilleatferd (mengde) og holdninger til spill, som danner en kundeprofil. Verktøyet har også et meldingssystem som gir kundene situasjonsbetingede normative meldinger for å påvirke til selvinnsikt og bevissthet om eget spill.

For å vurdere og analysere risiko knyttet til Norsk Rikstoto sine spill benyttes verktøyet GamGard.

6.2.4 Potensielle risiko- og problemspillere i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om følgende spørsmål knyttet til sin spilleatferd:

- Har du satset mer enn du egentlig hadde råd til å tape?
- Har andre rundt deg kritisert spillingen din og fortalt deg at du har et spilleproblem, uavhengig av om du har opplevd dette som sant eller ei?
- Har du hatt dårlig samvittighet i forbindelse med hvordan du spiller og hva som skjer når du spiller?

For hvert spørsmål fikk respondentene mulighet til å svare på en skala, med alternativene «aldri», «noen ganger», «for det meste», «alltid» eller «ikke sikker».

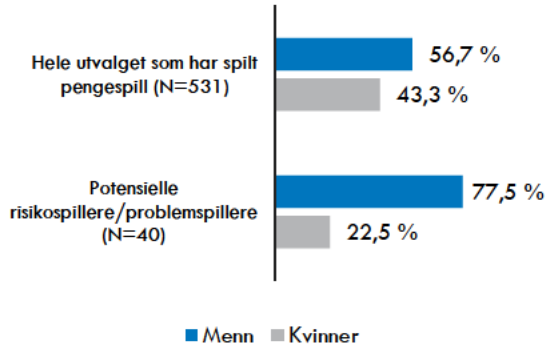
Respondenter som har svart «noen ganger», «for det meste» eller «alltid» på minst ett av disse spørsmålene ble sortert ut i et eget utvalg, definert som «potensielle risikospillere og problemspillere».

Denne gruppen utgjør 7,5 prosent av de som har deltatt i pengespill i spørreundersøkelsen, totalt 40 respondenter. Dette er en noe høyere andel enn i siste befolkningsundersøkelse, der andelen moderate risikospillere og problemspillere er 5,6 prosent (Pallesen, et al., 2016), men utvalgene er ikke direkte sammenlignbare og heller ikke operasjonaliseringen av pengespillproblemer er tilsvarende i disse to undersøkelsene.

Utvalget fra spørreundersøkelsen er trolig noe bredere, da det omfatter alt fra respondenter som har svart «noen ganger» på ett av spørsmålene, til respondenter som har svart «alltid» på flere av spørsmålene. Dette tilsier at enkelte i utvalget kan sies å være potensielle ikke-problemspillere eller lavrisikospillere, mens andre i større grad er potensielle moderate risikospillere og problemspillere.

Figur 6-3 viser at menn er overrepresentert i utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen, sammenlignet med kjønnsfordelingen i hele utvalget som har deltatt i pengespill. Dette er i tråd med dataene fra Hjelpelinjen, der menn står for flest henvendelser.

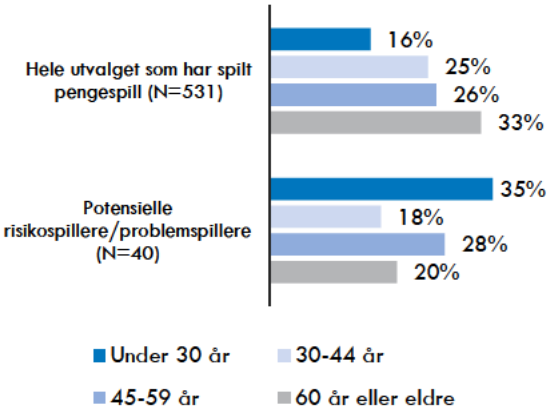
Figur 6-3: Potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen, etter kjønn



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

Figur 6-4 viser aldersfordelingen i utvalget potensielle risikospillere og problemspillere, sammenlignet med hele utvalget som har spilt pengespill:

Figur 6-4: Potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen, etter alder



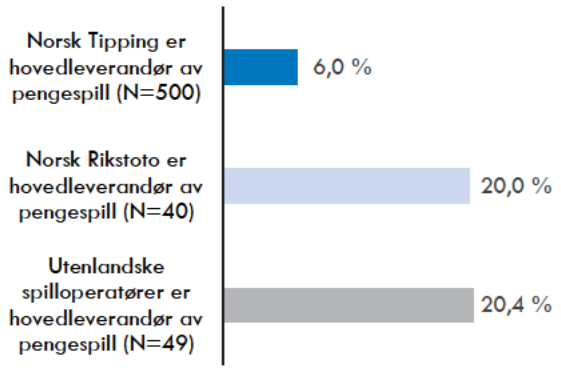
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

Resultatene indikerer at yngre respondenter er overrepresentert i utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere sammenlignet med hele utvalget som har spilt pengespill. I hele utvalget som har spilt pengespill, er andelen stigende med alder. I utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere er det en høyere andel unge under 30 år og en tydelig lavere andel som er 60 år eller eldre. I hele utvalget som har spilt pengespill er gjennomsnittsalderen 50,3 år (median 51 år), mens den er 43,7 år blant potensielle risikospillere og problemspillere (median 39,5). Samlet sett tyder disse resultatene på lignende mønster sammenlignet med aldersfordelingen i henvendelsene til Hjelpelinjen.

Figur 6-5 viser hvor stor andel de potensielle risikospillerne og problemspillerne i

spørreundersøkelsen utgjør av de som har spilt pengespill hos de ulike aktørene. Med hovedleverandør av pengespill menes at respondenten har spilt for minst like mye eller mer hos den enkelte aktør enn andre aktører.[46] Dette gir svært like resultater sammenlignet med der hvor hovedleverandør ikke defineres.

Figur 6-5: Andel potensielle risikospillere og problemspillere, etter hovedleverandør av pengespill



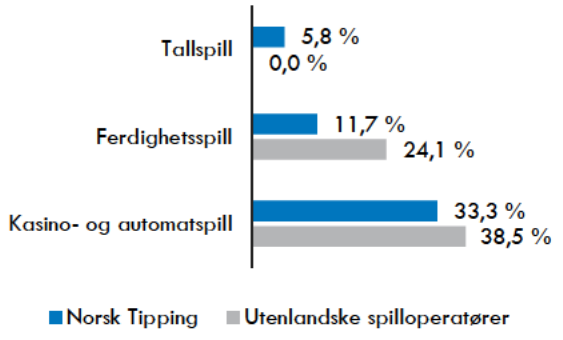
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

Utvalget potensielle risikospillere og problemspillere utgjør 7,5 prosent av de som har spilt pengespill i spørreundersøkelsen. Blant de som har Norsk Tipping som sin hovedleverandør av pengespill, er denne andelen lavere, omtrent 6 prosent. Andelen er høyere, omtrent 1 av 5 spillere, blant de som har Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører som hovedleverandør av pengespill.

Dersom utvalget snevres inn til å gjelde respondenter som svarer «for det meste» eller «alltid» på minst ett av de tre spørsmålene om spilleatferd i spørreundersøkelsen, oppstår det en tydelig forskjell mellom Norsk Rikstoto og utenlandske spilloperatører. I dette tilfelle faller andelen som kategoriseres som potensielle risikospillere og problemspillere til 2,2 prosent for Norsk Rikstoto og til 7,7 prosent for utenlandske spilloperatører. Dette tilsier at andelen som svarer «noen ganger» er høyere og andelen som svarer «for det meste» eller «alltid» er lavere blant de som har Norsk Rikstoto som sin hovedleverandør sammenlignet med de som har utenlandske spilloperatører som sin hovedleverandør.

Figur 6-6 viser hvordan andelen potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen varierer etter spillsegment og etter om respondentene har spilt hos Norsk Tipping eller utenlandske spilloperatører.

Figur 6-6: Andel potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen, etter spillsegment og aktør



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Respons analyse på vegne av Oslo Economics (2018)

Andelen er lavere for segmentet tallspill enn for hele utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere samlet sett (7,5 prosent). Av de få som spilte tallspill hos utenlandske spilloperatører er det ingen som havner i utvalget potensielle risikospillere og problemspillere.

Figuren viser at de potensielle risikospillerne og problemspillerne er overrepresentert innen ferdighets- og kasinospill, og i større grad blant de utenlandske spilloperatørene. Målt i prosentpoeng er differansen mellom Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører størst innen ferdighetsspill. Her er det også flere observasjoner i begge grupper sammenlignet med segmentet kasino- og automatspill. For det sistnevnte og sammenslåtte segmentet er resultatene noe mer usikre, men det ser ut til at kasino- og automatspill hos utenlandske spilloperatører er det spillsegmentet der de potensielle risikospillerne og problemspillerne i spørreundersøkelsen i størst grad er overrepresentert. Resultatene ser videre ut til å stemme overens med at kasinospill på nett har høy andel moderate risikospillere og problemspillere og står for en betydelig andel henvendelser til hjelpelinjen, der vi vet at utenlandske spilloperatører nevnes oftere enn Norsk Tipping.

6.2.5 Fordeling av spillere hos Norsk Tipping i Playscan

[redacted]

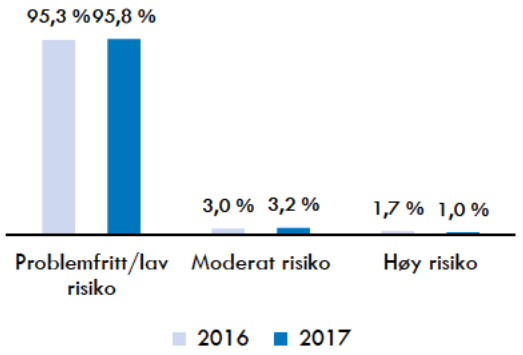
[46] En respondent som svarer at han eller hun spiller for like mye hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil ha begge aktørene som sin «hovedleverandør».

[redacted]

[redacted]

Figur 6-8 viser status for Norsk Tipping sine kunder i Playscan, for årene 2017 og 2016 (Norsk Tipping, 2018).

Figur 6-8: Fordeling av spillere hos Norsk Tipping i Playscan i 2016 og 2017



Kilde: Norsk Tipping

Resultatene for 2016 og 2017 som helhet gir inntrykk av at de aller fleste (omtrent 95-96 prosent) er problemfrie spillere og lavrisikospillere. Til sammen utgjør kunder i kategorien moderat risiko og høy risiko omtrent 4-5 prosent. Det ser også ut til at andelen i kategorien høy risiko er noe lavere i 2017 sammenlignet med 2016.

Andelen i moderat risiko og høy risiko i Figur 6-8 er lavere sammenlignet resultatene for alle spillsegmentene samlet sett i Figur 6-7. Dette kan ha sammenheng med at Figur 6-8 representerer fordelingen av det totale antallet spillere over et helt år, mens Figur 6-7, som viser fordeling av spillere for en kortere periode, trolig i større grad fanger opp spillere som til enhver tid er aktive og spiller hyppigere, og i mindre grad spillere som spiller sjeldnere.

6.3 Samlet vurdering av skadepotensial innen ulike spillsegmenter

6.3.1 Tallspill

Avsnitt 6.2 viste at tallspill, som for eksempel Lotto, Keno, Joker, Extra og skrapelodd på papir er spill med lavest andel moderate risikospillere og problemspillere (jf. Figur 6-1). Tallspill er et segment som skiller seg ut med lav andel moderate risikospillere og problemspillere og hvor disse spillerne ikke er overrepresentert. Dette gjenspeiles også i andelen grønne spillere fra oversikten fra Playscan fra Norsk Tipping.[47]

Data på antall henvendelser fra hjelpelinjen viser at lottospill og skrapelodd (tallspill) står for relativt få antall henvendelser hvor disse spillene er hovedproblemspill, sammenlignet med andre spillkategorier.

Videre viste resultatene for utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere i spørreundersøkelsen at andelen innenfor tallspill var lavere enn for hele utvalget av potensielle risikospillere og problemspillere. I tillegg viser resultatene fra spørreundersøkelsen også at de som spiller tallspill ofte spiller for et mindre pengebeløp på en vanlig uke, inkludert potensielle risikospillere og problemspillere som spiller tallspill hos Norsk Tipping.

Det er imidlertid enkelte egenskaper ved tallspill som bidrar til å øke attraktivitet og tilgjengelighet. Dette innebærer for eksempel tilgang til å spille online, som generelt sett øker tilgjengeligheten til spillet. Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet viser at mange spiller tallspill på nett, ved å levere lottokupong på nett eller mobil fremfor i butikk. Videre har tallspill egenskapen at det er mulig å vinne en høy toppgevinst. Isolert sett bidrar disse egenskapene til å øke skadepotensialet ved tallspill.

Andre egenskaper ved spillene trekker i retning av redusert skadepotensial, sammenlignet med andre spillsegment og tilbudet hos utenlandske spilloperatører. Dette gjelder for eksempel at det for tallspill kan gå lengre tid fra utfallet av et spill til muligheten for reinnsats, at det er oftere lavere tilbakebetalingsprosent og at det kan gå lengre tid fra gevinst til mulighet for nytt spill.

Utover egenskaper ved spillene har Norsk Tipping implementert et betydelig ansvarlighetsrammeverk rundt sine spill, som også gjelder tallspill. Det er flere sentrale ansvarlighetsverktøy som bidrar til å redusere skadepotensialet ved tallspill (og andre spillsegment)[48]:

- Øvre tapsgrense
- Obligatorisk for spilleren å sette egen tapsgrense (innenfor øvre tapsgrense)
- Selvtest for spilleproblem
- Ingen direkte markedsføring til problemspillere
- Automatisk tilbakemelding ved problemspilling
- Mulighet for selvekskludering via nett

Dette er ansvarlighetsverktøy som samlet sett må antas å begrense skadepotensialet og skadevirkningene ved spillet, sammenlignet med tilbudet av tallspill fra utenlandske spilloperatører.

6.3.2 Ferdighetsspill, Norsk Tipping

I motsetning til tallspill, er moderate risikospillere og problemspillere overrepresentert innen ferdighetsspill, både hos Norsk Tipping og hos utenlandske spilloperatører. Ferdighetsspill tilbudt av Norsk Tipping har en høyere andel moderate risikospillere og problemspillere sammenlignet med tallspill, men andelen er lavere sammenlignet med utenlandske spilloperatører innen odds og liveodds (henholdsvis 15,7 prosent og 23,4 prosent). Tipping tilbudt av Norsk Tipping har en noe lavere andel moderate risikospillere og problemspillere (13,2 prosent) sammenlignet med odds og liveodds. Ferdighetsspill (sportsspill) har en lavere andel grønne spillere i Playscan sammenlignet med tallspill, som isolert sett trekker i negativ retning med hensyn til skadepotensial.

Dataene fra den nasjonale hjelpelinjen viser at odds og liveodds er et hovedproblemspill i relativt mange henvendelser. Dette må sies å være et tydelig skille sammenlignet med tallspill. Samtidig er antallet henvendelser hvor odds og liveodds er hovedproblemspillet imidlertid lavere enn for kasinospill på nett. Videre er det over halvparten av de som oppgir odds og liveodds som hovedproblemspill som nevner spill hos utenlandske spilloperatører, mens kun 1 av 5 nevner spill hos Norsk Tipping. Tipping ser sjeldent ut til å være et hovedproblemspill.

Resultatene i spørreundersøkelsen viser at gjennomsnittsalderen blant respondentene som har spilt ferdighetsspill hos Norsk Tipping er lavere (45,2 år) sammenlignet med tallspill (51,8 år) og høyere sammenlignet med de som har spilt ferdighetsspill hos

[47] Lotteritilsynet har i sin ansvarlighetsrapport til Norsk Tippings generalforsamling drøftet behovet for registrert spill på papirbasert Flax. Spillet er det eneste spillet som Norsk Tipping tilbyr hvor det ikke er krav om registrert spill. Kunnskapen om risikoklassifisering blant Flaxspillerne er derfor ikke like god som for andre spill. Lotteritilsynet peker på at papirbasert Flax scorer med middels risiko for at sårbare spillere skal utvikle problemer.

[48] Skrapelodd er et unntak fra dette

utenlandske spilloperatører (29,1 år). Videre viser resultatene at den utvalgte gruppen med potensielle risikospillere og problemspillere er overrepresentert innen ferdighetsspill med en andel på 11,7 prosent (tallspill 5,8 prosent). Tilsvarende andel er imidlertid 24,1 prosent blant de som har spilt ferdighetsspill hos utenlandske spilloperatører, en andel som er omtrent det dobbelte av andelen hos Norsk Tipping.

Tilbudet av ferdighetsspill fra Norsk Tipping har imidlertid enkelte egenskaper ved spillene som isolert bidrar i retning av økt skadepotensial. Dette gjelder for eksempel:

- Muligheter for onlinespilling
- Relativt høy tilbakebetalingsprosent på oddsspill (særlig liveodds)
- Relativt kort tid fra utfall til reinnsats på oddsspill
- Muligheter for høy toppgevinst på Tipping

Disse egenskapene ved spillene gjelder imidlertid også for spill tilbudt av utenlandske spilloperatører. Tilbudet fra disse aktørene er tilgjengelig online, det er lite sannsynlig at spillene har lavere tilbakebetalingsprosent sammenlignet med Norsk Tipping (trolig høyere) og det kan gå kort tid fra utfall til reinnsats og kort tid fra gevinst til nytt spill. I tillegg tilbyr ofte utenlandske spilloperatører et større tilbud av spillobjekter og utfall det kan satses penger på innen odds og liveodds.

På samme måte som for tallspill har Norsk Tipping et omfattende ansvarlighetsrammeverk for ferdighetsspillene. Dette gjelder også her særlig elementer som øvre tapsgrenser, at det er obligatorisk for spillerne å sette egne tapsgrenser innenfor de øvre tapsgrensene, tilgjengelig selvtest for spilleproblem, ingen direkte markedsføring til problemspillere, automatisk tilbakemelding ved problemspilling og mulighet for selvekskludering via nett. Dette er trolig viktig innen ferdighetsspill, hvor spillerne trolig i større grad kan kalles «kunnskapsspillere» sammenlignet med «lykkespillere» innen tallspill. De som benytter seg av odds og liveodds kan være spillere som i større grad føler at de har kontroll over utfall gitt sin kunnskap og de har ofte en interesse for sport som kan bidra til å utløse pengespill.

Utenlandske spilloperatører har ikke samme omfanget av ansvarlighetsrammeverk rundt sine spill. Fravær av øvre tapsgrenser, at det ikke er obligatorisk å sette egne tapsgrenser, ingen selvtest for spilleproblem, ingen automatisk tilbakemelding ved problemspilling og at direkte markedsføring til problemspillere kan forekomme antas å bidra til økt skadepotensial ved ferdighetsspill tilbudt av utenlandske spilloperatører.

På samme måte som for tallspill, må slike ansvarlighetsverktøy samlet sett antas å bidra til å redusere skadepotensialet ved spillene, og at skadepotensialet ved spillene trolig er lavere sammenlignet med tilsvarende tilbud hos utenlandske spilloperatører. Skadepotensialet vurderes å være noe høyere sammenlignet med tallspill, men samtidig noe lavere sammenlignet med tilsvarende tilbud fra utenlandske spilloperatører.

Det er også verdt å registrere at mange utenlandske tilbydere har ulike bonusordninger, noe verken Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto tilbyr. Dette bidrar også til at skadepotensialet er høyere ved spill tilbudt av utenlandske aktører sammenlignet med det som tilbys av enerettsaktørene.

6.3.3 Ferdighetsspill, Norsk Rikstoto

Omtrent 10 prosent av de som spiller hestespill er moderate risikospillere og problemspillere i henhold til funnene i befolkningsundersøkelsen fra 2015 (jf. Figur 6-1). Isolert sett tilsier dette at hestespill tilbudt av Norsk Rikstoto trolig er forbundet med noe større skadepotensial sammenlignet med tallspill, men noe lavere sammenlignet med andre ferdighetsspill.

Sammenlignet med tallspill, ser det ut til at hestespill noe oftere er hovedproblemspill i henvendelser til hjelpelinjen, men antallet henvendelser der dette er tilfellet er lavere sammenlignet med for eksempel ferdighetsspill som odds og liveodds og kasinospill på nett. Samlet sett er hestespill sjeldent et hovedproblemspill i henvendelser til hjelpelinjen.

I spørreundersøkelsen viser resultatene at relativt mange, omtrent 1 av 5, av de som har spilt hos Norsk Rikstoto er i utvalget av mulige risikospillere og problemspillere. Dette er isolert sett på nivå med gruppen som har spilt hos utenlandske spilloperatører. På en annen side viser resultatene at dersom man ekskluderer de som svarer «noen ganger» på spørsmålene om egen spillatferd, er andelen som har svart «for det meste» eller «alltid» på minst ett av spørsmålene betydelig høyere blant de som har spilt hos utenlandske spilloperatører (7,7 prosent) sammenlignet med de som har spilt hos Norsk Rikstoto (2,2 prosent). Dette tilsier at spillere hos utenlandske spilloperatører i spørreundersøkelsen i større grad svarer at de hyppigere kan kjenne seg igjen i forhold som kan være knyttet til risiko for skadelig spilleatferd, sammenlignet med spillere hos Norsk Rikstoto.

Det er enkelte egenskaper ved spillene tilbudt av Norsk Rikstoto som øker skadepotensialet isolert sett. Dette gjelder tilgang til å spille online, at maksimal innsats kan være høy[49], muligheter for høy toppgevinst

[49] Maksimal innsats er også styrt av tapsgrensene

og at det kan gå kort tid fra gevinst til nytt spill (gjelder spillet Vinner).

Andre egenskaper trekker i motsatt retning. For spillene til Norsk Rikstoto går det ofte lengre tid fra utfall til reinnsats sammenlignet med oddsspill hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører. V75 er et populært spill blant Norsk Rikstoto sine kunder, og har i likhet med Tipping en tid på omtrent 24 timer fra utfall til reinnsats. Dette gjelder også V5, mens Vinner har en tid på omtrent 10 minutter fra utfall til reinnsats. Til sammenligning er denne tiden 30 sekunder for oddsspill hos Norsk Tipping. Videre har spillene til Norsk Rikstoto en lavere tilbakebetalingsprosent, særlig V75 og V5.

Sammenlignet med Norsk Tipping, har Norsk Rikstoto et mindre omfattende ansvarlighetsrammeverk. De har nylig begynt med registrert spill. Det er øvre tapsgrenser for spillene, men det er ikke obligatorisk å sette egen tapsgrense for spillerne, slik det er hos Norsk Tipping. Spillerne kan frivillig justere grensene, som automatisk settes til øvre tapsgrense forut for en eventuell justering fra spilleren.[50] Obligatorisk innstilling av egen tapsgrense vil trolig kunne bidra til å redusere skadepotensialet isolert sett. Spillovervåkingssystemet Mentor med monitorering av spilleatferd har selvtest for kunder med spørsmål for å avdekke egen spilleatferd (mengde) og holdninger til spill og et meldingssystem som gir kundene situasjonsbetingede normative meldinger for å påvirke til selvinnsikt og bevissthet om eget spill. For spillere er det mulig å pause spillingen eller stenge kundeforholdet på nettsidene hos Norsk Rikstoto.

Samlet sett vurderes ferdighetsspill tilbudt av Norsk Rikstoto å ha et middels høyt skadepotensial. Skadepotensialet vurderes å være på nivå med ferdighetsspill tilbudt av Norsk Tipping, høyere enn skadepotensialet for tallspill og lavere enn ferdighetsspill tilbudt av utenlandske spilloperatører. I hovedsak er det egenskaper ved spillene som trekker i positiv retning, da spillene samlet sett fremstår som noe mindre aggressive og potensielt mindre skadelige sammenlignet med særlig odds og liveodds fra Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører. Dette synliggjøres gjennom en lavere andel moderate risikospillere og problemspillere blant de som spiller hestespill enn de som spiller odds og liveodds, samt at hestespill sjeldent er et hovedproblemspill i henvendelser til hjelpelinjen. Det som trekker vurderingen av skadepotensial ved spill tilbudt av Norsk Rikstoto i negativ retning er et noe mindre omfattende ansvarlighetsrammeverk sammenlignet med Norsk Tipping. Dette gjelder særlig at det ikke er obligatorisk å sette egen tapsgrense, inkludert at tapsgrensen kan justeres oppover av spilleren. Det faktum at øvre tapsgrenser innføres 1. januar 2019 vil imidlertid kunne bidra positivt i fremtiden.

6.3.4 Kasinospill

Kasinospill er sammenlignet med øvrige spillsegmenter tilbudt av Norsk Tipping forbundet med en høyere andel moderate risikospillere og problemspillere. Dette gjelder også spill som spilles av relativt få personer, der moderate risikospillere og problemspillere gjerne er overrepresentert. Moderate risikospillere og problemspillere er overrepresentert innen blant annet Bingoria, bingo på internett som ikke tilbys av Norsk Tipping, databingo i bingolokale og kasinospill på internett som tilbys av andre enn Norsk Tipping.

For spillet Bingoria er andelen moderate risikospillere og problemspillere over 50 prosent, og andelen er noe høyere sammenlignet med bingospill på nett som tilbys av andre enn Norsk Tipping. I begge grupper er imidlertid antallet spillere begrenset. KongKasino tilbudt av Norsk Tipping har flere spillere, og her ligger andelen moderate risikospillere og problemspillere på nesten 40 prosent, noe lavere enn kasinospill på nett tilbudt av andre aktører (omtrent 46,7 prosent). For poker på nett er andelen omtrent 30 prosent. Resultatene er noe usikre, da flere av spillene har relativt få spillere sammenlignet med andre spill i andre spillsegment, men kasinospillene ser systematisk ut til å ha høyere andel moderate risikospillere og problemspillere sammenlignet med øvrige spillsegment og det varierer noe hvorvidt andelen er høyere hos Norsk Tipping enn hos andre aktører.

[redacted] Resultatene i spørreundersøkelsen viser videre at kasinospill har en høyere andel potensielle risikospillere og problemspillere sammenlignet med øvrige spillsegmenter, både hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører. Av de som har spilt kasino- og automatspill hos Norsk Tipping, er 1 av 3 i utvalget potensielle risikospillere og problemspillere (33 prosent) i spørreundersøkelsen. Tilsvarende andel er noe høyere blant de som har spilt hos utenlandske spilloperatører (omtrent 40 prosent). Det er noe færre respondenter innen kasino- og automatspill sammenlignet med ferdighetsspill og tallspill, som gjør resultatene noe mer usikre. Resultatene ser likevel ut til å være i tråd med funnene fra befolknings-undersøkelsen og uttrekket fra Playscan mottatt av

[50] Det finnes ikke noe reelt øvre tak under nåværende regime hos Norsk Rikstoto. Det innebærer at tapsgrensene som er satt som utgangspunkt fra Norsk Rikstoto ikke må forveksles med en regulert øvre tapsgrense for spillene.

Norsk Tipping beskrevet over. Samlet sett indikerer tilgjengelige data at andel risikospillere og problemspillere innen kasinospill er høyere enn i andre spillsegmenter. Dette bidrar isolert sett til at skadepotensialet ved kasinospill trolig er høyere enn for de andre spillsegmentene.

Data fra den nasjonale hjelpelinjen viser tydelig at kasinospill på nett er den kategorien av spill som klart oftest oppgis som hovedproblemspill i henvendelsene de mottar fra spillere av pengespill. Her er det imidlertid en vesentlig forskjell mellom Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører. I 82 prosent av samtalene nevnes utelukkende utenlandske spilloperatører, mens tilsvarende andel for Norsk Tipping er kun 4 prosent. I 14 prosent av tilfellene neves begge aktørene. Dette tilsier at kasinospill på nett oftere er et hovedproblemspill når dette tilbys av og spilles hos utenlandske spilloperatører.

Kasinospill er et spillsegment forbundet med egenskaper som virker avhengighetsskapende og som potensielt bidrar til skadelig spilleatferd. Dette gjelder for eksempel følgende egenskaper ved spillene tilbudt av Norsk Tipping:

- Tilgang til spilling online
- Kort tid fra utfall (og gevinst) til reinnsats (3 sekunder)
- Høy tilbakebetalingsprosent (90 prosent)
- Lys/lydeffekter i spillene
- Muligheten til å oppnå bonuspoeng i selve spillet for enkelte kasinospill[51]

Kasinospill har normalt en relativt lav innsats per spill (maksimalt 100 kroner hos Norsk Tipping). Men med relativt høy maksimalgevinst per spill (100 000 kroner) og kort tid fra utfall til reinnsats og fra gevinst til nytt spill er det likevel mulig å realisere store tap og store gevinster på kort tid. I tillegg er det innen enkelte kasinospill muligheter for spillere å oppnå bonuspoeng i selve spillet, en komponent som trolig kan bidra til et økt skadepotensial.

De negative egenskapene ved kasinospillene med tanke på skadepotensial, er fremtredende også hos utenlandske spilloperatører. Disse er også tilgjengelige online og kan inneholde lyd/lyseffekter, men gitt at spillene foregår hurtig hos Norsk Tipping og at det er en høy tilbakebetalingsprosent er det noe begrenset hvor stor forskjell det er sammenlignet med utenlandske spilloperatører når det gjelder disse spillegenskapene. Dette tilsier at spillene i seg selv kan ha et høyt skadepotensial hos både Norsk Tipping og hos utenlandske spilloperatører.

Den viktigste forskjellen er trolig ansvarlighetsrammeverket til Norsk Tipping. For kasinospill er det satt øvre tapsgrense til 4 000 kroner per dag eller 10 000 kroner per måned. Tapsgrensen per måned for kasinospill er satt lavere enn den generelle tapsgrensen på 20 000 kroner per måned, som blant annet gjelder for oddsspill og Tipping. Dette viser at Norsk Tipping tydelig differensierer mellom spillsegment ved å bruke ansvarlighetsverktøy på en annen måte for kasinospill. For kasinospill, som andre spill hos Norsk Tipping, er det også obligatorisk å sette egen tapsgrense, selvtest for spilleproblemer, ingen direkte markedsføring til problemspillere, mulighet for selvekskludering via nett og automatisk tilbakemelding ved problemspilling.

Norsk Tipping har i tillegg lagt inn en obligatorisk pause på 90 sekunder etter 60 minutters spill for kasinospill. En slik pause kan bidra til å stanse spillere som kan havne i en såkalt «flow». Det er imidlertid vanskelig å vurdere effekten av en slik pause, altså i hvilken grad den empirisk sett er tilstrekkelig for å ha effekt på spilleatferd. Effekten av denne pausen kompliseres også av at man i enkelte kasinospill kan oppnå bonuspoeng i selve spillet, men at bonus ikke er noe som markedsføres. En spiller som opplever at den obligatoriske pausen inntreffer på et tidspunkt hvor spilleren enten er nær ved eller har oppnå bonuspoeng, vil trolig ha insentiver til å fortsette spillingen etter 90 sekunder. Det er imidlertid viktig å understreke at bonusordninger er noe som kan inngå som et markedsføringstiltak hos utenlandske tilbydere, og representerer et skille mellom disse aktørene og Norsk Tipping.

Samlet sett vurderes kasinospill å være det spillsegmentet med det høyeste skadepotensialet innen porteføljen til Norsk Tipping, og det er trolig vesentlig viktigere med ansvarlighetsverktøy innen dette segmentet for å minimere skadevirkningene enn for andre spillsegment. Kasinospill har egenskaper som bidrar til økt skadepotensial, særlig hurtigheten i spillene og høy tilbakebetalingsprosent. Muligheten til å oppnå bonuspoeng i selve spillet innen enkelte kasinospill virker også å bidra i negativ retning. Det høye skadepotensialet gjenspeiles i en høy andel moderate risikospillere og problemspillere, høy andel gule og røde spillere i uttrekket fra Playscan og at spillene ofte kan være et hovedproblemspill. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser tilsvarende mønster. Det samlede ansvarlighetsverktøyet rundt kasinospill fra Norsk Tipping fremstår imidlertid som mer omfattende enn for andre spillsegmenter, og må antas å bidra til å begrense skadepotensialet isolert sett. Tapsgrensen er satt lavere sammenlignet med

[51] I noen av kasinospillene kan bonuspoeng opptjenes som gevinster i spillene. Spillerne kan benytte bonuspoengene til å utløse nye spill når et visst antall bonuspoeng er opptjent. Bonuselementet må altså ikke forveksles med såkalte innskuddsbonuser eller bonusspins som benyttes som virkemidler i markedsføringen hos uregulerte aktører.

andre spillsegment og det er lagt inn en obligatorisk pause etter en times spill, men effekten av pausen er usikker å vurdere i mangel av empiriske undersøkelser. Skadepotensialet vurderes imidlertid samlet sett å være lavere for spillene tilbudt av Norsk Tipping sammenlignet med utenlandske spilloperatører.

6.3.5 Automatspill

Norsk Tipping tilbyr Belago og Multix som automatspill. Belago er plassert i bingohaller, mens Multix er plassert i kiosker hos kommisjonærer. For segmentet automatspill med fysiske spillautomater finnes det ikke et tydelig alternativ hos de utenlandske spilloperatørene. Vurderingen av skadepotensial i dette avsnittet vil derfor gjelde tilbudet fra Norsk Tipping.

Belago er et spill som har relativt få spillere, men har en høy andel moderate risikospillere og problemspillere i henhold til funnene i befolkningsundersøkelsen fra 2015 (jf. Figur 6-1). Hele 73,7 prosent av de som spiller Belago defineres som dette. Dette gjenspeiler trolig at moderate risikospillere og problemspillere i større grad enn andre er representert innen spill som spilles av relativt få, og at de i større grad spiller flere typer spill. Data fra hjelpelinjen indikerer at Belago på en annen side sjeldent er et hovedproblemspill i samtaler om pengespillproblemer, til tross for at andelen moderate risikospillere og problemspillere er høy for dette spillet. Dette kan tyde på at Belago er et spill som treffer pengespillinteresserte spillere med potensielt skadelig spilleatferd, men at det er andre spill som muligens i større grad bidrar til å utløse en potensielt skadelig spilleatferd.

Multix spilles av flere spillere sammenlignet med Belago, og har en lavere andel moderate risikospillere og problemspillere (omtrent 30 prosent). Data fra hjelpelinjen indikerer at Multix noe oftere er et hovedproblemspill i samtaler om pengespill sammenlignet med Belago, men omfanget er likevel på et begrenset nivå sammenlignet med kasinospill på nett, poker og odds og liveodds. Multix har enkelte egenskaper som trekker i retning av et mindre skadepotensial sammenlignet med andre spill. Dette inkluderer at spillet ikke er tilgjengelig online, som isolert sett reduserer tilgjengeligheten. Øvre tapsgrense er satt lavere enn andre spill, slik som for kasinospill og det er lagt inn en pause på 10 minutter etter 60 minutters spill for Multix.[52] Sammenlignet med kasinospill er dette isolert sett en lengre pause, som trolig i større grad vil kunne påvirke om spilleren fortsetter å spille etter pausen. På en annen side er spillet hurtig, med kort tid fra utfall til reinnsats og fra gevinst til nytt spill (begge 3 sekunder) og spillet har høy tilbakebetalingsprosent (92 prosent). I tillegg har spillet lys/lydeffekter. I likhet med andre spill hos Norsk Tipping er det bygget opp ansvarlighetstiltak rundt spillet, inkludert at det er obligatorisk å sette egen tapsgrense, selvtest for spilleproblemer og automatisk tilbakemelding ved problemspilling. En viktig forskjell sammenlignet med andre spill er at det for Multix ikke drives direkte markedsføring. De samlede ansvarlighetstiltakene rundt spillet bidrar trolig til å redusere skadepotensialet.

Samlet sett vurderes automatspill fra Norsk Tipping å være forbundet med et middels høyt skadepotensial, og skadepotensialet vurderes til å være høyere sammenlignet med ferdighetsspill og lavere sammenlignet med kasinospill.

6.3.6 Oppsummering

Oppsummert viser oversikten i Figur 6-1 at fire av de åtte spillene med størst andel moderate risikospillere/problemspillere er spill som tilbys av utenlandske aktører. Data fra Hjelpelinjen indikerer at blant de 3 mest problemfylte spillene er det særlig spillene tilbudt av utenlandske spilloperatører som representerer problemene.

Både spillene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har egenskaper som kan være drivende med tanke på spilleproblem som høye maksimalgevinster, høy tilbakebetalingsprosent, og store muligheter for online-spilling (som øker tilgjengeligheten). På den annen side har spillene også bygget inn en del ansvarlighetsverktøy, som øvre tapsgrenser (Norsk Tipping) og selvtest for problemer som må antas å begrense skadevirkninger av pengespill.

Samlet er det rimelig å vurdere spillmarkedet slik at spill tilbudt av utenlandske aktører samlet er forbundet med noe større risiko enn spill tilbudt av regulerte aktører i Norge. Dette betyr imidlertid ikke at risikoelementene ved spill tilbudt av regulerte aktører er neglisjerbare, og det er derfor viktig å videreføre arbeidet med spillansvarlighetstiltak også for regulerte aktører.

Av spillsegmenter tilbudt av Norsk Tipping vurderes kasinospill til å ha det høyeste skadepotensialet, etterfulgt av automatspill, ferdighetsspill og tallspill.

Ferdighetsspill tilbudt av Norsk Rikstoto vurderes å ha et skadepotensial på nivå med ferdighetsspill tilbudt av Norsk Tipping. I vurderingen trekker enkelte av egenskapene ved spillene i positiv retning, som for eksempel lavere tilbakebetalingsprosent og naturlige pauser i spillene som gir opphav til lengre tid fra

[52] For Belago-automatene er tilsvarende pause satt til 30 sekunder hver time. Det er på nåværende tidspunkt ikke avklart om denne pausen skal utvides til fem minutter.

utfall til reinnsats og fra gevinst til nytt spill (særlig for V75). Det at Norsk Rikstoto ikke har et like omfattende ansvarlighetsrammeverk trekker vurderingen av skadepotensial i negativ retning.

Tabell 6-3 gir en skjematisk oppsummering av vurderinger av skadepotensial og differanse i skadepotensial sammenlignet med utenlandske spilloperatører, totalt og per spillsegment. Minustegn indikerer negative virkninger, mens plusstegn indikerer positive virkninger som forekommer når differansen mellom aktørene er positiv i favør enerettsaktørene. Høyeste vurdering er fem tegn og parentes indikerer et halvt tegn. Oppsummeringen i tabellen er en samlet vurdering av de ulike kildene presentert i avsnitt 6.2 og drøftet i avsnitt 6.3.

Tabell 6-3: Skjematisk oppsummering av vurderinger av skadepotensial per spillsegment og totalt

Spillsegment	Skadepotensial hos enerettsaktører	Skadepotensial hos uregulerte aktører	Differanse i skadepotensial
Tallspill	(-)	--	++
Ferdighetsspill (Norsk Tipping)	--	---(-)	+(+)
Ferdighetsspill (Norsk Rikstoto)	--	---(-)	+(+)
Kasinospill	---	-----	++
Automatspill	--(-)	N/A	N/A
Totalt Norsk Tipping	--	---(-)	+(+)
Totalt Norsk Rikstoto	--	---(-)	+(+)

Kilde: Analyser gjennomført av Oslo Economics og Ståle Pallesen. Basert på en 11-delt skala. Minustegn indikerer negative virkninger, mens plusstegn indikerer positive virkninger som forekommer når differansen mellom aktørene er positiv i favør enerettsaktørene. Høyeste vurdering er fem tegn og parentes indikerer et halvt tegn.

6.4 Vurderinger av skadevirkninger i lys av konkurranseflater

6.4.1 Prinsipiell tilnærming til skade og nytte ved enerettsaktørenes tilbud av pengespill

En vesentlig del av evalueringen av spillporteføljens betydning for totale skadevirkninger er å ta hensyn til skader som oppstår som følge av nordmenns spillvaner hos konkurrerende uregulerte aktører. I stor grad tilbyr Norsk Tipping, men også Norsk Rikstoto, pengespill som også tilbys av utenlandsbaserte aktører. Den totale skadevirkningen av pengespill hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er sterkt avhengig av hvorvidt spill hos enerettsaktørene fortrenger spill hos utenlandske spilloperatører, med andre ord i hvilken grad spillporteføljene bidrar til å kanalisere spillere til et regulert tilbud. Dersom slike fortrengningsvirkninger er store, og kanalisering er av en viss styrke, og skadevirkningene av spill som fortrenges hos utenlandske spilloperatører i utgangspunktet er større enn skadevirkningene av spill hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, kan komponenter i spillporteføljen hos enerettsaktørene bidra positivt med hensyn til å oppnå målsetningen om å begrense skadevirkninger, selv om spillene isolert selv bærer med seg et visst skadepotensial.

Skaden tilbudet av pengespill fra enerettsaktørene medfører for samfunnet kan sies å være en funksjon av spillets skadepotensial som følger av egenskapene ved spillet, og den interne og eksterne rekrutteringen av spillere som tilbudet av spillet bidrar til:

- *Total skade = skadepotensial x ekstern rekruttering + differanse i skadepotensial x intern rekruttering*

Med ekstern rekruttering menes rekruttering av nye spillere. Med intern rekruttering menes her spillets (eller spillporteføljens) evne eller bidrag til å rekruttere eksisterende kunder hos spilleaktøren over til andre spillsegmenter, for eksempel tilbud av ferdighetsspill bidrar til at spillere velger andre typer spill hos Norsk Tipping. I analysen vil vurderingene være basert på resultatene fra spørreundersøkelsen. Den interne diversjonen blant kunder hos Norsk Tipping er en proxy for den interne rekrutteringen, det vil si andelen omsetning som vil gå over til andre spill hos Norsk Tipping dersom tilbudet av et enkelt spillsegment forsvinner. Dette gir relativt presis informasjon om i hvilken grad eksisterende kunder innenfor ulike spillsegment hos Norsk Tipping vurderer andre spillsegment hos Norsk Tipping som attraktive. På samme måte er andelen som ville sluttet å spille dersom tilbudet av et spillsegment forsvant en proxy for hvor stor andel av omsetningen som kan sies å være forbundet med ekstern rekruttering, det vil si kunder som ikke vurderer å gå over til andre spillsegment hos Norsk Tipping eller til spill hos andre aktører.

Tilbudet av pengespill fra enerettsaktøren er også tenkt å bidra til nytte for samfunnet. Nytten, eller

gevinsten, av tilbudet fra enerettsaktørene vil avhenge av to sentrale forhold:

- I hvilken grad kanaliseres spillere vekk fra uregulerte aktører og over til enerettsaktørene?
- I hvilken grad eksisterer det en differanse i skadepotensial mellom spillet det kanaliseres vekk i fra og som det kanaliseres til?

Den totale nytten av tilbudet av pengespill fra enerettsaktørene kan forenklet formuleres som:

- *Total nytte = kanalisering x differanse i skadepotensial*

Nytten vil for det første avhenge av styrken på kanaliseringseffekten, som i analysen vil vurderes basert på resultatene i diversjonsundersøkelsen med hensyn til hvor stor andel av omsetningen som ville gått over til utenlandske spilloperatører dersom tilbudet av et spillsegment hos Norsk Tipping eller tilbudet til Norsk Rikstoto forsvant. Denne delen av omsetningen hos enerettsaktørene kan sies å være kanalisert fra de utenlandske spilloperatørene som følge av enerettsaktørenes tilbud.

Nytten vil også avhenge av graden av differanse i skadepotensial mellom spill tilbudt av enerettsaktørene og spill tilbudt fra uregulerte aktører. Differansen i skadepotensial baseres på de samlede vurderingene oppsummert i avsnitt 6.3.6.

6.4.2 Vurdering av skadepotensial i lys av konkurranseflater og kanalisering

Under har vi oppsummert resultatene fra kapittel 5 med hensyn til kanalisering, intern diversjon og rekruttering av nye spillere. Tabellen er identisk med Tabell 5-2 i kapittel 5.

Tabell 6-4: Oppsummering av kanaliseringseffekt, intern diversjon og rekruttering av nye spillere

Spillsegment	Kanalisering	Kannibalisering (intern diversjon)	Nye spillere
Tallspill	Lav	Lav / Middels	Høy
Ferdighetsspill (Norsk Tipping)	Middels / Høy	Lav	Middels / Høy
Ferdighetsspill (Norsk Rikstoto)	Lav / Middels	Middels / Høy (NT)	Middels
Kasinospill	Middels / Høy	Ingen / Lav	Middels / Høy
Automatspill	Lav	Middels	Lav / Middels
Totalt Norsk Tipping	**Middels / Høy**	**Lav / Middels**	**Middels/høy**
Totalt Norsk Rikstoto	**Middels**	**Middels / Høy (NT)**	**Middels**

Kilde: Analyse av data fra spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Resultatene i Tabell 6-4 bidrar til å belyse størrelsen vedrørende rekruttering av nye spillere og intern rekruttering. Kombinert med vurderingene av skadepotensial i Tabell 6-3 vil dette utgjøre den samlede vurderingen av total skade.

Vurderingen av kanalisering i Tabell 6-4, kombinert med differansen i skadepotensial fra Tabell 6-3, er det som utgjør den samlede vurderingen av nytte.

Tabell 6-5 sammenstiller vurderingen av total skade og total nytte, til en samlet vurdering av spillporteføljene, med hensyn til målet om å minimere skade av pengespill. Det er viktig å understreke at de samlede vurderingene i tabellen er basert på en helhetsvurdering av enkeltkomponentene, som ikke lar seg summere direkte.

Tabell 6-5: Samlet vurdering av spillporteføljer

	Kostnad			Nytte	Samlet vurdering
Spillsegment	Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade	Nytte fra kanalisering	Samlet vurdering
Tallspill	-	(+)	(-)	+	**(+)**
Ferdighetsspill (Norsk Tipping)	-(-)	(-)	-(-)	+(+)	**0**
Ferdighetsspill (Norsk Rikstoto)	-(-)	(-)	-(-)	+	**(-)**
Kasinospill	--(-)	(-)	--(-)	++	**(-)**
Automatspill	--	(-)	--	N/A	**N/A**
Totalvurdering Norsk Tipping	-(-)	(-)	-(-)	+++	**+(+)**
Totalvurdering Norsk Rikstoto	-(-)	(-)	-(-)	++	**(+)**

Kilde: Analyser gjennomført av Oslo Economics og Ståle Pallesen. Basert på en 11-delt skala for ikke-prissatte virkninger. Høyeste vurdering er fem plussymboler, mens laveste vurdering er fem minussymboler. Parentes indikerer halv score.

Tallspill

Kanaliseringen innenfor tallspill ser ut til i størst grad være knyttet til å forhindre oppblomstring av et tilsvarende tilbud hos uregulerte aktører. Det vil si at det innebærer lite av den direkte kanaliseringen av spillere vekk fra dagens uregulerte tilbud. Derfor vurderes tallspill å rekruttere en høy andel nye spillere. Omtrent 3 av 4 som har spilt tallspill hos Norsk Tipping oppgir at de ville sluttet å spille dette dersom tilbudet forsvant. Blant disse er andelen stigende med alder, slik at det i noe mindre grad er yngre spillere som svarer at de ville sluttet å spille. Andelen som ville sluttet å spille tallspill er høyest blant de ulike segmentene hos Norsk Tipping, og tilsier at tallspillere er de som er mest «lojale» til sitt spillsegment og til Norsk Tipping. Den første kostnadskomponenten består dermed av en relativt høy andel nye spillere som rekrutteres til et spill som anses for å ha et begrenset skadepotensial isolert sett. I tillegg skjer spillingen innenfor et ansvarlig rammeverk. Her er unntaket de uregistrerte Flax-spillene hvor det per i dag ikke finnes et ansvarlig rammeverk tilsvarende det som er etablert rundt registrerte spill.

Når det gjelder intern rekruttering av spillere tyder resultatene på at de som spiller tallspill i liten til middels grad vurderer andre spill hos Norsk Tipping. Dette tilsier at tilbudet av tallspill bidrar med en positiv differanse i skadepotensial sammenlignet med andre spill hos Norsk Tipping for en liten til middels stor gruppe.

Vurdering av kostnadskomponentene innen tallspill er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-6: Vurdering av total skade for tallspill

Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade
-	(+)	(-)

På nyttesiden tilsier resultatene fra spørreundersøkelsen isolert sett at det er en begrenset målbar, direkte kanalisering av spillere fra utenlandske spilloperatører til tallspill hos Norsk Tipping. Årsaken til dette er at konkurranseflaten her er mindre relevant for Norsk Tipping enn i andre segmenter. Tallspill er et segment Norsk Tipping dominerer, da få ser ut til å spille tallspill hos utenlandske spilloperatører. Under 10 prosent av spillerne av tallspill hos Norsk Tipping (målt i beregnet omsetning) i spørreundersøkelsen oppgir at de ville spilt hos Norsk Rikstoto, utenlandske spilloperatører eller andre aktører samlet sett, dersom tilbudet av tallspill forsvant. Av de som svarer at de ville spilt hos utenlandske spilloperatører, er nesten halvparten under 30 år. Samlet sett tilsier resultatene at kanaliseringen innen tallspill i størst grad skjer gjennom å forhindre oppblomstring av tilbud av tallspill hos utenlandske spilloperatører, noe Norsk Tipping ser ut til å lykkes med. Kanaliseringen innebærer, som følge av en begrenset konkurranseflate, i mindre grad direkte kanalisering av spillere vekk fra uregulerte aktører. Den direkte kanaliseringen er derfor trolig mindre relevant innenfor tallspill, sammenlignet med ferdighetsspill og kasinospill der konkurranseflaten mot utenlandske spilloperatører er betydelig.

Tilbud av pengespill hos utenlandske spilloperatører er forbundet med noe høyere risiko sammenlignet med tilbud hos enerettsaktørene. Tallspill hos Norsk Tipping har trolig det laveste skadepotensialet av alle spillsegmentene. Tallspill hos utenlandske spilloperatører har ikke det samme ansvarlighetsrammeverket som Norsk Tipping har. Den gruppen som kanaliseres til Norsk Tipping, vil derfor trolig isolert sett oppleve en positiv differanse i skadepotensial av en viss størrelse. Vurderingen er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-7: Vurdering av total nytte for tallspill

Kanalisering	Differanse i skadepotensial	Nytte fra kanalisering
Lav	++	+

Samlet sett vurderes tallspill som et segment der nytten av tilbudet trolig kan veie opp for kostnadene. Dette skyldes i hovedsak et begrenset skadepotensial ved spillsegmentet isolert sett og at segmentet stort sett har en positiv differanse i skadepotensial sammenlignet med andre segment.

Ferdighetsspill Norsk Tipping

For ferdighetsspill tyder resultatene i kapittel 5 på at rekruttering av nye spillere er middels til høy, da omtrent halvparten svarer at de ville slutte å spille dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant. Sammenlignet med tallspill er omfanget av nye spillere noe lavere, men skadepotensialet ved ferdighetsspill noe høyere isolert sett.

De som har spilt ferdighetsspill hos Norsk Tipping ser ut til å i liten grad være interessert i andre spill hos Norsk Tipping, ifølge resultatene i spørreundersøkelsen. Den interne diversjonen (kannibaliseringen) vurderes dermed som lav, og ser ut til å være sterkere hos de utenlandske spilloperatørene. Enkelte vil likevel kunne bli trukket over i ferdighetsspill fra for eksempel tallspill, og for denne gruppen vil den interne differansen i skadepotensial være negativ.

Vurdering av kostnadskomponentene innen ferdighetsspill fra Norsk Tipping er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-8: Vurdering av total skade for ferdighetsspill fra Norsk Tipping

Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade
-(-)	(-)	-(-)

På nyttesiden er det viktigste bidraget til måloppnåelse en relativt høy grad av kanaliseringseffekt. Kanaliseringen vurderes basert på resultatene i spørreundersøkelsen til å være middels til høy. De som kanaliseres til Norsk Tipping vil oppleve en positiv differanse i skadepotensial av en middels stor størrelse sammenlignet med tilbudet de kanaliseres vekk i fra. Dette bidraget kommer dels av at spillene til Norsk Tipping kan ha mindre avhengighetsskapende egenskaper, og dels av at ansvarlighetsrammeverket til Norsk Tipping trolig bidrar positivt med hensyn til å minimere skade. Vurdering av nytte fra kanalisering er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-9: Vurdering av total nytte for ferdighetsspill fra Norsk Tipping

Kanalisering	Differanse i skadepotensial	Nytte fra kanalisering
Middels/høy	+(+)	+(+)

Samlet sett ser det ut til at deler av tilbudet innenfor segmentet ferdighetsspill fra Norsk Tipping bidrar til nyttevirkninger gjennom kanalisering, som ser ut til å kunne veie opp for skadelige elementer innenfor samme segment.

Ferdighetsspill Norsk Rikstoto

Resultatene for Norsk Rikstoto i kapittel 5 indikerte at Norsk Rikstoto har en middels høy rekruttering av nye spillere. De som ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant står for omtrent halvparten av beregnet omsetning. Skadepotensialet ved hestespillene vurderes å være på nivå med ferdighetsspillene til Norsk Tipping som helhet, der egenskapene ved hestespillene bidrar i positiv retning og et mindre omfattende ansvarlighetsrammeverk i negativ retning. Den første kostnadskomponenten består dermed av en middels høy ekstern rekruttering av nye spillere som vil bli eksponert for et visst skadepotensial.

Resultatene viste videre en middels til høy kannibalisering, der Norsk Rikstoto deler mange av sine kunder med Norsk Tipping, gjerne spillere som også spiller tallspill. Dette er spillere som, dersom de når sin grense hos Norsk Tipping, i prinsippet kan spille på hest hos Norsk Rikstoto utover dette. Den andre kostnadskomponenten består dermed av en gruppe som deles med Norsk Tipping som isolert sett kan oppleve en noe negativ intern differanse i skadepotensial sammenlignet med tallspill.

Vurderingen av kostnadskomponentene i tilbudet av ferdighetsspill fra Norsk Rikstoto er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-10: Vurdering av total skade for ferdighetsspill fra Norsk Rikstoto

Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade
-(-)	(-)	-(-)

På nyttesiden tilsier resultatene fra spørreundersøkelsen at det er en lav kanalisering av spillere vekk fra utenlandske spilloperatører over til Norsk Rikstoto, når det gjelder den direkte målbare kanaliseringen i spørreundersøkelsen. Til tross for at spillene til Norsk Rikstoto har en positiv differanse i skadepotensial sammenlignet med ferdighetsspill hos utenlandske spilloperatører, blir bidraget på nyttesiden isolert sett noe mer begrenset sammenlignet med ferdighetsspill fra Norsk Tipping grunnet en lavere kanalisering, se Tabell 6-11.

Tabell 6-11: Vurdering av total nytte for ferdighetsspill fra Norsk Rikstoto

Kanalisering	Differanse i skadepotensial	Nytte fra kanalisering
Lav/middels	+(+)	+

Samlet sett ser det ut til at tilbudet fra Norsk Rikstoto bidrar til noe begrensede nyttevirkninger gjennom kanalisering sammenlignet med det tilsvarende tilbudet hos Norsk Tipping. Dette gjelder i alle fall dersom vi holder oss til en snever definisjon av kanalisering. Den totale nytten av tilbudet fra Norsk Rikstoto med tanke på kanalisering kan være en del større hvis vi også legger til mer langsiktige og indirekte virkninger. Det er likevel grunn til å tro at nyttevirkningene er mindre enn for Norsk Tipping også med tanke på slike indirekte langsiktige effekter. Det er også verdt å merke seg at Norsk Rikstoto vurderer konkurransen mot uregulerte aktører for sitt tilbud som sterkere enn det vi har kunnet vise gjennom vår diversjonsundersøkelse. Dersom vi i større grad skulle vektlagt Norsk Rikstotos egen opplevelse av konkurranseflatene, ville vi også måtte vurdert den totale nytten fra kanalisering som noe større enn vi har gjort her.

Kasinospill

Diversjonsundersøkelsen viste at innen segmentet kasinospill var andelen som ville sluttet å spille dersom tilbudet ble fjernet på samme nivå som tilsvarende resultat for ferdighetsspill. Omtrent halvparten av omsetningen beregnes å følge respondenter som svarer dette. Kasinospill vurderes derfor å ha samme grad av rekruttering av nye spillere som ferdighetsspill. At kasinospill har relativt høy grad av rekruttering av nye spillere kan også støttes av tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, som viser at det er en ganske stor vekst i netto omsetning innen Instaspill fra 2016 til 2017. Samtidig kan dette delvis skyldes at tilbudet er relativt nytt, siden det ble lansert av Norsk Tipping i 2014. De som rekrutteres inn til kasinospill hos Norsk Tipping vil isolert sett bli utsatt for et relativt høyt skadepotensial ved spillene. Den første kostnadskomponenten kan derfor være av en viss størrelse.

For kasinospill viste resultatene fra diversjonsundersøkelsen ingen intern diversjon når segmentet ble vurdert isolert sett og ikke sammen med automatspill, men datagrunnlaget er begrenset. Resultatene viste en høyere intern diversjon sammenlignet med tilsvarende resultat for ferdighetsspill dersom segmentene kasino- og automatspill slås sammen. Det ser også ut til at den interne diversjonen er sterkere hos de utenlandske spilloperatører innen kasinospill, sammenlignet med Norsk Tipping. Kasinospill vurderes derfor å ha relativt lav grad av kannibalisering. Gitt at segmentet har det høyeste skadepotensialet innen porteføljen til Norsk Tipping, oppstår det en negativ differanse med tanke på internt skadepotensial. Gitt begrenset kannibalisering gir ikke dette nødvendigvis et stort utslag på kostnadssiden med hensyn til den andre kostnadskomponenten med intern rekruttering og intern differanse i skadepotensial.

Vurderingen av kostnadskomponentene for kasinospill er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-12: Vurdering av total skade for kasinospill

Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade
--(-)	(-)	--(-)

På nyttesiden ble kanaliseringseffekten, i likhet med segmentet ferdighetsspill, vurdert til å være middels til høy. I tillegg vurderes differansen i skadepotensial sammenlignet med tilsvarende tilbud hos utenlandske spilloperatører å være relativt høy, med et viktig bidrag fra Norsk Tipping sine ansvarlighetsverktøy. Kombinasjonen av høy kanalisering og høy differanse i skadepotensial gir en positiv nytteeffekt av en viss størrelse. Vurderingen av nytte fra kanalisering er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-13: Vurdering av total nytte for kasinospill

Kanalisering	Differanse i skadepotensial	Nytte fra kanalisering
Middels/høy	++	++

For segmentet kasinospill isolert sett, vurderes det at det er usikkert om nyttevirkningene kan sies å veie opp skadevirkningene. Vurderingen er usikker fordi skadevirkningene er høyere sammenlignet med andre spillsegment, mens det er usikkert om kanaliseringseffekten er tilstrekkelig stor for å veie opp for dette.

Automatspill

Automatspill ble vurdert til å ha en lav til middels rekruttering av nye spillere. Til tross for et begrenset datagrunnlag i spørreundersøkelsen isolert sett, tilsier resultatene at en noe lavere andel av omsetningen innenfor dette segmentet er forbundet med spillere som ville sluttet å spille dersom tilbudet forsvant. Dette kan tyde på at de som spiller automatspill generelt sett er interessert i å delta i pengespill. For eksempel er Belago plassert i bingohaller, slik at bingointeresserte spillere vil kunne bli rekruttert som nye kunder. Tilbudet av automatspill har generelt sett en noe lavere tilgjengelighet sammenlignet med spill som er tilgjengelige på nett (tallspill, ferdighetsspill og kasinospill). Automatspill ble videre vurdert til å ha et skadepotensial på et nivå som ligger mellom ferdighetsspill og kasinospill. Den første kostnadskomponenten innebærer dermed at en lav til middels rekruttering av nye spillere eksponeres for et visst skadepotensial.

Når det gjelder intern rekruttering, tilsier resultatene fra spørreundersøkelsen at de som spiller automatspill hos Norsk Tipping i større grad enn spillere innen andre segmenter er interessert i andre spill hos Norsk Tipping. Den interne diversjonen ble vurdert til et middels høyt nivå, og den interne differansen i skadepotensial sammenlignet med tallspill og ferdighetsspill er av en middels størrelse.

Vurderingen av kostnadskomponentene for automatspill er oppsummert i tabellen under:

Tabell 6-14: Vurdering av total skade for kasinospill

Skade fra nyrekruttering	Differanse i skade fra kannibalisering	Samlet vurdering av skade
--	(-)	--

Informasjonsgrunnlaget for automatspill i spørreundersøkelsen er såpass begrenset at det vanskelig lar seg gjøre å foreta en fullverdig vurdering av konkurranseflaten mot utenlandske spilloperatører og nytteeffekter fra kanalisering for dette segmentet isolert sett. Det har også vært utfordrende å vurdere konkurranseflatene for dette spillsegmentet sett fra de utenlandske operatørenes perspektiv. Gitt at fysiske spilleautomater ikke tilbys av utenlandske spilloperatører, fremstår kasinospill på nett fra Norsk Tipping uansett som et tydeligere substitutt enn automatspillene.

6.4.3 Samlet vurdering av bidrag til måloppnåelse for enerettsaktørene

I vurderingene er det fokusert på rangeringer av spillsegmenter og komponenter i spillporteføljer som særlig bidrar til positive eller negative virkninger. For å gjøre dette har vi fokusert på den mest direkte formen for kanalisering, som kan spores tilbake til graden av konkurransenærhet mellom enerettsaktørenes tilbud og tilbud hos uregulerte aktører innenfor hvert segment.

Utover disse partielle effektene bidrar både enerettsmodellen i seg selv og de to enerettsaktørene til at nordmenns konsum av pengespill skjer innenfor mer ansvarlige rammer enn det som ville ha vært tilfelle i et marked hvor dette tilbudet bortfalt. Særlig er det relevant å vurdere denne overordnede kanaliseringsvirkningen i et lengre tidsperspektiv.

På porteføljenivå, for Norsk Tipping, er det trolig nytte som kan sies å veie opp for skadevirkningene. Differansen i skadepotensial sammenlignet med utenlandske spilloperatører er trolig det viktigste bidraget, mens kanaliseringseffekten ser ut til å variere mellom spillsegmenter. Som en del av differansen i skadepotensial inngår bidraget fra ansvarlighetsverktøyene. Nytten fra kanalisering kommer både av den direkte kanaliseringen gjennom konkurransen med det etablerte uregulerte tilbudet innenfor hvert enkelt segment og fra den mer indirekte formen for kanalisering som skjer ved at Norsk Tippings dominerende posisjon hindrer oppblomstring av store uregulerte tilbydere med et langt svakere rammeverk for ansvarlighet.

Tabell 6-15: Samlet vurdering av bidrag til måloppnåelse

	Samlet vurdering av skade	Samlet vurdering av nytte fra kanalisering	Samlet vurdering
Norsk Tipping	-(-)	+++	+(+)
Norsk Rikstoto	-(-)	++	(+)

Tallspill fremstår som en lite skadelig del av porteføljen, også i lys av konkurranseflater. Gitt at dette segmentet treffer massene i befolkningen, bør det trolig tillegges en del vekt i totalvurderingen. Tilbudet av tallspill er også viktig for å styrke merkevaren for Norsk Tipping og for å sikre legitimitet i befolkningen. Informasjonsgrunnlaget i evalueringen tilsier at Norsk Tipping sitt tilbud av tallspill har en begrenset direkte kanalisering, men desto større bidrag til kanalisering gjennom å bidra til å forhindre oppblomstring av et tilsvarende tilbud fra uregulerte aktører.

Ferdighetsspill er forbundet med høyere skadevirkninger, men samtidig høyere kanalisering som er med på å begrense skadeomfanget når vi sammenligner med utenlandske tilbydere. For kasinospill er skadepotensialet isolert sett større samtidig som det er usikkert om nytteeffektene fra kanalisering også er større. Lotteri- og stiftelsestilsynet regner likevel med at noe av den omsetningsveksten Norsk Tipping har hatt har opphav i kanalisering av spillere fra utenlandske spilloperatører (Kulturdepartementet, 2016, p. 26). Videre tyder resultatene i kapittel 5 på at konkurranseflaten mot utenlandske spilloperatører er særlig relevant innen ferdighetsspill og kasinospill, og at yngre spillere trolig er en viktig kundegruppe, og dette er segmentene hvor Norsk Tipping ser ut til å kanalisere sterkest. På denne måten kan man si at Norsk Tipping til en viss grad treffer relativt godt med sin kanalisering. Samlet sett vil de som spiller mer skadelige spill gjøre dette på en mer ansvarlig måte hos Norsk Tipping sammenlignet med utenlandske spilloperatører.

Sammenlignet med ferdighetsspillene hos Norsk Tipping, tyder våre funn på at konkurranseflaten mot utenlandske aktører er mindre relevant for Norsk Rikstoto. Det gjør også potensialet for nyttegevinster gjennom en direkte kanalisering av kunder fra uregulerte aktører mindre. I tillegg ser vi at en del av omsetningen som skapes gjennom Norsk Rikstotos tilbud sannsynligvis kapres fra Norsk Tipping, noe som ikke bidrar positivt for vår totalvurdering. Det er først nylig at Norsk Rikstoto har etablert et ansvarlighetsrammeverk av noenlunde tilsvarende omfang som Norsk Tipping. Selvtest for spilleproblemer og meldingssystem i Mentor er innført, og innen januar 2019 vil øvre tapsgrenser innføres. Dette vil bidra i positiv retning fremover. Per i dag settes det standardiserte tapsgrenser ved registrering. Det er ikke obligatorisk for spillerne å sette egne tapsgrenser, men de kan frivillig justere de standardiserte tapsgrensene opp eller ned. Samtidig tilbyr ikke Norsk Rikstoto et like skadelig spillsegment som deler av tilbudet hos Norsk Tipping og utenlandske spilloperatører, som trekker vurderingen i en positiv retning.

På samme måte som for Norsk Tipping (særlig innen tallspill) er det rimelig å anta at Norsk Rikstoto bidrar vesentlig til kanalisering gjennom mer indirekte og langsiktige effekter. Dette skyldes i hovedsak at Norsk Rikstoto har et sterkt merkenavn og gjennom mange år har bygget opp legitimitet som en seriøs aktør i markedet. Stordriftsfordeler gjør også at Norsk Rikstoto kan tilby et mer attraktivt produkt innenfor totalisatorspill enn det som er mulig for mindre aktører. Disse forholdene utgjør vesentlige etableringshindringer som kan bidra til å holde uregulerte aktører utenfor markedet. Derfor vurderes den samlede nytten fra kanalisering for Norsk Rikstoto som en del større enn den isolerte nytteeffekten fra den mer direkte formen for kanalisering.

7. Omfang og innhold i markedsføring av pengespill i Norge

I dette kapittelet vil vi presentere relevante fakta om Norsk Tipping og Norsk Rikstotos markedsføringsaktiviteter. Vi vil også se disse i lys av konkurransen fra utenlandske aktører. Funn fra dette kapittelet vil danne grunnlag for videre drøfting av enerettskatørenes markedsføringsaktiviteter i lys av kanaliseringsoppgaven.

7.1 Rettslig rammeverk

De rettslige rammene rundt pengespill i Norge er gjennomgått under kapittel 3. Her gjentas for oversiktens skyld hovedpunktene:

- Etter norsk lov er pengespill og lotterier som ikke har tillatelse etter pengespilloven, totalisatorloven eller lotteriloven forbudt. Forbudet omfatter også markedsføring av spill uten tillatelse. Fordi utenlandske pengespill tilbys over internett og i stor grad markedsføres bl.a. på TV-kanaler som sender fra utlandet, finnes det likevel et uregulert spilltilbud for et norsk publikum og omfattende reklame for uregulerte pengespill, særlig på TV-kanaler som sendes fra utlandet. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tillates å reklamere for sitt spilltilbud.
- Eneretter til spill (som etter pengespilloven og totalisatorloven) og et tilhørende reklameforbud, utgjør *restriksjoner* på etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31 og tjenestefriheten etter EØS-avtalen artikkel 36, og må være begrunnet i et tvingende allment hensyn, for eksempel å bekjempe spilleavhengighet.
- For at et så restriktivt tiltak som en enerett skal anses som et egnet tiltak for å bekjempe spilleavhengighet, må den inngå i en *konsekvent og systematisk pengespillpolitikk*, som er innrettet mot å bekjempe de skadelige konsekvensene av spill. I dette ligger bl.a. at en enerettsaktør ikke selv skal drive aggressiv og omfattende markedsføring. Det aksepteres likevel en viss grad av markedsføring fra en enerettsaktør for å *kanalisere* spillere mot et regulert tilbud og bort fra uregulerte (og potensielt mye mer skadelige) spill.
- Siden markedsføring av et enerettstilbud bare er tillatt for å sikre slik kanalisering, må *omfanget* av markedsføringen være begrenset til det som er nødvendig, og det stilles krav til *hvilket innhold* markedsføringen kan ha. EU-domstolen har særlig vært kritisk til oppfordrende reklamer, markedsføring som lokker med høy toppgevinst og markedsføring som spiller på at pengene uansett går til et godt formål.

7.2 Omfang

Reklamekostnader for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er tilgjengelig gjennom deres årsrapporter. Det er imidlertid vanskelig å bedømme om disse tallene tilsier at aktørene har et høyt eller lavt markedsførings-omfang, da dette må sees i sammenheng med konkurransen i markedet. De utenlandske konkurrentene offentliggjør imidlertid ikke sine årlige reklamekostnader.

For å få inntrykk av enerettsaktørenes ressursbruk på markedsføringsaktiviteter, relativt sett, vil vi ta utgangspunkt i beregninger av «Share of Voice» (SoV), foretatt av eksterne mediebyrå for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

7.2.1 Share of Voice

Share of Voice er et mål på en aktørs synlighet innenfor en gitt kategori av markedsføring. I vårt tilfelle er kategorien markedsføring av pengespill. Share of Voice baseres på innhentet informasjon om annonseomfang på ulike markedsføringsflater for aktører i kategorien. Ut fra dette estimeres brutto «mediespending» (pengebruk på reklame) for aktørene, basert på veiledende priser for annonseplass i de ulike flatene. En aktørs SoV beregnes da som aktørens relative andel av samlet mediespending i kategorien.

$$SoV = \frac{mediespending\ for\ virksomheten}{samlet\ mediespending\ i\ kategorien}$$

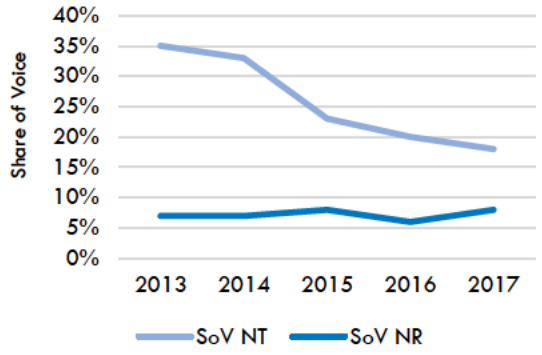
Dette målet kan også brytes ned på isolerte markedsføringsflater. Beregningene vi tar utgangspunkt i inkluderer reklame på TV, kino, i radio, aviser, blader og plakater i det offentlige rom. Digital markedsføring (annonser på nett, markedsføring i sosiale medier etc.) er normalt ikke medregnet i Share of Voice.[53]

7.2.2 Samlet SoV for Norsk Tipping og Rikstoto

Figur 7-1 angir Share of Voice for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

[53] Dette skyldes at beregning av Share of Voice i digital markedsføring er forbundet med stor usikkerhet og krever en annen modellspesifikasjon.

Figur 7-1: SoV for Norsk Tipping (NT) og Norsk Rikstoto (NR)



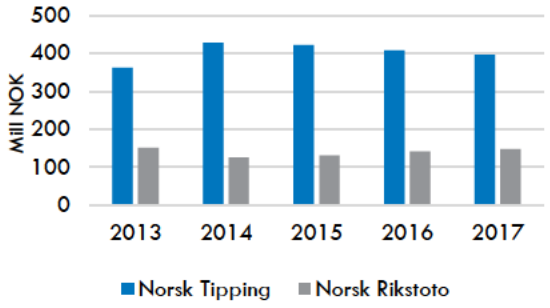
Kilde: AdDynamix for Norsk Tipping

Figuren viser at Norsk Rikstotos relative SoV (eksl. internett) har vært forholdsvis stabil i perioden, mens SoV for Norsk Tipping har falt betraktelig over samme periode. Norsk Rikstotos SoV ligger i spennet 6-8 prosent.[54] Norsk Tippings SoV derimot, er halvert i perioden fra 2013 til 2017 og var på 18 prosent i 2017. Bakgrunnsdata for figuren viser at utenlandske spilloperatører, samlet sett, har økt sin mediespending betraktelig i perioden, og tatt stadig større del av markedet. I 2017 var SoV for de utenlandske operatørene på hele 74 prosent.

Av isolerte annonseflater, er det annonsering på TV som er den sentrale komponenten i SoV. Over 93 prosent av total SoV eksl. internett i 2017 kan kobles til denne annonseflaten. Av øvrige annonseflater av vesentlig størrelse, inngår blant annet radio, kino, plakater og aviser/ukepresse/fagblad. Dette er annonseflater der Norsk Tipping og Rikstoto er alene om å markedsføre pengespill, hvilket innebærer at enerettsaktørene til sammen har 100 prosent SoV på disse flatene.[55] Av annonseflatene som inngår i SoV er det altså kun på TV enerettsaktørene må kjempe om oppmerksomheten med utenlandske spilltilbyderne.

Ser vi videre på Norsk Tippings og Rikstotos *faktiske* kostnader knyttet til reklame og eksponering, ser vi at disse er forholdsvis stabile over tid, presentert i Figur 7-2.

Figur 7-2: Kostnader knyttet til reklame og eksponering, 2013-2017



Kilde: Kostnader knyttet til reklame og profilering/samarbeids-avtaler/informasjon fra Norsk Tippings årsrapporter, markeds- og mediekostnader fra Norsk Rikstotos årsrapporter.

Målt i faktiske kostnader har det skjedd relativt lite med omfanget av markedsføring hos enerettsaktørene de siste fem årene. Selv om vi kan se en økning hos Norsk Tipping for perioden totalt sett, har markedsføringskostnadene falt noe de siste to årene. Når det gjelder målet på relativ synlighet (SoV), viser fremstillingen en tydelig fallende tendens for Norsk Tipping, mens Rikstotos andeler ligger mer eller mindre fast. Isolert sett indikerer utviklingen at enerettsaktørene ikke opptrer aggressivt sammenlignet med konkurrentene i kategorien. Basert på utviklingen i kostnader, er det imidlertid noe overraskende at utviklingen i beregnet SoV er såpass ulik for de to aktørene. Dette kan imidlertid skyldes endret relativ mediespending innenfor ulike markedsføringsflater – at Norsk Rikstoto har fokusert sin markedsføring rundt flater som gir mer utslag på beregninger av SoV, eller at Norsk Tipping har dreid sin markedsføring over på flater som i mindre grad fanges opp i SoV. Det kan også skyldes støy i målingene, eller andre svakheter i hvordan SoV estimeres.

7.2.3 Svakheter med SoV

Figur 7-1 gir ikke et komplett bilde av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos synlighet. Det er flere viktige markedsføringsflater som Share of Voice ikke tar tilstrekkelig hensyn til, der enerettsaktørene er alene om å markedsføre pengespill. Dette vil vi komme tilbake til i avsnitt 7.3. Dersom man tar denne eksponeringen med i beregningen, er det grunn til å tro at Norsk Tipping og Rikstotos synlighet relativ til konkurrentene er høyere enn det som fanges opp i Share of Voice.

Videre er det mulige svakheter knyttet det faktum at SoV beregnes på grunnlag av veiledende

[54] Tilsvarende undersøkelse utført av Starcom for Norsk Rikstoto finner noe lavere estimat. Tallene er imidlertid fortsatt stabile, mellom 5 % og 7 % i perioden 2014-2017. Videre, siden Norsk Rikstoto er en stiftelse, uten mva-regnskap og uten mulighet for mva-fradrag for markedsføringskostnader, kan det være slik at kostnadene knyttet til markedsføring er høyere for Norsk Rikstoto sammenliknet med Norsk Tipping. Dette tas ikke høyde for når vi sammenlikner SoV.

[55] Med unntak av noe markedsføring fra bla. travbanene

reklamepriser på de ulike flatene. Eventuelle rabatter er ikke hensyntatt. Dette spiller imidlertid mindre rolle når vi bruker SoV som et mål på relativ synlighet. Samtidig kan det bidra til å forklare hvorfor Norsk Rikstoto ser ut til å lykkes bedre i å opprettholde en jevn SoV, til tross for at faktiske kostnader er forholdsvis jevne – ved at de har fremforhandlet bedre rabatter i perioden.

7.3 Markedsføringskanaler

I det følgende vil vi se nærmere på sentrale flater der Norsk Tipping og Norsk Rikstoto markedsfører sine spill. Vi vil se på både omfang og innhold i disse markedsføringsaktivitetene, samt påpeke forskjeller og likheter på tvers av markedsføringsflatene.

Vi vil fokusere på markedsføring på TV, på nett (i nettaviser) samt direkte markedsføring (e-post og SMS). Vi vil også se på annen eksponering, som ikke nødvendigvis kan ansees å være en ren markedsføringsaktivitet, men som likevel kan ha stor markedsføringsverdi. Markedsføring på andre flater, som radio, kino eller i trykket media, vil vi ikke vie særlig oppmerksomhet.

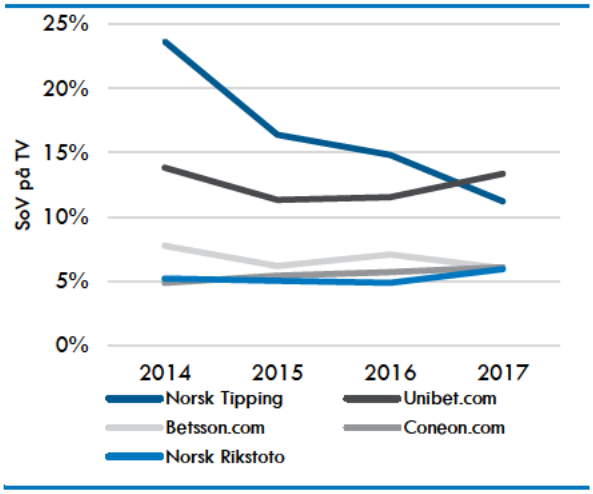
7.3.1 TV-reklamer

Markedsføring på TV er den klart viktigste komponenten i beregninger av Share of Voice. Store deler av variasjonen i enerettsaktørenes totale SoV kan forklares med utviklingstrekk innenfor denne markedsføringsflaten.

Medietilsynets statistikk (2017) viser at enerettsaktørene samlet sett har redusert sin pengebruk på TV-reklamer de siste årene, ned 9 prosent siden 2015. Samtidig har de utenlandske spilloperatørene brukt stadig mer penger på markedsføring på TV, opp 42 prosent i perioden, ifølge Medietilsynets statistikk. Det er med andre ord de uregulerte aktørene som driver utviklingen på denne markedsføringsflaten. Samlet sett har disse tatt stadig større andel av totalmarkedet for markedsføring av pengespill. Mye av utviklingen kan forklares med tilkomst av nye utenlandske spilltilbydere på markedet. Medietilsynets statistikk er imidlertid noe grovmasket, da den behandler regulerte og uregulerte aktører samlet, og forteller oss sånn sett ikke noe om størrelsesforholdene mellom enkeltaktører.

Figur 7-3 viser utviklingstrekkene i SoV på TV for de største aktørene på det norske markedet. Norsk Rikstoto sin SoV i kategorien har vært stabil i perioden, og Norsk Rikstoto er den femte største aktøren i TV-markedet i 2017. For Norsk Tipping ser vi tydelige tegn til at selskapet taper synlighet innen TV-reklame. Fremstillingen viser at det først og fremst er utviklingen innenfor TV-reklame som forklarer den negative utviklingen i Norsk Tippings totale synlighet. Fra 2016 til 2017 mistet de også posisjonen som største annonsør på TV, til Unibet.com. Vi må imidlertid påpeke at det er noe usikkerhet knyttet til disse tallene, og at rangeringen kan variere mellom ulike målinger, særlig der det er tett om plassene og der flere selskap har omtrent lik SoV.

Figur 7-3: SoV på TV



Kilde: Starcom for Norsk Rikstoto

De utenlandske spilloperatørene fremhever betydningen av markedsføring gjennom TV-reklame for å styrke sine merkevarer. Selskapene peker på at enerettsaktørene har et stort fortrinn som etablerte aktører med merkevarer som har stor tillit i befolkningen. For å konkurrere mot enerettsaktørene, oppleves behovet for TV-reklame som stort. Flere av de utenlandske operatørene nevner at markedsføring dels drives av et behov for å motarbeide negativ omtale i medier. De peker også på at reklame på TV fortsatt er en svært viktig flate for å fange oppmerksomhet i befolkningen, på tross av at utviklingen i medievaner generelt viser en dreining vekk fra lineær-TV.

Når det gjelder innhold i reklamene, vet vi fra intervjuer med enerettsaktørene at markedsføringen er fokusert rundt spill med bredt nedslagsfelt. Dette gjelder all markedsføring, på alle flater, men vi omtaler det her under TV-reklamer. For Norsk Tipping, brukes det mest ressurser på å markedsføre lotterispill. Spill med høyt skadepotensial, som Belago, Multix og kasinospill, markedsføres ikke. Rikstoto på sin side, fokuserer mye av markedsføringen sin rundt Lyntoto, som er en spillform som forenkler spillet og fjerner ferdighetselementet fra det å spille på hestesport (ferdigutfylt bong). Norsk Rikstoto peker selv på at manglende kunnskap om hest er en barriere for rekruttering av nye spillere. Lyntoto skal bidra til å bryte ned slike barrierer, og gjøre spill på hest enkelt og tilgjengelig for alle.

Roksvaag (2018) ser nærmere på enkelte innholds-komponenter i pengespillreklame på TV. Rapporten har analysert 26 unike reklamer for både uregulerte og regulerte aktører. Et generelt funn er at samtlige selskaper presenterer pengespill som utelukkende positivt. Oppfordring til spill skjer indirekte gjennom fokus på de positive sidene av spillet – spenningen, underholdningen, sosialt samhold og muligheten til å vinne penger og realisere drømmer.

Et annet generelt funn fra rapporten er at ingen av selskapene promoterer ansvarlig spill og konkrete ansvarlighetstiltak i sine TV-reklamer, foruten lite synlige henvisninger til Hjelpelinjen.

Videre ser Roksvaag (2018) på konkrete virkemidler som tas i bruk i reklamene, herunder virkemidler som bygger selskapenes merkevare (hvilke verdier de spiller på) og finansielle virkemidler som stimulerer til rekruttering eller økt innsats. Kartleggingen avdekker at de uregulerte aktørene tar i bruk et bredere repertoar av virkemidler for å bygge sine merkevarer. Norsk Tipping og Rikstotos reklamer er i hovedsak fokusert rundt sosiale verdier og at spill er underholdende, mens de utenlandske spilloperatørene i tillegg spiller på verdier som maskulinitet, spenning og folkelighet. Liknende finner rapporten at de utenlandske selskapene tar i bruk et langt bredere repertoar av finansielle virkemidler, deriblant bonuser, innskuddsrabatt, gratisspill, «freespins» og gaver. Enerettsaktørene på sin side, har kun adgang til å bruke ett finansielt virkemiddel, nemlig promotering av høye gevinster/jackpot.

De utenlandske spilloperatørene vi har intervjuet forteller at markedsføringen på TV i hovedsak er orientert rundt bygging av merkevare, ikke enkeltspill. Målsetningen er å bygge tillit til merkevaren som helhet og få spillere til å ta steget innenfor deres spillportaler.

7.3.2 Nettannonsering (nettaviser)

For digital annonsering (annonsering på nett) vil vi fokusere på annonsering i norske nettaviser. Dette er en annonseflate der enerettsaktørene er alene om å markedsføre pengespill.

Roksvaag (2018) ser på digital annonsering i de mest leste norske nettavisene. Datainnhentingen er gjort på en forholdsvis enkel måte, over et begrenset tidsrom, men gir oss fortsatt et godt bilde over innholdet i markedsføringen på denne flaten.

Rapporten finner at nettannonsene, i likhet med TV-reklamer, utelukkende vinkler pengespill på en positiv måte, med fokus på store premier og vinnerne. Den reelle vinnersannsynligheten blir implisitt underkommunisert. På den andre siden finner Roksvaag at nettannonsene generelt virker noe mindre oppfordrende sammenliknet med reklame på TV. Videre påpekes det at ansvarlighetstiltakene er mer synlige i de digitale annonsene, riktignok etter at publikum har klikket seg inn på annonseinnholdet.

Av konkrete virkemidler finner rapporten markedsføring av jackpot/høy gevinst i 20 prosent av de observerte annonsene. Videre pekes det på man i noen tilfeller finner bruk av innholdsmarkedsføring, det vil si markedsføring som etterligner redaksjonelt innhold. For eksempel omfatter dette formidling av vinnerhistorier som ligner en nyhetsartikkel i utforming. Ettersom slike annonser gjerne er plassert mellom faktiske nyhetsartikler, kan det være vanskelig for lesere å skille hva som er reklame og hva som faktisk er redaksjonelt innhold. En kompliserende faktor er at flere av de store nettavisene har kommisjonæravtale med Norsk Tipping og Rikstoto, som gjør at noe av det redaksjonelle innholdet er merket med aktørenes logo.

7.3.3 Direkte markedsføring

Direkte markedsføring, ofte omtalt som kunderelasjonshåndtering (CRM), er direkte kontakt mellom spillselskapene og registrerte kunder. Roksvaag (2018) analyserte SMS-er og e-poster fra en rekke ulike spillselskap, begge enerettsaktørene samt 15 utenlandske spillselskap. Rapporten finner at omtrent 13 prosent av mottatte henvendelser på SMS eller e-post kom fra Norsk Tipping eller Rikstoto, mens de resterende 87 prosent kom fra utenlandske spillselskaper. Det påpekes imidlertid stor variasjon i hyppighet mellom selskapene.

Rapporten finner at den direkte markedsføringen gjennomgående er mer direkte oppfordrende enn markedsføring på andre flater. Tonen er mer personlig og direkte. Rapporten finner at enkelte utenlandske spillselskap har et stadig mer pågående og oppfordrende språk dersom man lar være å benytte seg av velkomsttilbud eller gjøre innskudd på spillkontoen.

Når det gjelder konkret virkemiddelbruk, finner Roksvaag (2018) at enerettsaktørene, sammenlignet med øvrig markedsføring, spiller på et noe bredere repertoar av merkevarebyggende verdier - underholdning, samfunnsansvar, folkelighet, spenning, sosiale verdier og kunnskap (om sportsspill). I tillegg markedsfører Norsk Tipping og Rikstoto jackpot/høye gevinster i sin direkte kundekontakt. I likhet med markedsføring på TV, finner rapporten at de utenlandske selskapene spiller på et langt bredere repertoar av merkevarebyggende budskap og at de tar i bruk langt flere finansielle virkemidler i sin direkte markedsføring, sammenliknet med enerettsaktørene.

Selv om den direkte markedsføring er direkte oppfordrende i tone og virkemiddelbruk, vet vi at

denne formen for markedsføring er underlagt forholdsvis strenge begrensninger hos enerettsaktørene. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har flere ansvarlighetsmekanismer rundt sin direkte markedsføring. Kunder som registrerer seg hos Norsk Tipping eller Rikstoto, må aktivt samtykke i at de kan motta direkte henvendelser på SMS eller e-post. Videre har Norsk Tipping en rekke begrensninger på sin direkte markedsføring, nedfelt i «Nei-takk lista». Norsk Tipping driver ikke direkte markedsføring mot risikospillere (gul eller rød status i PlayScan), mot spillere som har utestengt seg selv eller som har nådd sin spillgrense.

Vi har ingen informasjon som tilsier at de utenlandske spillselskapene har liknende restriksjoner på sin direktekontakt med kundene. I tillegg til e-poster og SMS-er vet vi at flere av de utenlandske spilloperatørene også kontakter sine spillere gjennom telefonoppringninger, og i noen tilfeller sosiale sammenkomster. Enkelte har også tettere oppfølging og «pleie» av storspillere, noe som tidligere har vært adressert i media.[56]

7.3.4 Andre «tradisjonelle» markedsføringsflater

Markedsføringsflatene radio, kino, trykket media og plakater i det offentlige rom utgjør sammen kun i overkant av 6 prosent av total SoV eksklusiv internett (AdDynamics for Norsk Tipping). Av den grunn er de ikke viet mye oppmerksomhet i vår rapport. Vi vet dessuten lite om innholdet i denne markedsføringen, og om den varierer mye fra markedsføringen i andre kanaler. Vi har imidlertid liten grunn til å tro at dette er tilfelle.

7.3.5 Annen eksponering

Her ser vi nærmere på annen eksponering, som ikke nødvendigvis kan ansees å være en ren markedsføringsaktivitet, men som likevel kan ha stor markedsføringsverdi. Vi tar for oss tre former for eksponering der Norsk Tipping og Rikstoto sine merkevarer er synlige.

TV-sendte trekninger

Av TV-sendte trekninger omtaler vi her de sendingene som er tilgjengelig gjennom ordinære TV-kanaler. Per i dag omfatter dette de NRK-sendte trekningene av Lotto og Vikinglotto (inkl. Joker). Rikstoto sine travsendinger på VGTV og Rikstoto Direkte (egen strømmetjeneste) inngår ikke.

De NRK-sendte trekningene sendes ukentlig (Vikinglotto på onsdager, Lotto på lørdager). Lottotrekningen er den klart største med rundt 550 000 seere i snitt i 2017.[57] Dette er altså eksponering som når ut til et høyt antall (potensielle) spillere.

Vi har observert et utvalg Lotto- og Vikinglotto-trekninger i 2018. En generell kartlegging av innholdet, foruten selve trekningene, er at sendingene i stor grad fokuserer på premiestørrelser og vinnere av store pengepremier. Flere sendinger inneholder innslag der tidligere vinnere av toppgevinst presenteres og forteller sine vinnerhistorier. Vi finner også at formålsmottakere (gjennom «Grasrotandelen») omtales og vises frem i flere av sendingene. Vi finner ingen referanser til ansvarlighetstiltak i sendingene, hverken i omtale eller i synlig grafikk.

Kommisjonærleddet

Med eksponering i kommisjonærleddet mener vi all eksponering av Norsk Tipping og Rikstoto sine spill og logoer i nettverket av fysiske kommisjonærer. Vi behandler markedsføringskampanjer (plakater ol.), synlige spill (spillbonger, -kuponger og lodd) og synlige logoer i spillområdene under ett her. Dette er omfattende eksponering som det ikke tas høyde for i beregninger av Share of Voice, men som kan være av svært stor markedsføringsverdi.

På Norsk Tipping sine hjemmesider omtales hva det innebærer å være kommisjonær for Norsk Tipping. Her ser vi at det legges tydelige føringer om synlighet og eksponering av spillene og Norsk Tippings merkevare hos den enkelte kommisjonær:

> *«Både inne i og utenfor kommisjonærens lokaler skal det tydelig vises at de forhandler spill fra Norsk Tipping ved hjelp av vårt butikkonsept … Utvendig profilering er viktig for å tiltrekke seg kunder og ha en synlig profil i markedet.»*

Kilde: Norsk Tippings nettsider

Det fremstår tydelig i føringene fra Norsk Tipping at kommisjonærleddet ikke bare skal fylle en salgsfunksjon, men også være en arena for profilering og markedsføring. Det er imidlertid ikke to adskilte funksjoner – de to må sees i sammenheng.

Funn fra befolkningsundersøkelsen (se kapittel 767.4, Figur 7-4) bekrefter også at synligheten på denne flaten er sterk. Kun 13 prosent rapporterer å *ikke* ha vært eksponert for pengespillreklame i butikk (11 prosent for moderat risiko- og problemspillere).

[56] Se for eksempel: https://p3.no/dokumentar/klokkesmugleren/).

[57] Kilde: Norsk Tipping (AdvantEdge – Tech Edge © 2018)

Kun for TV-sendte reklamer finner vi lavere andel respondenter som svarer «aldri» på spørsmålet.

Kobling til formål

Her vil vi omtale eksponering der Norsk Tipping og Norsk Rikstotos merkevarer profileres i sammenheng med formålsmottakere og andre positive formål.

For Norsk Rikstoto foreligger en sterk kobling til hestesporten. Som finansieringskilde er Norsk Rikstoto ryggraden i deres aktiviteter, og rollen er nedfelt i vedtektene og i konsesjonen. Følgelig er Norsk Rikstotos eksponering i sammenheng med hestesporten naturlig nok stor.

Gjennom sponsorprogram og markedsføring av overskuddskonsepter kobles også Norsk Tippings merkevare til formålsmottakerne. Denne kommunikasjonen har til hensikt å bevisstgjøre folk om Norsk Tippings samfunnsoppdrag. Eksponeringen er med på å bidra til et positivt omdømme rundt Norsk Tippings merkevare.

Av Norsk Tippings årsrapport (2018) ser vi at store deler av sponsorprogrammene er idrettsrelaterte, men at det er bestemt å redusere antallet idrettsavtaler. I stedet vil porteføljen dreies mot andre typer sponsorater. Totalt omfang av sponsorater utgjorde over 75 millioner kroner i 2017. Dette er en markant nedgang i forhold til foregående år – ned 19 prosent fra 2016 og 26 prosent fra 2015.

Av annen eksponering der Norsk Tipping kobles direkte til idretten, kan vi trekke frem Idrettsgallaen, som Norsk Tipping er med på å arrangere. I tillegg kommer blant annet markedsføring av overskuddskonsepter som Grasrotandelen, Drømmetanken og Drømmestipendet, der særlig førstnevnte markedsføres i et vesentlig omfang.

7.4 Effekter av markedsføring - funn fra befolkningsundersøkelsen

Det antas at markedsføring av pengespill øker totalkonsumet og at den enkelte tilbyders markedsføring kan påvirke spillselskapers relative markedsandeler. Omfanget av markedsførings-aktiviteter innenfor kategorien indikerer også at tilbyderne i markedet anser dette som et viktig strategisk virkemiddel i konkurransen om nye kunder.

Man skiller gjerne mellom markedsføring i form av finansielle insentiver og i form av merkevarebygging. De finansielle insentivene har som et viktig mål å tiltrekke seg nye kunder i form av rekrutterings-insentiver som velkomstbonus, gratisspinn og gaver eller i form av innskuddsinsentiver som bonus, innskuddsrabatt, konkurranser, bonus per innskudd, jackpot og gratisspill. En annen måte å tiltrekke seg nye kunder på er å gi vervepremier til spillere som rekrutterer andre til samme tilbyder.

Markedsføring som fokuserer på merkevarebygging vil typisk vektlegge faktorer som selskapets legitimitet, og assosiere produktet med en positiv og attråverdig livsstil og holdninger. Kjendisambassadører, vekt på forbrukerrettigheter og spillansvarlighet inngår ofte for å bygge merkevaren. Det antas at markedsføring som fokuserer på merkevarebygging i stor grad bidrar til å holde på kunder og på lengre sikt til å tiltrekke seg nye kunder som finner selskapet appellerende.

Når det gjelder effektene av markedsføring, skiller vi gjerne mellom indirekte og direkte markedsføring. Indirekte markedsføring er ikke rettet mot spesifikke enkeltindivider og omfatter normalt reklame på TV, radio, plakater, reklame på internett og sponsoravtaler. Dette vil typisk utgjøre markedsføring i form av merkevarebygging. Direkte markedsføring retter seg mot enkeltindivid, gjerne via epost eller SMS. Vi vil i det følgende fokusere hovedsakelig på indirekte markedsføring.

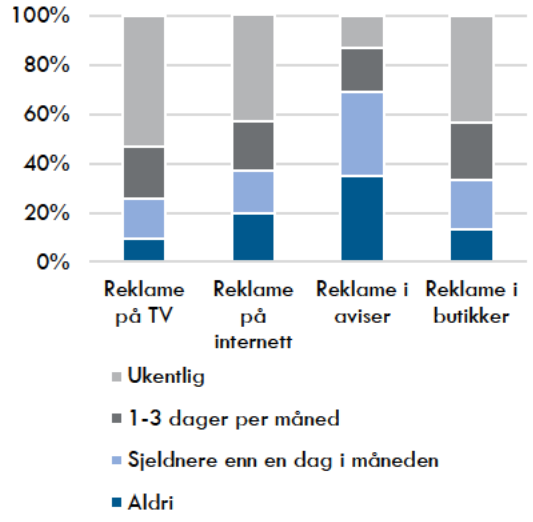
7.4.1 Eksponering for pengespillreklame - omfang

For å vurdere effektene av markedsføringen av pengespill, starter vi med å se på i hvilken grad selskapene oppnår synlighet i befolkningen. Dette ble undersøkt i befolkningsundersøkelser om penge- og dataspillproblemer gjennomført i 2013 (Pallesen, et al., 2014) og 2015 (Pallesen, et al., 2016). For å kartlegge eksponering for og kilder til reklame for pengespill ble respondentene bedt om å ta stilling til hvor ofte de i løpet av de siste 12 månedene hadde sett reklame for pengespill på/i:

- TV
- Internett
- Aviser
- Butikker

Svaralternativene var «*aldri*», «*sjeldnere enn en dag i måneden*», «*1-3 dager per måned*», «*1-2 dager per uke*» og «*3 dager per uke eller oftere*». Vi har imidlertid forenklet fremstillingen noe, og slått sammen de to sistnevnte svaralternativene til en felles kategori - «ukentlig». Figur 7-4 viser resultatene fra befolkningsundersøkelsen i 2015.

Figur 7-4: Eksponering for pengespillreklame over ulike flater



Kilde: Pallesen, et al., 2016

Som figuren viser, ble pengespillreklame hyppigst registrert på TV, etterfulgt av på internett. Reklameeksponering i butikker ble registrert i et noe lavere omfang, mens reklame for pengespill forekom sjeldnest i aviser.

Samlet sett er det liten endring fra 2013 til 2015 i antall respondenter som svarer at de hadde blitt eksponert for pengespillreklame minst en gang i løpet av det siste året. Det er imidlertid noen endringer innenfor de ulike markedsføringsflatene.

- Det ble rapport mer hyppig eksponering for pengespillreklame på TV og internett i 2015 enn i 2013.
- Nedgang i eksponering for pengespillreklame i aviser fra 2013 til 2015.
- En viss nedgang i eksponering for pengespillreklame i butikker fra 2013 til 2015.

Befolkningsundersøkelsen ser også på eksponering for pengespillreklame i ulike kanaler relatert til alder. Slår man sammen data 2013 og 2015, finner vi at yngre langt mer hyppig er eksponert for pengespillreklame på TV og internett enn eldre. Mens bare 5,4 prosent av de 16-26 år ikke hadde sett reklame for pengespill på TV de siste 12 månedene er den tilsvarende andelen blant dem 66-74 år 23,5 prosent. De tilsvarende andelene for pengespillreklame på internett (ikke sett) er 3,4 prosent (16-25 år) og 59,6 prosent (66-74 år). Funnene vedrørende TV er ikke i overensstemmelse med tidsbruksstudier, som viser at yngre ser mindre på TV enn eldre (Statistisk Sentralbyrå, 2012).

Statistikken viser altså at yngre deler av publikum er sannsynligvis er mer mottakelige for budskapet i TV-reklamer. Funnene kan forklares med at yngre gjerne ser mer på kanaler med reklame for pengespill, sammenliknet med de eldre, eventuelt at yngre er mer oppmerksom på reklame som vises. Det kan også tenkes at pengespillreklamene i disse mediene har en form og innhold som appellerer sterkere til yngre enn til eldre.

Funnene er for øvrig i tråd med studier som viser at yngre bruker internett mer enn eldre (Helsper, 2010). Når det gjelder eksponering for pengespillreklame fra aviser viser resultatene et noe annet bilde. Det er primært de middelaldrende og de eldste aldersgruppene som eksponeres mest for reklame for pengespill via dette mediet, og i mindre grad de yngre. Aldersforskjellene i eksponering er imidlertid ikke så sterke som for TV og internett. Resultatene viser at pengespillreklame eksponert for i butikker rapporteres mest av dem i aldersgruppene 26-35 år, 36-45 år og 46-55 år. Generelt viser analysene at den klareste alderseffekten gjelder eksponering for pengespillreklame via TV og internett der de yngre rapporterer mer hyppig eksponering enn de eldre. Det bør bemerkes at yngre rapporterer generelt å bli mer påvirket av pengespillreklame enn eldre (Pallesen, et al., 2014; Pallesen, et al., 2016).

Eksponering og spillernes risikoprofil

Basert på data fra befolkningsundersøkelsene i 2013 og 2015 har vi videre undersøkt om eksponering for pengespillreklame var forskjellig for respondenter uten pengespillproblemer/lavrisikospillere og moderate risikospillere/problemspillere.[58]

Sammenlikning av de to gruppene viser at moderate risikospillerne/problemspillerne rapporterer større grad av eksponering for pengespillreklame enn respondentene uten pengespillproblem/ lavrisikospillerne for alle medier, bortsett fra aviser. Med andre ord - spillerne med høyest risikoprofil rapporterer generelt hyppigere eksponering av pengespillreklame. Dette funnet er også i tråd med en nyere norsk rapport på feltet (Roksvaag, 2018).

En mulig årsak til at personer med pengespill-problemer rapporterer mer eksponering for pengespillreklame enn dem uten pengespillproblemer kan være at førstnevnte gruppe i større grad får oppmerksomheten automatisk dratt mot stimuli som er assosiert med deres avhengighet. Dette er i tråd med en tidligere studie på rusavhengighet som viser at rusavhengige får oppmerksomheten sterkere dratt mot rusrelaterte stimuli sammenliknet med dem uten slik problemer (Hester & Luijten, 2014). Det er også i

[58] Inndelingen i disse kategoriene er basert på skårene på instrumentet Problem Gambling Severity Index og kategorisering av spillere etter risikoprofil (Ferris & Wynne, 2001).

overensstemmelse med en norsk studie av pengespillavhengighet (Molde, et al., 2010), samt en internasjonal oversiktsartikkel vedrørende oppmerksomhetsskjevhet knyttet til pengespillproblemer (Hønsi, et al., 2013).

Effekter av markedsføring

I befolkningsundersøkelsene ble det også undersøkt i hvilken grad ens holdninger til og atferd i forbindelse med pengespill ble påvirket av reklame. En hovedtendens her er at indirekte markedsføring (reklame i TV, radio, aviser, butikk etc.) har en betydelig effekt med hensyn til å informere forbrukerne om ulike former for pengespill og ulike selskaper som tilbyr pengespill (følger med på reklame, kjenner til flere former for pengespill, kjenner til flere selskaper som tilbyr pengespill). Reklamen ser ut til å, til en viss grad, påvirke både spilleatferden (frekvens, sjanse for å delta), og spilleintensjoner (vurderer å spille i fremtiden). Holdninger til pengespill ser også ut til å kunne bli mer positiv etter eksponering for pengespillreklame (gjør meg mer interessert, gjør meg positivt innstilt).

Reklame for pengespill ser imidlertid ikke ut til å ha veldig stor subjektiv innvirkning på risikoen respondentene rapporterer de er villige til å ta under spilling.

Samlet sett synes reklame for pengespill å ha en relativt stor innvirkning. Innvirkningen ser også ut til å være sterkere for antatt svake grupper (yngre og personer med pengespillproblem) enn for andre. I denne sammenhengen kan det være på sin plass å minne om rapporter som indikerer at pengespillreklame ser ut til å kunne utløse tilbakefall hos enkelte som sliter med pengespillproblem (Binde, 2007)

Roksvaag (2018) undersøker hvilke reklameelementer som hadde sterkest effekt (med tanke på å spille mer eller mindre). Rapporten finner at nesten alle reklameelementer virker drivende, bortsett fra reklame som henvender seg til ett kjønn eller som gjør bruk av kjendisambassadører. Generelt virker de fleste elementene sterkest drivende for moderat risiko/problemspillere. De fem mest drivende reklameelementene er jackpot, multibettilbud, premie for nære-på-gevinst, velkomstbonus og bedre odds. Velkomstbonuser var et virkemiddel som forekom hyppig i TV-reklamene (Roksvaag, 2018).

Studien til Roksvaag (2018) viser videre at befolkningen har mer negative holdninger til reklame for pengespill enn til reklame for matvarer og biler. Befolkningen (inklusive spillere) ser overordnet ut til å ha restriktive holdninger til pengespillreklame og ser ut til å ønske strengere regulering.

Det konkluderes med at eksponering for pengespillreklame er hyppig forekommende, og økende, særlig på TV. Her dominerer reklame for uregulerte aktører. De siste årene har det vært en økning i pengespillreklameeksponering via TV og internett. Yngre er mer eksponert for reklame i disse mediene enn eldre.

Moderate risikospillere/ problemspillere rapporterer å bli mer eksponert for pengespillreklame enn andre. De rapporterer videre å bli langt mer påvirket enn andre grupper av slik reklame. Særlig bekymringsfullt er at pengespillreklame rapporteres å øke spillingen langt mer for denne gruppen enn for andre. I den norske befolkningen, også blant aktive spillere, er det forholdvis restriktive holdninger til pengespillreklame og mange ønsker strengere regulering av denne type reklame.

8. Vurderinger av virkningene av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos markedsføringsaktiviteter

Markedsføring av Norsk Tipping og Rikstoto sine spill trer rett inn i tidligere omtalte balanseøvelse mellom kanaliseringshensyn og hensyn til de spilleavhengige. På den ene siden skal aktørene kanalisere spillere bort fra uregulerte spilloperatører, hvilket vanskelig kan oppnås uten å være synlige i markedet. Med andre ord - effektiv kanalisering forutsetter et visst markedsføringsomfang.

På den andre siden står imidlertid hensynet til de med problematisk spilladferd. Som nevnt tidligere er denne spillergruppen gjennomgående mer observante for pengespillreklame, og lar seg i større grad påvirke til å satse mer, sammenliknet med befolkningen for øvrig.

Å balansere disse to hensynene er en krevende øvelse, uten entydige svar på hva som er riktig innhold og omfang for Norsk Tipping og Rikstoto sine markedsføringsaktiviteter. I dette kapittelet vil vi presentere våre vurderinger av de ulike markedsføringsaktivitetene Norsk Tipping og Rikstoto utfører i dag, og drøfte disse i lys av kanaliseringspotensial og potensielle skadevirkninger.

Drøftingene vil i stor grad baseres på funn presentert i kapittel 7. Vi vil også peke på relevante funn fra våre samtaler med interesseorganisasjoner som arbeider med pengespillproblematikk. Vi vil starte med å kort presentere viktige funn fra disse samtalene, før vi videre tar for oss enerettsaktørenes markedsførings-aktiviteter per markedsføringsflate. Her er det viktig å merke seg at aktørenes markedsføringsarbeid i utgangspunktet ikke enkelt lar seg vurdere som enkeltkomponenter. Når vi drøfter omfang og innhold på den enkelte markedsføringsflate, må vi samtidig ta hensyn til markedsføringsaktiviteter som skjer på andre flater. Markedsføringen må derfor vurderes i et helhetlig bilde. Drøftingene hviler også i stor grad på et kvalitativt informasjonsgrunnlag, som gjør at det alltid vil være knyttet noe usikkerhet til eventuelle konklusjoner.

8.1 De spilleavhengiges perspektiv

Vi har gjennomført intervjuer med en rekke organisasjoner som arbeider med pengespill-problematikk. Gjennomgående for intervjuene er at organisasjonene er kritiske til det totale omfanget av markedsføring for pengespill. Videre er de kritiske til at man møter pengespillreklame på så mange forskjellige markedsføringsflater. Organisasjonene peker på at det knapt finnes noen flater som er fri for pengespillreklame. Denne kritikken er tydelig rettet mot Norsk Tipping og Rikstoto, som har eksklusiv tilgang til flere markedsføringsflater enn de uregulerte aktørene.

Organisasjonene peker på at reklame for pengespill, selv reklame for «ufarlige» spill, kan for problem-spillerne oppleves som en generell reklame for pengespill, og at dette kan gjøre det vanskeligere å bryte med egen problematferd. Dette er i samsvar med litteratur på feltet (Binde, 2007).

Videre retter organisasjonene mer eller mindre unison kritikk mot det de omtaler som ensidig positiv vinkling av pengespill – at markedsføringen utelukkende fokuserer på de positive sidene av pengespill. Dette bidrar til å undergrave rasjonelle vurderinger av vinnersjanser og risiko, og appellerer heller til atferd styrt av følelser. Også dette støttes i litteratur på feltet (Roksvaag, 2018).

Flere av organisasjonene vi har vært i kontakt med etterlyser markedsføring som fokuserer mer på farene knyttet til pengespill. I enkelte av intervjuene har organisasjonene også pekte på at ansvarlighet kunne vært brukt aktivt som markedsføringsstrategi, og at Norsk Tipping og Rikstoto burde vært foregangsselskap for en markedsføringsstrategi som satte ansvarlig spill i fokus.

8.2 TV-reklame

Omfang

Både Norsk Tipping og Rikstoto har, til enkeltaktører å være, en forholdsvis høy Share of Voice innenfor kategorien TV, hvilket innebærer at de er forholdsvis godt synlige i denne markedsføringskanalen. De dominerer likevel ikke kategorien. Beregnet SoV for Norsk Tipping og Rikstoto er henholdsvis 11 og 6 prosent. Selv om Norsk Tipping og Rikstoto har henholdsvis størst og tredje størst SoV innen kategorien, kjemper de om oppmerksomheten mot et stort antall utenlandske merkevarer som markedsfører sine spill for norske TV seere. Basert på våre funn vedrørende konkurransenærhet mellom enerettsaktørene og de utenlandske operatørene, er det rimelig å anta at kanalisering forutsetter en tydelig tilstedeværelse på de flatene hvor konkurrentene markedsfører sine spill.

Samtidig er det et poeng at Norsk Tipping og Rikstoto ikke skal være pådrivere for at det totale omfanget av pengespillreklame på TV øker. Det faktum at Norsk Tipping og Rikstoto er såpass tunge aktører innenfor kategorien, medfører et ansvar for å ikke foreta seg grep som konkurrentene må svare på. Dersom Norsk

Tipping og Rikstoto skulle gå offensivt til verks, og øke omfanget av TV-reklame betydelig, er det god grunn til å tro at de utenlandske konkurrentene vil svare med samme mynt. Mye fordi TV er en av få markedsføringskanaler der de utenlandske spilloperatørene faktisk har mulighet til å svare. Da risikerer man at det samlede omfanget av TV-reklame øker, uten at enerettsaktørenes relative andel nødvendigvis endres. En slik utvikling vil være forbundet med økt konsum av pengespill og uendret effekt på kanalisering. Av den grunn er det viktig at ikke Norsk Tipping eller Rikstoto foretar grep som bidrar til tilstramning i konkurransen om synlighet i denne kategorien.

Vi ser lite som tyder på at Norsk Tipping og Rikstoto i særlig grad er drivende for utviklingen innen TV-reklame for pengespill. Særlig Norsk Tipping har hatt kraftig fallende SoV innen denne kategorien de siste årene (se Figur 7-3) hvilket betyr at de taper synlighet relativt til konkurrentene. Norsk Rikstoto sin SoV er relativt stabil, som kan tyde på at de bedre lykkes å beholde sin posisjon relativ til konkurrentene, uten å bidra noe særlig til at det samlede omfanget av TV-reklame for pengespill øker.

Innhold

Ser vi videre på innholdet i reklamene, merker vi oss at både Norsk Tipping og Rikstoto tar i bruk finansielle insentiver i sin markedsføring på TV, i all hovedsak høy gevinst / jackpot. Dette er blant de mest effektive virkemidlene for å påvirke spillere til å satse mer. Det er altså en viss fare knyttet til Norsk Tipping og Rikstotos bruk av slike virkemidler.

Samtidig må det påpekes at enerettsaktørene er langt fra alene om å ta i bruk finansielle virkemidler i sin markedsføring. De utenlandske aktørene bruker jevnt over et lang bredere repertoar av finansielle virkemidler i sin markedsføring (Roksvaag, 2018). I våre intervjuer med disse har finansielle virkemidler blitt omtalt som et «nødvendig onde» som er gitt av konkurransesituasjonen. Så lenge noen tilbyr bonuser, gratisspill etc., er det umulig for andre å la være. Dette er så sterke virkemidler at det vil være forbundet med tap av markedsandeler å la være å ta dem i bruk, så fremt ikke konkurrentene gjør det samme.

Samme argumentasjon som over kan brukes om Norsk Tipping og Rikstotos praksis. Så lenge de utenlandske aktørene tar i bruk finansielle virkemidler i sin markedsføring, må Norsk Tipping og Rikstoto gjøre det samme. Da er promotering av jackpoter og høye gevinster det eneste virkemiddelet de har adgang til å bruke.

Lite synlige ansvarlighetstiltak

Videre merker vi oss at ansvarlighetstiltak i liten grad er synlige i TV-reklamene, og at disse er svært begrenset (kun henvisning til hjelpelinjen). Dette er problematisert i tidligere rapporter på feltet, blant annet Roksvaag (2018), også for reklame på andre flater.

Akkurat når det gjelder TV-reklamer, er det imidlertid rimelig å anta at lite synlige ansvarlighetstiltak dels kan forklares med reklameformatet. TV-reklamer kjennetegnes av at mye informasjon presenteres på kort tid, der ulike informasjonskomponenter kjemper om seerens oppmerksomhet innenfor en begrenset tidsramme. Dersom man, i ytterste tilfelle, skal sikre seg at ansvarlighetstiltakene skal være synlige og fullt ut leselige for seerne, vil dette nødvendigvis gå på bekostning av det øvrige budskapet. Alternativt må tidsrammen for annonsen økes, hvilket vil være forbundet med økt pris og følgelig økte reklamekostnader for annonsørene.

Lyntoto - konkurrent til lotterispill?

En innholdskomponent som vi finner særlig interessant er hvordan Norsk Rikstoto velger å fokusere sin markedsføring rundt Lyntoto, et spill som er innrettet nærmest som et lykkespill. Spill på hest er normalt å regne som et ferdighetsspill, mens Lyntoto derimot er innrettet for å fjerne ferdighetselementet. Slik valg av innsats er alt spilleren behøver å ta stilling til – ikke ulikt et lykkespill. Markedsføringen fra Rikstoto er gjerne orientert rundt den samme distanseringen fra ferdighetselementet, med uttrykk som:

> *«Du trenger ikke å ha peiling på hest for å vinne»*

Med dette kan det se ut som Norsk Rikstoto forsøker å nå ut til spillere som normalt ville foretrekke typiske lykkespill – i hovedsak den store gruppen som spiller tallspill. I dette spillsegmentet er Norsk Tipping den dominerende aktøren (se kapittel 5). Her kan det altså se ut til at Rikstoto fører en markedsføringsstrategi som legger opp til direkte konkurranse om Norsk Tipping sin kundemasse. Denne strategien er det, etter vår vurdering, verdt å stille spørsmål til. Det er vanskelig å se at denne delen av markedsføringen direkte bidrar til en effektiv kanalisering.

På den andre siden finnes det argumenter som kan forsvare Norsk Rikstotos praksis på dette området. Lyntoto kan være et effektivt rekrutteringsprodukt for nye spillere som ikke har dybdekunnskap om hestespill. Ved å senke inngangsbarrierer som relaterer seg til kunnskap om spillet, og introdusere flere spillere for hesteveddløp, kan man på sikt

utvikle flere dedikerte ferdighetsspillere som spiller på hest.

Som vist tidligere, kan det se ut som Rikstoto, i mindre grad enn andre spilloperatører, lykkes med å fange yngre spillere (se kapittel 5.2.4). Dette gjør at verdien av effektive rekruteringsprodukter er stor med tanke på å opprettholde et attraktivt spilltilbud på lang sikt. Det eksisterer en form for stordriftsfordel innen tilbud av totalisatorspill, der det kreves et tilstrekkelig stort spillvolum for å oppnå attraktive premiepotter. Uten tilstrekkelig kundemasse står, med andre ord, Norsk Rikstoto i fare for å tape attraktivitet, hvilket kan åpne opp for at uregulerte aktører kan ta markedsandeler gjennom hestespill, noe som i liten grad har skjedd frem til i dag. Per i dag er ikke spill på hest en prioritert satsing for de utenlandske aktørene som opererer i Norge, mye på grunn av Rikstotos posisjon i markedet. Det kan heller ikke utelukkes at Norsk Rikstotos satsing på Lyntoto kan bidra til å ta kunder som spiller på rene tilfeldighetsspill hos utenlandske aktører, selv om våre analyser av konkurranseflater tyder på at betydningen av slike effekter er minimale.

8.3 Digital annonsering (nettaviser)

Omfang

Norsk Tipping og Rikstoto er alene om å markedsføre i norske nettaviser. Selv om aktørene er alene på denne annonseflaten, betyr det ikke at vi kan avfeie at denne markedsføringen har en kanaliserende effekt. All markedsføringsaktivitet, på alle flater, må sees i sammenheng. Det at utenlandske spilltilbydere ikke har adgang til å markedsføre på populære norske domener, gir enerettsaktørene en nyttig konkurransefordel som gjør det mulig å nå spillere uten å kjempe om oppmerksomheten med andre spilloperatører. Gitt et helhetsbilde der særlig Norsk Tipping taper synlighet i totalmarkedet forøvrig, er det rimelig med tydelig tilstedeværelse i markedsføringsflater der de lovlige spilltilbyderne har en konkurransefordel. En dreining mot denne typen markedsføring fra Norsk Tippings side kan i seg selv være en viktig årsak til at beregningene av Share of Voice viser en negativ utvikling for Norsk Tipping.

Samtidig er det grunn til å tro at dersom Norsk Tipping og Rikstotos tilstedeværelse i privilegerte markedsføringsflater blir for stor, vil dette bidra til at de utenlandske aktørene øker sitt markedsfærings-omfang i andre kanaler. Norsk Tipping og Rikstoto har et ansvar for å ikke være drivere av det totale markedsføringsomfanget i markedet. Drøftingen i kapittel 8.2 kan med andre ord sies å gjelde på tvers av markedsføringsflater.

Innholdsmarkedsføring og mediehusenes kommisjonæravtaler

Gjennomgående virker innholdet i nettannonsene å inneha noe lavere skadepotensial sammenliknet med TV-reklamene. Roksvaag (2018) finner at annonser i norske nettaviser er noe mindre oppfordrende og at ansvarlighetstiltakene gjennomgående er mer synlige.

Vi biter oss i midlertid merke i en innholdskomponent som er unik for denne markedsføringsflaten, nemlig bruk av innholdsmarkedsføring - reklame som drar veksel på redaksjonelt innhold. Det kan i noen tilfeller også være vanskelig å se forskjell på ordinær annonsering, innholdsmarkedsføring og formidling av spill via kommisjonæravtaler med nettavisene. Det kommersielle samarbeidet mellom enerettsaktørene og de største mediehusene tillater for eksempel VG og Dagbladet å formidle salg av Norsk Tipping og Rikstotos spill. Det kan for eksempel være vanskelig å se forskjell på redaksjonell omtale av idrettsarrangement, omtale av spillmuligheter (oddstips, travtips), formidling av spill og ren markedsføring.

Kombinasjonen av innholdsmarkedsføring og kommersielt samarbeid med mediehusene er en potensielt sterk markedsføringskanal for Norsk Tipping og Rikstoto, særlig for spill på idrettsarrangement. Her kan man svært målrettet treffe potensielle spillere med interesse for den enkelte idretten som det tilbys spill på.

På den ene siden er det positivt at Norsk Tipping og Rikstoto har adgang til kraftfulle markedsføringskanaler, uten å måtte kjempe om oppmerksomheten med uregulerte aktører. Videre taler det til enerettsaktørenes fordel at kanalen er spesielt egnet til markedsføring/salg av ferdighetsspill, et spillsegment der de møter sterk konkurranse fra de utenlandske spilloperatørene.

På en annen side er det potensielt problematisk at Norsk Tipping og Rikstoto tar i bruk en såpass potent markedsføringsstrategi innenfor et spillsegment med forholdsvis høyt skadepotensial (se kapittel 6.3). Her kobles interesse for idretten tett sammen med pengespill på en måte som kan være uheldig, blant annet gjennom å direkte henvise til kunnskapselementet i spillet.

Det er også et særtrekk ved deler av denne markedsføringen at potensielle spillere kan bli ledet til konsum på svært kort tid, særlig for allerede registrerte spillere. Dette gjør strategien spesielt egnet til å skape økt omsetning blant eksisterende kunder. For personer som ikke allerede er registrerte spillere vil veien til faktisk spill være lengre. Dette kan være med på å gjøre kanaliseringspotensialet i denne strategien relativt begrenset sammenlignet med

potensialet for å skape nye storspillere. Det er heller ikke slik at Norsk Tipping eller Rikstoto, med denne formen for markedsføring, svarer på en utvikling startet av andre. Vi mener derfor at det kan stilles spørsmål om hvorvidt denne praksisen kan forsvares av kanaliseringshensyn.

Som en sidebemerkning kan det legges til at mediehusenes rolle i samarbeidet med enerettsaktørene fremstår som utfordrende med tanke på deres redaksjonelle nøytralitet. Det at mediene på den ene siden skal dekke idretten redaksjonelt, samtidig som de har en kommersiell interesse i pengespill innen idretten, virker uheldig. Det kan se ut som de har en egeninteresse i lesernes interesse rundt ulike idretter og idrettsarrangement, en interesse som de kan påvirke gjennom sitt redaksjonelle arbeid. Dette er det, sett utenfra, verdt å stille spørsmålstegn ved, uten at vi skal gå noe dypere inn i denne problemstillingen her.

8.4 Direkte markedsføring

Innhold og omfang

Direkte henvendelser til spillerne, gjennom SMS og e-post, er en potensielt svært «aggressiv» form for markedsføring, da den på en direkte måte henvender seg til mottaker gjennom skreddersydd innhold, oppfordrende og personlige kontaktpunkt. Dette er en markedsføringsform med stort potensial til å påvirke folks spilleatferd, hvilket også innebærer at det er forbundet med stort skadepotensial.

Roksvaag (2018) finner at enerettsaktørenes samlede omfang av direkte markedsføring er betydelig mindre enn det samlede omfanget fra uregulerte aktører. Det er imidlertid langt flere utenlandske konkurrenter som driver direkte markedsføring. Videre er eneretts-aktørenes direkte kundekontakt underlagt flere ansvarlighetstiltak. Vi kan ikke se at de utenlandske aktørene har iverksatt liknende ansvarlighetstiltak.

Vi har lite data/empiri utover den nevnte studien. Det gjør det vanskelig å foreta en vurdering av hvorvidt omfanget av Norsk Tipping og Rikstotos direkte markedsføring kan forsvares av kanaliseringshensyn, gitt konkurransesituasjonen i markedet. Selv om man skulle kunne dokumentere at Norsk Tipping og Rikstoto er de største enkeltaktørene innenfor denne markedsføringsflaten, følger det av tidligere argumentasjon at dette ikke nødvendigvis er problematisk. Enerettsaktørene kjemper om oppmerksomheten mot et titalls utenlandske spilloperatører, hvilket kan forsvare en markant tilstedeværelse på de flater der konkurrentene markedsfører sine spill.

Videre foretar Roksvaag (2018) en gjennomgang av innholdskomponenter i den direkte markedsføringen. Denne viser at det er en rekke likhetstrekk mellom direkte henvendelser fra enerettsaktørene og fra de utenlandske aktørene, men og at de utenlandske aktørene jevnt over benytter et langt bredere og et mer aggressivt repertoar av finansielle virkemidler og virkemidler for å bygge merkevare. Dette kan trolig forklares dels med at de utenlandske aktørene er i kraftig overtall, og at disse ikke utgjør en homogen gruppe med tanke på profilering. De har behov for å differensiere seg fra hverandre.

Vi biter oss imidlertid merke i at enerettsaktørene promoterer jackpoter/høye gevinster gjennom sin direkte markedsføring. Her kombineres en innholdskomponent og en markedsføringsflate som begge er forbundet med relativt høyt skadepotensial. Dette er det grunn til å være kritisk til.

På en annen side finner Roksvaag (2018) at ansvarlighetstiltakene er relativt godt synlige i den direkte markedsføringen, sammenliknet med eksempelvis TV-reklame. Videre vet vi at Norsk Tipping lar være å henvende seg direkte til spillere som har satt seg selv på pause, nådd spillegrensen sin eller som har gul eller rød status i Playscan (se kapittel 4.4). Dette er forhold som taler for at enerettsaktørenes direkte markedsføring tross alt gjøres innenfor ansvarlige rammer. Vi har ikke informasjon som tilsier at de utenlandske aktørene tar liknende grep.

Treffsikkerhet

Videre kan det være grunnlag for å stille spørsmål om treffsikkerheten av denne typen markedsføring. Personene som mottar direkte henvendelser fra Norsk Tipping og Rikstoto er allerede registrerte kunder. Enkelt sagt kan man si at de allerede er kanalisert. Vår undersøkelse viser at det kun er 6 prosent av spillerne hos Norsk Tipping, og 16 prosent av spillerne hos Norsk Rikstoto som også spiller hos utenlandske spillselskaper (se kapittel 5.2.5). Det virker, etter vår vurdering, overdrevet å henvende seg til samtlige registrerte kunder (som samtykker), dersom det overordnede målet er kanalisering. Dette gjelder også når vi tar hensyn til at direktehenvendelsene ikke går ut til personer som er klassifisert som sårbare. Når vi vet at markedsføring av pengespill bare kan forsvares ut fra et hensyn til kanalisering, fremstår det naturlig å gjøre enda mer for å utnytte potensialet i opplysningene om kundebasen for å oppnå dette.

På den andre siden kan man si at selv om de utgjør en liten andel, representerer *antall* spillere som er registrert hos både enerettsaktørene og utenlandske selskap en betydelig størrelse. 6 prosent av Norsk Tippings spillemasse utgjør alene over 100 000 spillere. Tar man i tillegg hensyn til at disse mottar direkte henvendelser fra en eller flere utenlandske spilloperatører, kan det være rimelig å si at dette er

noe Norsk Tipping og Rikstoto er nødt til å svare på, nettopp fordi direktemarkedsføring kan være så effektiv form for markedsføring. Det er likevel grunn til å være forsiktig med å la dette argumentet forsvare en så bred tilnærming som Norsk Tipping og Rikstoto praktiserer. Man kan enkelt se for seg grep som gjør denne markedsføringen mer treffsikker overfor dem man ønsker å kanalisere. For eksempel vet vi at det er sammenheng mellom alder og spillpreferanser, og hvorvidt personer er tilbøyelige til å spille hos utenlandske aktører. Dette er informasjon som man enkelt kan basere seg på for å spisse den direkte markedsføringen fra Norsk Tipping og Rikstoto.

Sett fra et annet perspektiv kan man si at direkte markedsføring bidrar til å demme opp for konkurransen fra utlandet – at Norsk Tipping og Rikstoto tar i bruk en potensielt svært effektiv markedsføringsflate for å verne om spillerne sine og forebygge «lekkasjer». En slik argumentasjon rettferdiggjør at Norsk Tipping og Rikstoto går bredt ut i sine direkte henvendelser, og at man ikke bør spisse treffsikkerheten. En slik argumentasjon kan imidlertid benyttes for å forsvare en lang rekke andre, potensielt skadelige, markedsføringsaktiviteter. Derfor bør man, etter vår vurdering, være forsiktig med å legge for mye vekt på slike argumenter.

8.5 Andre «tradisjonelle» markedsføringsflater

Av andre, rene markedsføringskanaler har vi nevnt radio, kino, trykket media og plakater i det offentlige rom. Her har vi kun informasjon om estimert omfang (Share of Voice), og vi vet lite om innholdet i denne markedsføringen skiller seg vesentlig fra markedsføringen i andre kanaler. Vi har imidlertid lite grunn til å tro at det er tilfelle.

I samtlige av disse markedsføringsflatene er Norsk Tipping og Rikstoto tilnærmet eksklusive i å markedsføre pengespill. Det at de utenlandske aktørene ikke har adgang til å markedsføre på populære norske domener, gir enerettsaktørene en konkurransefordel som det kan være fornuftig for Norsk Tipping og Rikstoto å utnytte, gitt konkurransesituasjonen. Samtidig må omfanget kunne forsvares av kanaliseringshensyn. Denne balansen har vi drøftet tidligere, og vi vil ikke gå videre inn på dette her.

8.6 Annen eksponering

I kapittel 7.3.4 trekker vi frem tre kanaler for eksponering av Norsk Tipping og Rikstoto, som ikke direkte kan ansees å være markedsføring, men som indirekte kan ha stor markedsføringsverdi.

I våre samtaler med organisasjoner som arbeider med spillproblematikk har det kommet frem relativt sterk kritikk av det samlede omfanget av markedsføring av pengespill. Et aspekt som ofte nevnes er at man i denne debatten i «glemmer» å ta hensyn til all eksponering som kommer utenom de rene markedsføringskanalene. De utenlandske operatørene understreker også konkurranseulempen dette medfører for dem. Med dette som bakteppe vil vi i det følgende vurdere denne eksponeringen i lys av konkurranseflater og skadepotensial, på lik linje med de øvrige markedsføringsaktivitetene vi så langt har vurdert.

8.6.1 TV-sendte trekninger

De TV-sendte trekningene på NRK innebærer offentlig eksponering av pengespill, for et høyt antall seere, som er eksklusiv for Norsk Tipping. Spillene i seg selv (tallspill) har et lavt skadepotensial (se kapittel 6.3.1) og det er heller ikke slik at de TV-sendte trekningene brukes for å promotere andre spill, med høyere skadepotensial. Dette taler for at skadepotensial av trekningene i seg selv er forholdsvis lavt.

Samtidig kan sendingene indirekte bidra til en generell bagatellisering av farene knyttet til pengespill. Sendingene preges av en ensidig positiv vinkling av spillet, med fokus på vinnerne og de store premiepottene. Det at man ikke finner noen henvisning til ansvarlighetstiltak, verken gjennom omtale eller grafikk, kan være noe overraskende. Trekningene burde kunne være en godt egnet arena for å få frontet ansvarlighetstiltak eller adressere temaet pengespillproblematikk, uten at det trenger å gå på bekostning av øvrig innhold i sendingene.

Viktig for Norsk Tippings kanaliseringsevne

De TV-sendte trekningene er, etter vår vurdering, av stor strategisk verdi for Norsk Tipping. Norsk Tipping er blant virksomhetene som scorer best på omdømme i Norge (TNS Gallup, 2017). Det er god grunn til å anta at de TV-sendte trekningene spiller en viktig rolle for at Norsk Tipping har denne posisjonen. Sendingene bidrar til å bygge tillit om trekningene og merkevaren Norsk Tipping som helhet.

Nettopp denne tilliten er av flere utenlandske aktører som vi har hatt dialog med, trukket frem som et svært viktig konkurransefortrinn for Norsk Tipping, og en sentral årsak til hvorfor det ikke satses mer på å promotere utenlandske tallspill (konkurrenter til Lotto og Vikinglotto). Dette konkurransefortrinnet er det, etter vår mening, verdt å verne om. Dersom de utenlandske spillselskapene får grep om tallspillsegmentet er det grunn til å tro at de kan kapre store kundemasser. Tallspillene til Norsk Tipping har et solid fotfeste i befolkningen og er grunnsteinen i spillporteføljen.

8.6.2 Eksponering i kommisjonærleddet

Eksponeringen av Norsk Tipping og Rikstoto ute hos kommisjonærer (kiosker, butikker) er omfattende. Flere av organisasjonene vi har intervjuet er kritiske til denne eksponeringen. Satt på spissen, påpekes det at man knapt kan handle dagligvarer uten å møte tilbud om pengespill. I enkelte av intervjuene har det blitt trukket paralleller til at tobakksvarene er skjult, mens spillene er ofte synlig plassert i/nær kassen - en plassering som regnes for å være attraktiv.

Dette er viktige poeng å ta med seg. Kommisjonærleddet er primært en salgskanal, men den samlede eksponeringen har stor markedsføringsverdi. Dette er det viktig å ta hensyn til når man vurderer det totale markedsføringsomfanget fra Norsk Tipping og Rikstoto.

Dette er særlig relevant å vurdere i lys av digitalisering og fallende salg i fysiske salgskanaler (se Figur 4-4 og Figur 4-6). Det at en stadig mindre andel av omsetningen foregår i kommisjonærleddet, vil nødvendigvis innebære at kommisjonærene i stadig større grad blir å anse som rene markedsføringskanaler for enerettsaktørene. Det virker rimelig å argumentere for at eksponeringen i kiosker og butikker bør kunne reduseres i takt med at etterspørselen etter spill hos kommisjonærene går ned. Hvis dette ikke skjer, vil mye av den fysiske eksponeringen fremstå som en ren markedsføringsaktivitet som kan være vanskelig å forsvare ut fra kanaliseringshensyn.

8.6.3 Kobling til formål

Flere av interesseorganisasjonene vi har intervjuet er kritisk til eksponering der Norsk Tipping kobles til positive formål, blant annet gjennom sponsorprogram og markedsføring av overskuddstildelinger. De mener denne eksponeringen bidrar til å sette pengespill inn i en positiv kontekst, og at det bidrar til å legitimere et potensielt skadelig spilltilbud. Videre problematiserer de formålsmottakernes uttalte avhengighet av spillemidlene, og at dette kan bidra til å presse Norsk Tipping til å øke sin omsetning av spill. De stiller med andre ord spørsmålstegn med hvorvidt Norsk Tipping lykkes med å holde en armlengdes avstand til formålsmottakerne.

Samtidig er denne eksponeringen, etter vår vurdering, strategisk viktig for Norsk Tipping. Det at Norsk Tipping sees i sammenheng med samfunnsnyttige formål bidrar til en bred forankring i befolkningen, og bygger tillit og legitimitet til Norsk Tippings aktiviteter. Det samme kan sies om Norsk Rikstotos kobling til hestesporten. Dette gir Norsk Tipping og Rikstoto et kraftig konkurransefortrinn i møte med utenlandske konkurrenter. Dette fortrinnet er det, etter vår vurdering, viktig å verne om.

8.7 Vurdering av markedsføring i lys av rettslig rammeverk

Både omfanget og innholdet i enerettsaktørenes markedsføring er underlagt begrensninger etter EØS-retten, jf. kapittel 3 og 7.1. Markedsføringen skal både være kvantitativt begrenset og kvalitativt tilpasset kanaliseringsformålet. Markedsføringen må ses i sammenheng med utviklingen av spilltilbudet generelt. Samlet sett sier dette noe om enerettsaktørenes aggressivitet på markedet og om markedsføringen først og fremst virker kanaliserende eller om den i stor utstrekning rekrutterer nye spillere.

Vi vurderer i det følgende først innholdet i markedsføringen og deretter omfanget og hvorvidt markedsføringen oppfyller kravet til kanalisering.

Konsekvensen av en for aggressiv spillpolitikk eller markedsføring av enerettsaktørenes tilbud vil være at enerettsregimet ikke oppfyller kravet om "systematisk og konsekvent spillpolitikk". Da vil eneretten ikke anses egnet for å bekjempe spilleavhengighet og sosiale problemer forbundet med spill, og dermed være i strid med EØS-avtalen. I så fall vil dagens enerettsmodell enten måtte strammes inn slik at enerettsaktørene får mindre spillerom, eller fjernes og erstattes med et mindre restriktivt regime, som for eksempel en lisensmodell. Slike tiltak faller utenfor vår vurdering, men poenget illustrerer viktigheten av at markedsføringen holder seg innenfor de rammene som følger av EØS-avtalen, ettersom det er avgjørende for hele modellens legitimitet.

8.7.1 Innholdet i markedsføringen

Innholdet i ulike markedsføringstiltak er et av de spørsmålene som er mye behandlet i EU-domstolens praksis på området. Det skilles grunnleggende mellom rekrutterende markedsføring og markedsføring som tar sikte på å ta eller beholde markedsandeler i et eksisterende marked. Dette kobles til skillet mellom markedsføring som frister eller lokker til spill, og informativ markedsføring:

"69 In particular, a distinction should be drawn between strategies of the holder of a monopoly which are intended solely *to inform potential customers of the existence of products* and serve to *ensure regular access to games of chance by channelling gamblers into controlled circuits*, and those which *invite and encourage active participation in such games*. *A distinction must therefore be drawn between a restrained commercial policy seeking only to capture or retain the existing market for the organisation with the monopoly*, and an

expansionist commercial policy whose aim is to expand the overall market for gaming activities."[59]

Denne overgangen er unektelig glidende, og det er slett ikke opplagt at den oppfordrende eller lokkende markedsføringen alltid må anses som mer egnet til nyrekruttering enn informativ markedsføring. Visse former for oppfordrende markedsføring, for eksempel det man finner i direkte reklame, vil typisk henvende seg til et eksisterende publikum. I praksis er trolig betydningen av dette skillet først og fremst at det som vurderes som oppfordrende eller lokkende markedsføring vil bli vurdert strengere enn informativ markedsføring. I tillegg til skillet mellom oppfordrende og informativ markedsføring, har EU-domstolen videre utpekt to typer markedsføring som spesielt problematisk, nemlig markedsføring som vektlegger at pengene går til gode formål og markedsføring som legger stor vekt på muligheten for store gevinster (sistnevnte vil oftest anses som en form for lokkende markedsføring):

"68 […] advertising cannot, on the other hand, aim to encourage consumers' natural propensity to gamble by stimulating their active participation in it, such as by trivialising gambling or giving it a positive image because revenues derived from it are used for activities in the public interest, or by increasing the attractiveness of gambling by means of enticing advertising messages holding out the prospect of major winnings (Stoß and Others, paragraph 103)."[60]

I tillegg til EU-domstolens praksis, gir EU-kommisjonens rekommandasjon fra 2014[61] viktige retningslinjer om markedsføring. Rekommandasjonen inneholder bla. følgende prinsipper for markedsføring, herunder:

- Forbud mot å benytte barn i markedsføringen og mot markedsføring som appellerer til mindreårige (punkt 14);
- Krav om transparens, forbudt mot villedende reklame eller reklame som gir inntrykk av at spill kan løse problemer eller bidrar til suksess, krav om å kunne reservere seg mot direktemarkedsføring, krav om at risikoen ved pengespillet skal tas i betraktning ved utforming av markedsføringen (punkt 39 – 45)
- Retningslinjer om sponsorater (punkt 46 – 48), herunder at arrangementer for mindreårige ikke skal sponses.

I Norge har Kulturdepartementet utarbeidet retningslinjer for den markedsføringen som drives i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.[62] Retningslinjene gjengir i stor grad prinsippene som følger av rekommandasjonen, gjengitt ovenfor. Lotteritilsynet utfører revisjoner av aktørenes markedsføring i medhold av pengespilloven og forskrift om totalisatorspill. Det utøves med andre ord betydelig kontroll med aktørenes markedsføring, slik at overtredelser påtales og korrigeres. I tillegg har Norsk Tipping selv vedtatt den såkalte Nei takk-lista, som knesetter at selskapet skal avstå fra å benytte visse salgsfremmende teknikker, bl.a. direktemarkedsføring mot spillere med gul eller rød status i ansvarlighetsverktøyet Playscan. Departementet har siden 2015 også iverksatt mer konkret måling av Norsk Tippings ansvarlighetstiltak, og bl.a. pålagt Norsk Tipping rapportering på andel problem- og risikospillere.[63] På et mer generelt plan kan det også antas at departementets mulighet til å gripe inn gjennom eierstyring kan virke disiplinerende på Norsk Tippings opptreden, fordi eier alltid vil kunne gripe inn mot markedsopptreden som ikke er forenlig med ansvarlighetsmålsetningen.

På et overordnet plan er det også grunn til å understreke at Norsk Tippings markedsføring i hovedsak er merkevarebyggende (ikke knyttet til noe bestemt spill) eller gjelder tallspillene. Disse har det laveste skadepotensialet innenfor enerettsaktørenes spillporteføljer. Selv med markedsføring av betydelig omfang kan man derfor si at denne overordnet er ansvarlig innrettet, ved at de mer skadelige spillelementene ikke eller svært begrenset grad markedsføres.

Enerettsaktørenes markedsføring er følgelig er underlagt en rekke begrensninger, og har en innretning som skiller seg fra uregulerte aktørers markedsføring. Det er enkelte sider ved markedsføringen det er verdt å problematisere i lys av EU-domstolens praksis. Vi går gjennom noen av disse punktene nedenfor.

Markedsføring som spiller på muligheten for toppgevinst og annen lokkende markedsføring

Retningslinjene fra Kulturdepartementet synes basert på EU-kommisjonens rekommandasjon, ikke på EU-domstolens praksis. Bruk av lokkende eller oppfordrende reklame, og markedsføring som spiller på høy toppgevinst, er derfor ikke nærmere omtalt i retningslinjene, utover et generelt prinsipp om at markedsføringen ikke må være urimelig påtrengende eller aggressiv, jf. punkt 2. Problemet med dette er at

[59] C–347/09 *Dickinger & Ömer*

[60] C–347/09 *Dickinger & Ömer*

[61] Commission Recommendation of 14 July 2014 on principlesprincipes for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors form gambling online (2014/478/EU)

[62] Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto
Fastsatt av Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet 19. november 2014.

[63] Meld. St. 12, kapittel 11.6

EU-domstolens uttalelser om lokkende ("enticing") markedsføring fremstår som nokså absolutte: Slik markedsføring skal i utgangspunktet ikke forekomme. En del av den markedsføringen som gjøres av enkeltspill må antakelig anses å falle innenfor denne kategorien, blant annet markedsføring som først og fremst fokuserer på toppgevinst.[64] Norsk Tipping opplyser selv at av markedsføring knyttet til enkeltspill, er ca. 60 % "strategisk merkevarebyggende" og ca. 40 % "taktisk", dvs. med fokus på gevinst. Selv om ikke all markedsføring som benytter toppgevinst som virkemiddel nødvendigvis fremstår som utpreget oppfordrende eller lokkende, illustrerer dette at disse virkemidlene har en sentral plass også i de regulerte aktørenes markedsføringsrepertoar. I en viss utstrekning benyttes også mer direkte oppfordringer i forbindelse med trekninger, som for eksempel "*Husk Extra! Spill her før tirsdag kl. 17*" i nettaviser og hos kommisjonærer. Denne typen annonser er eksplisitt oppfordrende, men benyttes ifølge Norsk tipping selv bare i begrenset grad i markedsføringen.

Tar man EU-domstolens uttalelser om lokkende markedsføring på ordet, vil man lett kunne trekke den konklusjon at enkelte former for markedsføring som enerettsaktørene i dag benytter seg av, er «lokkende». Dette gjelder bl.a. markedsføring som spiller på at det «denne uka er mulig å vinne x millioner». I (Roksvaag, 2018) er det på s. 57 inntatt to eksempler på markedsføring av jackpot, en fra Norsk Tipping («*I kveld kan du vinne utrolige 142 millioner*») og en fra Norsk Rikstoto («*Dobbel Jackpot – Klikker du ikke, vinner du ikke*»). Norsk Tippings annonse inneholder ingen direkte oppfordring, men har en tiltalende grafisk utforming, med en gyllen flosshatt og glitrende tall som bakgrunn for annonseteksten. Annonsen er merket med at vinnersjansen er 1:95 millioner per rekke, og gir i så måte ikke inntrykk av at vinnersjansen er større enn den virkelig er. Norsk Rikstotos annonse er til sammenlikning direkte oppfordrende og spiller på drømmen om å vinne. Til gjengjeld er den mer nøytralt utformet grafisk. Direkte oppfordrende markedsføring som det ovenfor nevnte Extra-eksempelet vil nok også fort kunne anses som en type lokkende markedsføring, selv om det ikke spiller på toppgevinst.

Problemet med å lese uttalelsene i rettspraksis om lokkende markedsføring og markedsføring som spiller på toppgevinst bokstavelig, er at det da i praksis vil bli svært vanskelig å informere om spilltilbudet. Svært mye av det Norsk Tipping kaller "taktisk markedsføring" ville rammes. Også en enerettsaktør må imidlertid kunne informere om sitt spilltilbud. Dette følger forutsetningen i rettspraksis om at enerettsaktører også må kunne markedsføre sitt tilbud i kanaliseringsøyemed. Det finnes derfor gode argumenter for å forstå disse uttalelsene innskrenkende, i hvert fall til en viss grad.

Spørsmålet er hvor man da skal trekke grensen. Uttalelsene i rettspraksis kan gjøre det forholdsvis enkelt for aktører som vil utfordre eneretten å gripe tak i markedsføringsutsagn om toppgevinster og liknende. Dette gjelder blant annet annonsering av den typen som annonsen til Norsk Rikstoto viser, der annonsering av dobbel jackpot kombineres med et utsagn som kan invitere til en motsetningsslutning (hvis du klikker, kan du vinne). Det samme gjelder direktemarkedsføring av toppgevinster med samme type ordbruk og direkte oppfordring til spill.

I denne sammenheng er det grunn til å understreke at rammene for de norske enerettsaktørenes markedsføring, til tross for overflatisk likhet, trolig er nokså annerledes enn den markedsføringen som EU-domstolen har karakterisert som «lokkende» eller oppfordrende. Norsk Tipping markedsfører som nevnt i hovedsak varemerket eller tallspillene. EFTA-domstolen ga spilleautomatsaken sin tilslutning til at denne markedsføringen ikke er til hinder for en restriktiv tilnærming overfor farligere spill. Markedsføring av tallspill er antakelig også i større grad enn markedsføring av andre spill avhengig av å nevne toppgevinst. Så lenge det er akseptert at også enerettsaktører kan drive markedsføring, og kanalisering av spillelyst i retning av de minst skadelige spillene er et av de overordnede målene ved pengespillpolitikken, ville det være paradoksalt å kreve begrensninger som særlig vanskeliggjør markedsføring av nettopp disse.

For å unngå rettslig utfordring av eneretten er det også et poeng er at selv om enerettsaktørene ikke forhindres fra å informere om sine toppgevinster, må de ha et bevisst forhold til formen dette gjøres i. Å opplyse om vinnersjansen der dette er mulig kan være et godt grep. I tillegg bør det trolig utvises en viss nøkternhet i bruk av grafiske virkemidler, ordbruk som spiller på vinnerdrøm etc. Antakelig er det grunn til å være særlig varsom med direkte oppfordrende reklamer («Spill her!»). Advarsler og merking med telefon til hjelpelinjen er også tiltak som kan vurderes.

Merkevarebyggende kommunikasjon

Norsk Tipping oppgir selv at markedsføring av selskapets formål og mormerke er selskapets «største kommunikasjonsmessige investering».[65] I denne kommunikasjonen inngår generell reklame for Norsk Tipping, informasjon om formålene samt sponsorater.

[64] Disse formene for markedsføring er i Roksvaag (2018) definert som "indirekte oppfordrende", jf. s. 64.

[65] E-postforespørsel 30. mai 2018

Denne markedsføringen er i høy grad knyttet til Norsk Tippings samfunnsoppdrag og rolle med å skaffe til veie inntekter til bla. idrett og kultur. Norsk Tipping driver også merkevarebyggende reklame for enkeltspill (markedsføring av spillet som ikke nevner vinnersjanser eller gevinst), men markedsføring som knyttes til formålene benyttes etter det vi forstår først og fremst i markedsføring av mormerket Norsk Tipping.

Som det fremgår ovenfor er markedsføring som spiller på at pengene fra spillet går til et godt formål, blant de former for markedsføring som EU-domstolen har uttalt seg svært kritisk om («*trivialising gambling or giving it a positive image because revenues derived from it are used for activities in the public interest*»).

Det må vurderes om Norsk Tipping risikerer å «ufarliggjøre spill» (trivialise) ved å drive så omfattende merkevarebygging knyttet til formålene. Ufarliggjøringseffekten er antakelig størst dersom inntekter til formålene knyttes til enkeltspill. I EU-kommisjonens grunngitte uttalelse til Sverige fra 2013 nevnes reklameinnslag som "*visar människor som spelar men alltid förlorar*", med det avsluttende budskapet "*Värje gång du spelar bidrar du till sjukvården/forskningen/nya vägar*". Vi har ikke selv sett dette innslaget, men oppfatter at dette er en måte å direkte knytte formålene til spillet på som ikke benyttes av de norske enerettsaktørene i dag.

Her blir spørsmålet om EU-domstolens uttalelser skal oppfattes som et absolutt forbud mot å benytte formålene i markedsføring. I likhet med det som er sagt om markedsføring av gevinster ovenfor, må det legges til grunn at Norsk Tipping må kunne informere om hva overskuddet går til. Det man derimot kan stille spørsmål ved, er når omfanget av denne typen markedsføring blir så stort at selskapet ikke lenger kan sies å drive informasjonsvirksomhet, men heller ufarliggjøre spillene. Norsk Tipping skriver selv at denne formen for markedskommunikasjon har til hensikt å "*bevisstgjøre folk om Norsk Tippings rolle i å bygge samfunnsstrukturer*", men også at målet er at Norsk Tippings merkenavn skal være så sterkt at assosiasjonene knyttet til logo inviterer forbrukeren til å forstå at overskuddet fra enkeltspill kommer formålene til gode. Det er liten tvil om at dette brukes strategisk av Norsk Tipping, og målet er jo nettopp at forbrukerne skal assosiere spillene med gode formål (snarere enn de problematiske sidene ved pengespill). Antakelig kan man ikke se bort fra at også den merkevarebyggende reklamen for mormerket Norsk Tipping i noen grad kan bidra til å ufarliggjøre spill.

Vi kan ikke uten videre konkludere med at denne typen markedsføring er uforenlig med en konsekvent og systematisk pengespillpolitikk, men antar at både enerettsaktørene selv og myndighetene bør ha et bevisst forhold til risikoen for at omfanget av denne typen merkevarebygging blir så stort at det bidrar til ufarliggjøring. Også innretningen kan vurderes, bl.a. slik at også denne typen kommunikasjon merkes med advarsler om at spill kan være skadelig og at det inntas for eksempel telefonnummer til hjelpelinjen.

Det må også legges til grunn at denne formen for kommunikasjon skal anses som "commercial communication" iht. EU-kommisjonens rekommandasjon ("*any form of communication designed to promote, directly or indirectly, the goods, services or image of an operator*" jf. punkt 3(h)). Derimot gjelder departementets retningslinjer *ikke* for denne typen kommunikasjon, jf. punkt 1.1 ("*Informasjon, aktivitet eller bekjentgjørelse for å synliggjøre hva overskuddet går til, er ikke omfattet av retningslinjene*".) Det er kanskje ikke opplagt at all informasjonsvirksomhet bør omfattes, men når dette utgjør en så vidt omfattende del av Norsk Tippings markedsinformasjon, og antakelig må anses å ha en kommersiell funksjon i tillegg til den rent informerende, fremstår det som uheldig at all slik kommunikasjon er fullstendig unntatt fra retningslinjene.

Hvorvidt retningslinjene gjelder har særlig betydning for adgangen til å synliggjøre at deler av overskuddet kommer barn og ungdom til gode, da retningslinjene fastsetter at barn og ungdom under 18 år ikke skal brukes i markedsføringen. Det samme følger av reglene om "commercial communication" i EU-kommisjonens rekommandasjon. Man kan antakelig ikke av dette slutte at Norsk Tipping skal være fullstendig avskåret fra å informere om at deler av overskuddet kommer barn og ungdom til gode, og vi forstår Norsk Tipping dithen at barn og unge nevnes i begrenset grad. Det er likevel neppe noen ideell løsning at dette er tatt helt ut av retningslinjene. Dermed vil det kunne hevdes at dette ikke er i overensstemmelse med EU-kommisjonens rekommandasjon. En bedre løsning vil være å utarbeide retningslinjer som sikrer at dette avgrenses, slik at omtale av for eksempel barneidrett kun brukes rent informativt.

Det skal også knyttes en kommentar til Norsk Tippings sponsoravtaler. Ifølge EU-kommisjonens rekommandasjon skal det ikke inngås sponsoravtaler for "*events designated for or mainly aimed at minors*", jf. punkt 47 (a). Vi oppfatter at Norsk Tipping i dag sponser en del tiltak nettopp for barn og unge, for eksempel Drømmestipendet i samarbeid med Norsk kulturskoleråd. Det kan diskuteres om dette er å anse som "events" (arrangementer) i rekommandasjonens forstand, men det er opplagt et tiltak rettet mot unge. Dersom sponsingen innebærer tydelig profilering overfor et ungt publikum, synes dette i å stride mot de grunnleggende intensjonene i rekommandasjonen, selv om det ikke nødvendigvis rammes direkte av

ordlyden. Dersom denne typen samarbeid med nødvendighet innebærer at Norsk Tipping profileres overfor barn og unge, kan det være et spørsmål om de bør videreføres i sin nåværende form.

Poenget med å sikre at enerettsaktørenes markedsføring og markedskommunikasjon ikke kan hevdes å være i strid med rekommandasjonen, er knyttet til det grunnleggende premisset om at den norske enerettsmodellen er basert på et høyt beskyttelsesnivå. Vi har ikke kunnet konstatere at dagens markedskommunikasjon på dette området nødvendigvis bryter med forutsetningen om at spill ikke skal ufarliggjøres. Poenget er snarere at dersom alle enkeltregler i rekommandasjonen gjennomføres i praksis og reflekteres i nasjonale retningslinjer, kan det bidra til å sikre at forutsetningen om høyt beskyttelsesnivå ikke utfordres.

8.7.2 Omfang og kanaliseringseffekt

Omfanget av enerettsaktørenes markedsføring inngår også i vurderingen. Drives omfattende markedsføring, må det kunne påvises en betydelig kanaliserings-effekt.

I *Dickinger & Ömer* uttalte EU-domstolen at "*any advertising by the holder of a public monopoly must remain measured and strictly limited to what is necessary in order thus to channel consumers towards controlled gaming networks*" (avsnitt 68). Dette er et selvsagt teoretisk utgangspunkt, men vanskelig å anvende i praksis. Vi ser det som lite sannsynlig at en domstol vil kunne ha noen kvalifisert oppfatning om maksimalt tillatt markedsføring i absolutte tall. Kravet må derfor trolig ses i sammenheng med kravene til *innhold* i spilltilbud og markedsføring, og kravene til dokumentasjon for at kanaliseringen faktisk virker.

Selv om det neppe er mulig å tallfeste generelt hvor mye spillutvikling og markedsføring en enerettsaktør kan drive (for eksempel budsjett i prosent av omsetningen), har EU-domstolen pekt på at "*an increase in the commercial activity of an operator who has been granted exclusive rights in the field of games of chance and a substantial increase in the income received from those games require particular attention in the examination of whether the legislation at issue is consistent and systematic*" (C-347/09 *Dickinger and Ömer*, avsnitt 67). I C-46/08 *Carmen Media Group* vektla domstolen bl.a. at "*the number of casinos has risen from 66 to 81 between 2000 and 2006, while the conditions under which automated games may be exploited in establishments other than casinos, such as gaming arcades, restaurants, cafes and places of accommodation, have recently been the subject of major relaxations*"[66] I EU-kommisjonens grunngitte uttalelse til Sverige om nettpoker ble det blant annet lagt vekt på at Svenska Spel hadde økt sitt markedsføringsbudsjett med over 18 prosent fra 2011 til 2012. Sverige ble ikke hørt med at Svenska Spels andel av totalreklamen hadde gått ned.

Å identifisere noen terskler for økning i markedsføring, omsetningsøkning eller liknende lar seg neppe gjøre. Det som i hvert fall synes klart, er at dersom markedsføringsbudsjett eller spilltilbud økes dramatisk, er det betydelig risiko at omfanget kan bli vurdert som større enn det kanaliseringsformålet krever, og medlemsstaten må da ha en god forklaring på dette. Det kan for eksempel hende at økningen er nødvendig for å svare på en betydelig økning fra uregulerte aktører. Markedsføringen "*must remain measured*", jf. sitatet fra *Dickinger og Ömer* ovenfor, så en enerettsaktør bør neppe være mer aggressiv enn uregulerte konkurrenter i sin markedsføring.

Totalt sett er det ikke tvilsomt at Norsk Tipping er en stor aktør innen markedsføring av pengespill i Norge, med et markedsføringsbudsjett på over 200 millioner kr. årlig de siste fem årene. Norsk Rikstoto ligger atskillig lavere. Begge ligger imidlertid på et nokså konstant nivå de siste årene. Share of voice (SoV – jf. definisjon i kapittel 7.2.1) har gått ned, sannsynligvis fordi de utenlandske aktørenes markedsføring har gått opp. Som gjennomgått ovenfor er det betydelige forskjeller mellom de regulerte og uregulerte aktører med hensyn til hvilke markedsføringskanaler de er til stede i.

Med et relativt konstant markedsføringsbudsjett de siste fem årene og synkende SoV, sammenholdt med Norsk Tippings markedsandel og størrelse, synes ikke omfanget av reklame i utgangspunktet alene å gi grunnlag for bekymring. Hvorvidt denne markedsføringen bidrar til kanalisering etter hensikten er et annet spørsmål, som gjennomgås nedenfor.

Dette utgangspunktet må likevel nyanseres noe. For det første er det grunn til å fremheve at særlig Norsk Tipping, men også i noen grad Norsk Rikstoto, nyter godt av omfattende indirekte markedsføring gjennom blant annet lottotrekningene på NRK, kobling til formålene gjennom for eksempel sponsoravtaler og eksponering i kommisjoncærleddet. Dette fremkommer ikke i SoV, men har opplagt stor verdi for synlighet og merkevarebygging. EU-domstolen har uttalt at denne typen privilegert tilgang til profileringsflater er relevant ved vurderingen av om en enerettsaktør er gitt så frie tøyler at eneretten blir vanskelig å forsvare.[67]

For det andre må omfanget av markedsføring ses i sammenheng med utvikling i spillporteføljen for å øke

[66] Se C-46/08 *Carmen Media Group*, avsnitt 71

[67] Se forenede saker C-186/11 og 209/11 *Stanleybet International Ltd.*, avsnitt 31- 32.

spillenes attraktivitet og tiltrekke seg spillere. Disse forholdene vurderes normalt samlet i rettspraksis. Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har gjort betydelig utvikling i spillporteføljen de siste 15 årene, bl.a. som følge av at spill på nett er blitt mer vanlig. Online kasino hos Norsk Tipping kom i 2014. Selv om sportsspill og kasinospill på nett og mobil har vokst i omfang siden 2014, er det likevel slik at Lotto fortsatt er det desidert største spillet hos Norsk Tipping. I det tidligere nevnte grunngitte uttalelsen Kommisjonen sendte Sverige i 2013, påpekes til sammenlikning at Svenska Spel hadde utviklet nettpoker, Keno, Xpress, nye varianter av Oddset, tipping under pågående konkurranser, samt tipping og spill på mobil som tegn på at "*Svenska Spel inte avser begränsa sitt spelutbud (inget utbud som mäts kvantitativt og utformas kvalitativt*". Ut fra beskrivelsen er det ikke opplagt at dette er så veldig annerledes enn den utviklingen som har skjedd i Norge de senere årene. Når det er sagt, var dette bare ett av en rekke ankepunkter Kommisjonen hadde mot den svenske ordningen, slik man skal være forsiktig med å legge for mye i et enkeltelement nevnt i brevet. Det er også opplagt at en viss spillutvikling og markedsføring er nødvendig for at kanaliseringen skal være effektiv. Dette synspunktet er bl.a. understreket i Finland, der man i likhet med i Norge har opprettholdt en enerettsmodell, og hvor EU-kommisjonen i 2013 aksepterte dette.[68]

For det tredje er det et generelt krav at enerettsaktørenes markedsføring må ses i lys av hva som er *nødvendig* for å oppnå ønsket kanalisering. Det synes derfor nokså opplagt at enerettsaktørenes markedsføring må stå i forhold til det trykket de møter fra utenlandske aktører. I de senere årene har disse økt sin SoV. Det er imidlertid både drøftet i pengespillmeldingen og fremsatt et dokument 8-forslag om nye regulatoriske tiltak for å stanse reklame for pengespill på TV-kanaler sendt fra utlandet. Dersom dette lar seg gjennomføre, eller de uregulerte aktørenes SoV av andre grunner skulle falle betydelig, vil de utenlandske uregulerte aktørenes markedsføring reduseres betydelig, om enn ikke bli helt borte. I så fall vil det bli vanskelig å forsvare at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal kunne fortsette sin markedsføring upåvirket, da dette i større grad vil fremstå som innsats for nyrekruttering.

Endelig skal det nevnes at selv om enerettsaktørenes totale markedsføring ikke synes å ha for stort omfang isolert sett, kunne offensiv markedsføring av visse spill vært problematisk. I spilleautomatsaken understreket EFTA-domstolen at avveiingen mellom restriksjoner og markedsføring må ta utgangspunkt i spill med samme farlighetsgrad. At Norsk Tipping markedsførte sine spill hadde derfor ikke betydning for adgangen til å sette inn restriktive tiltak mot spilleautomater, som var ansett som de mest skadelige spillene. Motsatt ville offensiv markedsføring av de farligste spillene kunne være problematisk, selv om totalomfanget av markedsføring ikke er påfallende høyt. Norsk Tipping har opplyst at selskapets markedsføring først og fremst er knyttet til generell merkevarebygging og lotto. Spillene med høyest risiko for å skape avhengighet promoteres knapt. Dette synes derfor ikke å være noen problemstilling i dag. Når det gjelder omfanget av merkevarebyggende markedsføring som fremhever formålene, vises til tidligere omtale av dette under kapittel 8.7.1.

Er kanaliseringen sterk nok, og er den godt nok dokumentert?

Kanalisering må kunne sies å være oppnådd når enerettsaktøren tar markedsandeler heller enn å nyrekruttere. Det er ikke helt opplagt hvor denne grensen går, da enerettsaktøren for eksempel kan øke sin markedsandel gjennom nyrekruttering og å ved å ta kunder fra andre parallelt. Domstolen synes å akseptere at å opprettholde markedsandeler også kan være en form for kanalisering. [69]

Hvor sterk en kanaliseringseffekt må være, og hvilke krav som skal stilles til bevis for at den inntrer, blir derfor et viktig spørsmål.

Når det gjelder bevis, er i prinsippet en *sannsynliggjøring* av kanaliseringseffekt tilstrekkelig. Det kreves ikke bevis som holder vitenskapelig standard, jf. følgende uttalelser fra rettspraksis:

«*Det påligger staten å godtgjøre at slike kanaliseringstiltak, innbefattet utviklingen av nye spill der dette er relevant, med rimelighet kan antas å tjene sitt formål*» (E-6/06 *Ladbrokes* avsnitt 54)

«*It cannot, however, be inferred from that case that a Member State is deprived of the possibility of establishing that an internal restrictive measure satisfies those requirements, solely on the ground that that Member State is not able to produce studies serving as*

[68] Jf. omtale i forslaget til endringer i den finske pengespillovgivningen i 2013 (RP 132/2016 r d, s. 20): "*Kommissionen ansåg att man i Finland hade föreskrivit om behövliga strukturer för att säkerställa att det på monopolverksamheten tillämpas en sådan kontrollerad expansiv politik inom penningspelsbranschen genom vilken man strävar efter att kanalisera spellusten till kontrollerad verksamhet samt att monopolet, när tjänster tillhandahålls och marknadsförs, inte uppmanar eller uppmuntrar konsumenter till att delta i penningspel*." Proposisjonen er tilgjengelig på https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2016/20160132.pdf

[69] Jf. også *Dickinger and Ömer* avsnitt 69 om forholdet mellom reklame som tar sikte på nyrekruttering og reklame som tar sikte på å øke eller behold markedsandel I et eksisterende marked.

the basis for adoption of the legislation at issue» (C--390/12 Pfleger *avsnitt 51*)

«[*Pfleger] cannot be interpreted as an indication to national courts that they should ascertain 'empirically and definitely' whether the national legislation has had certain effects following its adoption.*»
(C--464/15 Admiral Casinos)

Det er heller ikke et krav at kanaliseringstiltakene bidrar til å sikre en hundre prosent effektiv enerett, i den forstand at uregulerte spill fullstendig utelukkes.[70]

Samtidig vil indikasjoner på at det ikke foregår effektiv kanalisering, til tross for omfattende markedsføring, være negativt og kunne bli brukt som et argument for at eneretten ikke inngår i en systematisk og konsekvent politikk for å bekjempe spilleavhengighet. I EU-kommisjonens grunngitte til Sverige i 2013 om Svenska Spels nettpokervirksomhet legges det vekt på at Svenska Spel bare hadde 25 prosent markedsandel i nettpokermarkedet, og at Kommisjonen dermed stilte seg "*tveksam til […] hur lyckad kanaliseringen varit*".[71] Omfattende og offensiv markedsføring eller spillutvikling vil dessuten trolig føre til at staten blir møtt med strengere krav til å fremskaffe empirisk dokumentasjon for at markedsføringen faktisk gir kanalisering.[72] Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bruker begge store ressurser på markedsføring og driver kontinuerlig utvikling av spill, og det må derfor forventes at man vil bli møtt med et krav om i hvert fall til en viss grad å kunne dokumentere at kanaliseringen har effekt.

Vi har tidligere gjennomgått konkurranseflater mellom enerettsaktørenes spill og spill hos uregulerte tilbydere. Denne gjennomgangen viser at det er stor variasjon mellom de ulike spillporteføljenes konkurranseflate mot utenlandske aktører. Mens bare 4,2 prosent av de som har spilt på tallspill ville ha spilt hos utenlandske tilbydere dersom tilbudet fra Norsk Tipping forsvant, gjaldt det hele 39,9 prosent av dem som hadde spilt kasino-spill og 33,2 prosent av dem som hadde spilt ferdighetsspill. Det er dermed hos de spillene med høyest skadepotensial at kanaliseringseffekten synes å være sterkest. På den andre enden av skalaen finner vi tallspillene, der det synes å være en begrenset konkurranseflate.

For at domstolen skal godta utvikling av nye spill og omfattende reklame av kanaliseringshensyn, må medlemsstaten kunne vise til et betydelig omfang av uregulert eller ulovlig aktivitet.[73] Uregulerte spill er lett tilgjengelige over internett, men det er altså for en del spillsegmenter ikke opplagt at disse er noe nærliggende alternativ for enerettsaktørenes spillere. Tallene kan umiddelbart synes å gi grunnlag for å spørre om Norsk Tippings markedsføring, slik den er innrettet, er egnet til å bidra til kanalisering. Norsk Tipping opplyser at 60 prosent av deres markedsføring først og fremst er merkevarebyggende. Kasinospillene markedsføres ikke aktivt, og reklame for enkeltspill gjelder i hovedsak Lotto, samt i noen grad andre tallspill og sportsspill.

Dersom reklamen særlig retter seg mot spillere som uansett ikke ville ha gått til de uregulerte aktørene, bidrar den neppe *direkte* til kanalisering. Norsk Tippings merkevare og det at selskapet er så kjent i befolkningen fremheves likevel som et viktig konkurransefortrinn, også av de utenlandske aktørene selv. Markedsføringen synes derfor fortsatt å være et relevant bidrag til den kanaliseringseffekten vi har sett for de mer skadelige spillene. Den motsatte strategien – å markedsføre de spillene der både kanaliseringseffekten og skadepotensialet er størst – ville trolig ha vært mer kontroversielt og vært lett å kritisere som offensiv markedsatferd til forveksling lik den kommersielle aktører har.[74]

Domstolens praksis viser dessuten at omfattende tilbud og markedsføring av de mer aggressive spillene, samtidig som man opprettholder forbud (eller enerettsmodell) for de mindre farlige, kan støte an mot kravet om sammenhengende og konsekvent spillpolitikk. [75] At Norsk Tippings generelle merkevare og de mer ufarlige spillene er det om markedsføres mest, er derfor positivt med tanke på grunnforutsetningen om høyt beskyttelsesnivå. En generelt sterk merkevare vil trolig ha en kanaliseringseffekt generelt sett, utover den direkte

[70] Forente saker C-316/07, 358/07, 409/07 og 410/07 *Stoss*, avsnitt 84- 85: EU-domstolen har uttalt følgende om denne problemstillingen: "*84 […] a Member State which has established public monopolies comparable to the monopolies at issue in the main proceedings might be confronted with certain difficulties in ensuring compliance with those monopolies by organisers of games and bets established outside that Member State, who, via the internet and in breach of those monopolies, conclude bets with persons within the territorial area of the said authorities. 85 However, […] such a circumstance cannot be sufficient to call into question the conformity of such monopolies with EU law.*"

[71] Motiverat yttrande- Överträdelse nummer 2006/4160 – C(2103) 7749 final – brev av 20. november 2013.

[72] Jf. også *Dickinger and Ömer*, der EU-domstolen slo fast at omfattende økning i omsetning og markedsføring krevde en særlig inngående vurdering.

[73] C-347/09 *Dickinger & Ömer*, avsnitt 67.

[74] Se også *Ladbrokes*, der EFTA-domstolen nevner at målgruppenes sårbarhet er et relevant tema ved vurderingen av om markedsføringen er passende (avsnitt 61)

[75] Se for eksempel forente saker C-316/07, 358/07, 409/07 og 410/07 *Stoss* avsnitt 100, og C-46/08 *Carmen Media Group* avsnitt 71

konkurranseflaten mellom det spillet som markedsføres og tilsvarende uregulerte spilltilbud.

For Norsk Rikstoto er bildet noe annerledes. Her er det svært få, 1,4 prosent, som ville ha spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører dersom tilbudet fra Norsk Rikstoto forsvant. For Norsk Rikstoto er det dermed ikke så lett påvise noen klar kanaliseringseffekt. Dermed er det heller ikke opplagt at virkningen av generell merkevarebygging gir noen klar kanaliseringseffekt.

Når man ser bort fra spillporteføljer der det er påvist direkte konkurranseflater mellom enerettsaktørenes tilbud og uregulerte alternativer, kan det antakelig både for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hevdes at det at tilbudet ligger der bidrar til å kanalisere en generell spillelyst i befolkningen. Norsk Tipping understreker selv dette aspektet. Denne formen for kanalisering er imidlertid ikke er så lett å måle. De fleste av sakene som har vært oppe for EUs domstoler går lite detaljert inn i vurderingen av om kanalisering faktisk virker, og stiller som vi har sett ikke krav om at enhver kanaliseringseffekt skal kunne dokumenteres med klare empiriske bevis. Mer overordnede synspunkter om kanalisering av generell spillelyst mot et regulert og ansvarlig tilbud, for eksempel som følge av Norsk Tippings merkevarebygging og promotering av spill (tallspill) som bare i liten grad konkurrer direkte med uregulerte aktører, må derfor antas å være rettslig relevant. Siden markedsføring for å *opprettholde* markedsandeler godtas som kanaliserende i domstolens praksis, kan vedvarende høye markedsandeler slik Norsk Tipping har, tas til inntekt for at denne formen for kanalisering nettopp virker. Det er likevel grunn til å anta at i den grad det er mulig å påvise mer konkrete kanaliseringseffekter mellom spillporteføljer, er dette positivt for å forsvare enerettsmodellen. Hvis man i svært stor utstrekning er nødt til å basere forsvaret for modellen på argumenter som vanskelig lar seg dokumentere, øker det antakelig risikoen for at enerettsaktørenes markedsføring og spillutvikling kan bli ansett for å være mer omfattende enn nødvendig.

9. Dagens organisering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Norsk Tipping er et statseid aksjeselskap hvor Kulturdepartementet står for statens eierstyring. Norsk Rikstoto er en frittstående stiftelse med konsesjon fra Landbruks- og matdepartementet til å tilby totalisatorspill i Norge. Enerettsaktørene har i praksis lite samarbeid i dag, utenom felles møtepunkter i formelle fora. Samlet sett eksisterer det trolig et potensial for økt samarbeid mellom enerettsaktørene om ansvarlighet.

9.1 Norsk Tipping

9.1.1 Overordnet eierstyring

Norsk Tipping er et statseid aksjeselskap unntatt aksjeloven, opprettet med hjemmel i pengespilloven, med Kulturdepartementet som forvalter av eierskapet. Kulturdepartementet fastsetter vedtekter og utnevner styret til selskapet, og kulturministeren utgjør generalforsamlingen. Norsk Tipping sin virksomhet reguleres av pengespilloven, og Kulturdepartementet gir tillatelse til innføring av nye spill og fastsetter spillereglene. Departementet avgjør også hvor stor andel av innsatsbeløpet som skal gå til premier. Norsk Tipping drifter salget av pengespill innenfor ansvarlige rammer i henhold til politiske føringer. Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som fører tilsyn og løpende kontroll av Norsk Tipping.

Det blir gjennomført tre årlige eiermøter på administrativt nå. Møtene benyttes til å tydeliggjøre eierforventninger, klargjøre ansvarsdeling mellom eier (Kulturdepartementet) og Norsk Tipping og følge opp departementets overordnede ansvar for internkontroll i selskapet. I tillegg blir det utvekslet informasjon om resultat og utvikling, planer for fremtiden og aktuelle saker. Eierstyringen fra Kulturdepartementet innebærer at Norsk Tipping blant annet rapporterer om forholdet mellom totale kostnader og netto spilleinntekter, forholdet mellom kostnader for alle produktkategorier og netto spilleinntekter for hver produktkategori, utvikling i sentrale kostnadsparametere, direkte kostnader knyttet til ansvarlighetstiltak, gjennomførte og planlagte effektiviseringstiltak og beregnet effekt av disse, samt referansemålinger på de nevnte parameterne mot sammenlignbare nordiske og europeiske spilleselskap (Kulturdepartementet, 2016).

Staten som eier av Norsk Tipping intervenerer ikke i løpende forretningsmessige forhold. Den statlige styringen er i utgangspunktet avgrenset til overordnet strategisk styring. De overordnede målene for pengespillpolitikken forutsetter imidlertid en tydelig og aktiv eierstyring som definerer grensene for Norsk Tipping sin virksomhet, for å sikre balanse mellom forretningsmessige oppgaver og lovfestede samfunnsoppgaver. Eierstyringen innebærer at departementet gir Norsk Tipping oppdraget med å kanalisere spillere fra utenlandske spilloperatører over til et ansvarlig og regulert spilltilbud. Som myndighet kan Kulturdepartementet på kort varsel gripe inn og gjøre endringer gjennom direkte instruks, dersom det skulle vise seg at hensynet til ansvarlighet blir utfordret (Kulturdepartementet, 2016, p. 84).

9.1.2 Organisering og samfunnsoppdrag

På ledelsesnivå er Norsk Tipping delt inn i seks hovedområder, herunder økonomi- og virksomhetsstyring, samfunn og kommunikasjon, organisasjon, produkt, kunde og marked, og distribusjon. Norsk Tipping har et tredelt samfunnsoppdrag, i følgende prioritert rekkefølge (Norsk Tipping, 2018):

1. *«Å tilby ansvarlige spill»*
2. *«Å tilby attraktive spill»*
3. *«Å skape overskudd til gode formål»*

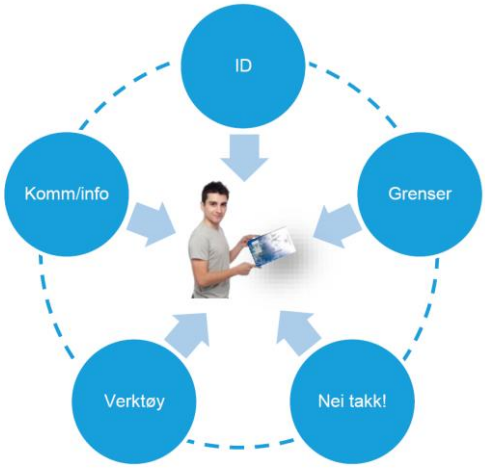
For å lykkes med samfunnsoppdraget har Norsk Tipping en organisasjonsmodell med styrket fokus på ansvarlighet, et samlet kundemiljø og et sterkt fokus på innovasjon og utviklingsmiljø. Hovedtrekkene i organisasjonsmodellen, med hensyn til samfunnsoppdraget, er at innovasjon og utvikling er samlet i én avdeling. Ansvarlighet inngår i egen avdeling sammen med samfunn og kommunikasjon for ytterligere å synliggjøre samfunnsrollen. Avdeling for kundemøte har ansvaret for å drifte og forbedre eksisterende kundemøter.

Norsk Tipping skal gjennom effektiv drift bidra til å generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Selskapet hadde ved utgangen av 2017 totalt 406 ansatte, og realiserte et overskudd på 5,2 milliarder kroner til ideelle formål. Siden 2013 har selskapets overskudd økt, samtidig som kostnadsandelen har falt noe i samme periode. Dette synliggjør at til tross for innføring av tiltak som påvirker kostnadsstrukturen i selskapet, inkludert ansvarlighetsverktøy, har Norsk Tipping likevel redusert kostnadsandelen og gjennom dette bidratt til effektiv drift (Norsk Tipping, 2018).

9.1.3 Ansvarlighetsrammeverk

Norsk Tipping har et omfattende ansvarlighetsrammeverk rundt sine spill. En oversikt over rammeverket er illustrert i Figur 9-1.

Figur 9-1: Illustrasjon av Norsk Tippings ansvarlighetsrammeverk



Kilde: Norsk Tipping

Norsk Tipping registrerer spillere med ID på personnivå. Dette gir sterk kobling mellom spilleren og vedkommende sin spilleatferd, og åpner for å kunne regulere atferd.[76] Videre er det øvre tapsgrenser på spill hos Norsk Tipping. Som et forebyggende tiltak, må spillere innen visse spill sette en personlig tapsgrense før de får tilgang til å spille.[77] Tapsgrenser gir en beskyttelse for de som ikke vil eller kan ta ansvar sin egen spilleatferd, og bidrar til å forhindre ekstremtilfeller med tap av store pengebeløp på kort tid. Tapsgrenser bidrar til å forebygge utvikling av spilleproblemer, og Norsk Tipping rapporterer om at kunder er positive til tiltaket ved at de kan oppleve økt kontroll og bedre oversikt. Kunder som når sin tapsgrense stopper å spille hos Norsk Tipping inntil grensen er nullstilt.

Norsk Tipping har også utviklet en «Nei takk-liste». Dette innebærer at selskapet ikke tilbyr velkomstbonus til nye kunder, ingen gratisspill eller «free spins», ingen VIP- eller fordelsprogrammer, ikke autoplay-funksjon i spillene og Norsk Tipping driver ikke oppsøkende salg mot spillere i risikogrupper.

Alle nye spill som tas inn i Norsk Tippings portefølje risikovurderes ved hjelp av verktøyet GamGard. I tillegg benytter Norsk Tipping verktøyet Playscan til monitorering av spilleatferd hos kundene, og kunder får mulighet til å aktivere pauser på sin brukerkonto for enkeltspill eller permanent utestengning. For Norsk Tipping er det også viktig med kommunikasjon med kunder og spredning av informasjon. På selskapets hjemmesider er det dedikerte nettsider med informasjon om spillevett. Kundene kan også få tilgang til eget spillregnskap. I tillegg har Norsk Tipping et tiltak kalt «Den andre telefonen fra Hamar», som innebærer at selskapet tar kontakt med risikospillere for å gjennomføre proaktive samtaler for å bevisstgjøre rundt egen spilleatferd og med hensikt om å begrense tap. Norsk Tipping gjennomfører omtrent 50 samtaler per uke av denne typen.

9.2 Norsk Rikstoto

9.2.1 Konsesjon, formål og organisering

Norsk Rikstoto er en frittstående, næringsdrivende stiftelse som er gitt konsesjon til all spill på hest med hjemmel i totalisatorloven. Det er Landbruks- og matdepartementet som er konsesjonsgiver, og Lotteri- og stiftelsestilsynet fører tilsyn.

Norsk Rikstoto ble etablert i 1982 av Det Norske Travselskap og Norsk Jockeyklubb, og har det overordnede ansvaret for totalisatorvirksomheten og økonomisk styring av hestesporten. Norsk Rikstoto sitt overordnede formål er å bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Konsesjonskravet innebærer at:

> *«Norsk Rikstoto skal gjennom rasjonell drift legge til rette for at mest mulig av inntektene fra spillet kan gå til å fremme norsk hestesport og hesteavl»*

Landbruks- og matdepartementet godkjenner vedtektene til stiftelsen og utnevner styret i Norsk Rikstoto. I tillegg fastsetter departementet gjennom konsesjonsvilkårene kravene og vilkårene som skal stilles til spillesystem, og tiltak for å avgrense uheldig spilleatferd. Med hjemmel i totalisatorloven fastsetter Landbruks- og matdepartementet spilleregler for totalisatorspill (spill på hest). Departementet godkjenner også løpsreglement for Det Norske Travselskap og Norsk Jockeyklubb (Kulturdepartementet, 2016, pp. 83-84).

Den nye konsesjonen fra 2017 innebærer at Norsk Rikstoto skal legge frem alle nye spill for Lotteri- og stiftelsestilsynet for vurdering før søknad til departementet. Overskudd fra virksomheten til Norsk Rikstoto blir fordelt etter at den årlige avgiften på 3,7 prosent av bruttoomsetning er betalt til staten (Kulturdepartementet, 2016, pp. 14-15). I følge Norsk

[76] Unntaket er Flax, hvor det per i dag ikke er krav om registrert spill

[77] Se tabell 4.2 i kapittel 4.

Rikstotos årsmelding for 2016 bidrar inntektene fra spillvirksomheten til i overkant av 90 prosent av den eksterne finansiering i trav- og galoppsporten, og bidragene til annen hesterelatert virksomhet er betydelig (Norsk Rikstoto, 2017).

Norsk Rikstoto har følgende målhierarki for sin virksomhet:

- Ansvarlighet
- Attraktivitet
- Overskudd

Stiftelsen har flere strategiske delmålsetninger for å bidra til disse målene, samt formålet for stiftelsen og konsesjonskravet, herunder å øke antallet aktive kunder, skape attraktive produkter og økt distribusjon, tilby totalisatorspill i betryggede former, forbedre kommunikasjon av samfunnsnytten og sikre effektiv drift.

Styret i Norsk Rikstoto består av en representant fra staten og av representanter som er utnevnt etter forslag fra stifterne. Ledelsen i Norsk Rikstoto består av administrerende direktør, økonomidirektør, IT-direktør og kommersiell direktør. Landbruks- og matdepartementet har fastsatt vedtekter for Norsk Rikstoto. Stiftelsen skal ha et råd, og dette består av representanter fra Driftsselskapene (Banene), Det Norske Travselskap, Norsk Jockeyklubb, og ansatte i Norsk Rikstoto og Landbruks- og matdepartementet.

9.2.2 Ansvarlighetsrammeverk

Norsk Rikstoto sitt krav om ansvarlige spill fremgår av formålsparagrafen i forskrift om totalisatorspill. I tillegg fremgår det av konsesjonen at stiftelsen skal sette i verk systematiske tiltak for å redusere risikoen for uønsket spilleatferd.

Fra og med 1. januar 2018 er det krav om registrering av spillere hos Norsk Rikstoto.[78] Det er også krav om registrert spill (bortsett fra noen få banespill). Norsk Rikstoto setter standard tapsgrenser per dag, uke og måned som er felles for alt registrert spill. Disse grensene kan spillerne justere opp eller ned til selvvalgt nivå, uten at det er noen maksimal øvre tapsgrense per i dag. Spillere som øker tapsgrenser til et høyere beløp en standardsatsene, må gjennom tiltak for å bevisstgjøre seg på sin spilleatferd, herunder bekrefte sine spillegrenser, se på egen spillhistorikk og ta og gjenta selvtest for spilleproblemer (0,5 til 2 ganger i året). Innen januar 2019 vil Norsk Rikstoto innføre en regulert øvre tapsgrense for spill.

Videre benytter Norsk Rikstoto spillovervåkingssystemet Mentor (levert av Neccton) til monitorering av spilleatferd, for å forebygge, oppdage og reagere på uønsket spilleatferd. Mentor har selvtest for kunder med spørsmål for å avdekke egen spilleatferd (mengde) og holdninger til spill, som danner en kundeprofil, og et meldingssystem som gir kundene situasjonsbetingede normative meldinger for å påvirke til selvinnsikt og bevissthet om eget spill. For å vurdere og analysere risiko knyttet til Norsk Rikstoto sine spill benyttes verktøyet GamGard.

På hjemmesiden til Norsk Rikstoto kan spillerne velge å ta en midlertidig pause fra spillingen eller stenge seg ute fra alt spill i minimum ett år. Norsk Rikstoto har også utarbeidet en nettside som gir informasjon om tiltak som kan settes i verk for å stanse negativ spilleatferd. Denne inneholder også informasjon om hvordan spilleren kan sette beløpsgrenser for spill, ta pauser eller få hjelp, for eksempel fra Hjelpelinjen.

9.3 Samarbeid mellom virksomhetene

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som enerettsaktører opererer i det samme markedet, men har i dag ikke et formalisert samarbeid. Enerettsaktørene har noen felles møtepunkter i formelle fora. Norsk Rikstoto oppgir at de møter ledelsen i Norsk Tipping 1-2 ganger i året og har dialog med Norsk Tippings sikkerhetssjef. Enerettsaktørene utveksler også noe informasjon, eksempelvis da Norsk Tipping ønsket å benytte «Andelsbank» på Lotto etter at Norsk Rikstoto tok dette i bruk på spillet Lyntoto. Enerettsaktørene har også noe uformelt samarbeid rundt betjening av kommisjoncernettet og dialog om utforming av inventar. Hovedinntrykket er likevel at samarbeidet mellom enerettsaktørene er begrenset, og at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i praksis jobber hver for seg med å kanalisere spillere til sine spillprodukter, ved bruk av egen markedsføring og separate ansvarlighetsverktøy. Norsk Rikstoto gir imidlertid uttrykk for at de opplever at det de siste årene har blitt bedre kommunikasjon med Norsk Tipping om overordnede forhold og spillpolitikk.

Enerettsaktørene gir på et overordnet nivå uttrykk for at de mener det er vanskelig å se for seg et samarbeid. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har ulike roller med tanke på kobling til mottakere. Norsk Rikstoto har et tydelig formål og konsesjonskrav om å legge til rette for inntekter til hestesporten. Norsk Tipping har et mål om å bidra til inntekter til gode formål. Norsk Rikstoto har en tett tilknytning til hestesporten, mens Norsk Tipping jobber for å ha en avstand til mottakerne av overskuddet for å tydeliggjøre at hensyn til ansvarlighet kommer foran.

[78] Digitalt skjer dette ved bruk av Bank ID, og hos kommisjoncer ved bruk av legitimasjon og fysiske oppmøte med verifikasjon mot Folkeregisteret med bankkort som personlig ID.

Norsk Rikstotos naturlige, nære tilknytning til hestesporten kombinert med at de anser at de har ulike kunder og spillprodukter sammenlignet med Norsk Tipping, gjør at de anser et samarbeid med totalisatorer i andre land som mer hensiktsmessig enn et samarbeid med Norsk Tipping, for eksempel ATG i Sverige som Norsk Rikstoto allerede i dag samarbeider med i den daglige virksomheten. De anser at de har mer å tjene på samarbeid rundt produktutvikling med denne typen aktører. Fra Norsk Tipping sin side fremstår samarbeid som juridisk krevende, da Norsk Rikstoto ikke er statlig eid. Videre peker enerettsaktørene på at ulike kundegrupper og spillprodukter kan gjøre det vanskelig med et felles ansvarlighetsregime.

9.4 Forbedringspotensial

Et av hovedområdene i evalueringen er å vurdere om eventuelle endringer i organiseringen av enerettsaktørene vil kunne bidra til å styrke måloppnåelsen på pengespillfeltet. Gitt at enerettsmodellen skal ligge til grunn, er potensialet for et større samarbeid mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto særlig relevant å vurdere.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opererer i dag uten et formalisert samarbeid, men med noe uformelt samarbeid. Samlingen av forvaltningsansvaret for pengespillpolitikk hos Kulturdepartementet medfører at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i tiden fremover vil være samlet under samme departement når det gjelder regulering av pengespill, men Landbruks- og matdepartementet vil fortsatt være konsesjonsgiver til Norsk Rikstoto. Det kunne tenkes at dette åpner muligheter for økt samarbeid mellom enerettsaktørene, men hovedinntrykket fra intervjuene med enerettsaktørene er at dette ikke vil ha vesentlig betydning.

Ved å operere i det samme markedet deler Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kunder seg imellom. Det ser imidlertid ut til at det er en begrenset konkurranse-flate mellom enerettsaktørene, særlig tatt antallet kunder som deles i betraktning. Dette gjelder særlig sett fra Norsk Tipping sin side. For Norsk Rikstoto tyder resultatene på at de som i tillegg spiller hos Norsk Tipping, ofte benytter seg av spill innen andre spillsegmenter enn ferdighetsspill, slik som tallspill. Samlet sett gir dette en indikasjon om at spillene oppfattes som forskjellige og at spillene i relativt liten grad er substituerbare, men heller komplementære. Spillporteføljene til enerettsaktørene bidrar trolig til å utfylle hverandre fremfor å fortrenge spill hos den andre aktøren. Det er faktorer som gjør det forståelig at enerettsaktørene ikke har et utpreget samarbeid rundt spillutvikling og markedsstrategier.

Til tross for at samarbeidet mellom enerettsaktørene per i dag er begrenset, er det flere forhold som isolert sett tilsier at et økt samarbeid kunne vært naturlig. På et overordnet nivå har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto en felles målsetning fra pengespillpolitiske retningslinjer, om å begrense omfanget av negative konsekvenser av pengespill og pengespillproblemer, og et sekundært mål om å bidra med inntekter til formålsmottakere. Enerettsaktørene har i praksis også en lik oppgave med å kanalisere spillelysten i befolkningen vekk fra utenlandske, uregulerte aktører over til et ansvarlig tilbud og bidra til å forhindre oppblomstring av nye, uregulerte tilbud. Som en del av denne oppgaven tilbyr begge pengespill på digitale plattformer og gjennom kommisjonærleddet. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har videre felles konkurrenter med tanke på inntoget av utenlandske, uregulerte aktører i det norske pengespillmarkedet. Konkurransen fra de utenlandske spilloperatørene og målsetningene innen pengespillpolitikken innebærer at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til dels også står overfor samme grunnleggende utfordring med å balansere hensynet til ansvarlighet med behovet for et tilstrekkelig attraktivt tilbud av pengespill for å kanalisere spillelyst.

Samlet sett eksisterer det trolig et visst potensial for økt samarbeid mellom enerettsaktørene. Vurderingen er at dette særlig omfatter deler av ansvarlighetsarbeidet:

- Felles satsing på enkelte ansvarlighetsverktøy, for eksempel i form av tapsgrenser som samkjøres mellom enerettsaktørene
- Felles informasjonskampanjer om ansvarlig spill
- Felles satsing på forskning om spilleavhengighet og spilleproblemer
- Økt kunnskaps- og erfaringsdeling og informasjonsutveksling

Dette drøftes nærmere i neste kapittel.

10. Drøfting av mulige tiltak

I drøftingen av mulige tiltak ligger videreføring av dagens enerettsmodell med to virksomheter og dagens konkurransesituasjon i det norske pengespillmarkedet til grunn for vurderingene. Evalueringen peker på mulige tiltak rettet mot enerettsaktørenes spillporteføljer, markedsføring og organisering i form av økt samarbeid om ansvarlighet mellom aktørene.

Evalueringen av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis skal ta stilling til om dagens enerettsmodell kan forbedres og styrkes gjennom tiltak rettet mot enerettsaktørenes spillporteføljer, markedsføring og organisering, innenfor de begrensningene det EØS-rettslige rammeverket setter. Evalueringen skal vurdere:

- Om det er behov for endringer i enerettsaktørenes spillporteføljer, for at målet om å redusere negative sosiale konsekvenser best mulig kan oppnås.
- Om aktørenes markedsføring og annen medieeksponering bidrar til kanalisering, og eventuelt foreslå tiltak for å bedre kanaliseringseffekten.
- Om eventuelle endringer i organiseringen av enerettsaktørene vil kunne bidra til å styrke måloppnåelsen på pengespillfeltet, herunder særlig økt samarbeid om ansvarlighet og tiltak på tvers av aktørene.

I drøftingen av mulige tiltak ligger videreføring av dagens enerettsmodell med to virksomheter til grunn og tiltak vurderes i lys av dagens konkurransesituasjon.

10.1 Tiltak rettet mot spillporteføljenes sammensetning

For porteføljen til Norsk Tipping som helhet er den samlede vurderingen at gevinstene fra kanalisering bidrar til å veie opp for skaden som påføres samfunnet. Til dette er trolig tilbudet av tallspill med et lavt skadepotensial, en sterk merkevare og et omfattende ansvarlighetsrammeverk rundt spillene viktige bidrag. For ferdighetsspillene er det et høyere skadepotensial, men samtidig også større grad av kanalisering slik at nytten trolig veier opp for kostnadene.

Norsk Tipping sitt tilbud av kasinospill fremstår derimot som relativt farlig isolert sett og vurderingen er at det ikke er åpenbart at gevinstene som oppnås gjennom kanalisering overgår skaden som påføres samfunnet gjennom ny rekruttering til spillene. Det bør være aktuelt for Norsk Tipping å ta flere grep for å dokumentere hvordan enkelte elementer i spillene (de potensielt mest skadelige), som for eksempel påtvungne pauser i spillene og bonuselementer i spillutformingen, påvirker kanaliseringsevnen.

Bingospillet Bingoria inngår som en del av Norsk Tippings tilbud av kasinospill på nett. Spillet er forbundet med en relativt høy andel moderate risikospillere og problemspillere, men har totalt sett relativt få spillere. Isolert sett kan skillet mellom Bingoria på nett og bingospill i bingohaller fra andre regulerte tilbydere fremstå som noe uklart, sett bort fra tilgjengeligheten på nett. Det kan tenkes at et slikt tilbud fra Norsk Tipping potensielt skaper en unødvendig konkurranse innad i det regulerte markedet. På en annen side treffer tilbudet av Bingoria fra Norsk Tipping trolig en annen målgruppe en bingospillene i bingohallene. Tilbudet av Bingoria kan ha en relevant konkurranseflate mot utenlandske tilbydere, da det trolig i større grad enn bingospill i bingohall treffer yngre spillere som foretrekker digitale plattformer. Dette er spillere som trolig kan være interessert i lignende tilbud av kasinospill på nett fra utenlandske tilbydere. Datagrunnlaget i evalueringen gir imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere konkurranseflater innen bingosegmentet nærmere. På sikt virker det relevant å undersøke kanaliseringseffektene i denne delen av markedet nærmere.

Norsk Tipping tilbyr i dag automatspill, hvor det ikke finnes et klart substitutt hos utenlandske spilloperatører i form av fysiske spilleautomater. De fysiske spilleautomatene er et spilltilbud som henger igjen etter avviklingen av det tidligere private spillautomatmarkedet. Disse spillene har imidlertid en mer begrenset tilgjengelig for publikum ved at de ikke er tilgjengelig på nett, men må oppsøkes fysisk. Plasseringen av Belago i bingohaller kan potensielt bidra til rekruttering av spillere som allerede benytter seg et tilbud fra andre regulerte aktører. Selv om automatspillene trolig er forbundet med et visst skadepotensial, er de mindre skadelige enn kasinospill og har færre spillere (særlig Belago). Samtidig ser man en utvikling i retning av at stadig flere spillere benytter digitale plattformer (nett og mobil). Gitt en slik utvikling fremstår det som at det i fremtiden vil bli relevant å se nærmere på eventuelle endringer i tilbudet av automatspill. Det bør imidlertid legges til at vi har et begrenset grunnlag for å fastslå noe sikkert om kanaliseringspotensialet innenfor segmentet automatspill.

Per i dag er det ingen av enerettsaktørene i Norge som tilbyr pokerspill på nett. Samtidig vet vi at dette spilltilbudet er et relativt viktig segment blant uregulerte operatører. Det er derfor mulig å stille spørsmål om hvorvidt Norsk Tipping bør lansere et konkurrerende tilbud for nettpoker for å styrke sin kanaliseringskraft. Det kan virke påfallende for erfarne spillere at denne kategorien mangler i Norsk Tippings produktsortiment, og dermed som at det kan bedre konkurransekraften vesentlig dersom Norsk Tipping kan tette dette hullet.

Når vi ser vurderingene for kasinospill med tanke på balanse mellom kanaliseringseffekter og skadevirkninger, er det imidlertid vanskelig å svare et klart ja på dette spørsmålet. Det er også flere elementer ved poker som spillprodukt som ville kunne problematisere en slik lansering ytterligere. Poker har blant annet et vesentlig element av ferdighet ved seg, som kan gjøre skadepotensialet større, men som også kan representere en inngangsbarriere for nye spillere. Det finnes sannsynligvis en risiko knyttet til at flere eksisterende spillere ville fått mulighet til å tilegne seg disse ferdighetene dersom nettpoker ble en del av Norsk Tippings tilbud. Samtidig ville det kunne være et sterkt signal om legitimitet og skadepotensial for det å spille poker på nett dersom Norsk Tipping skulle ha etablert tilbudet. Dette ville kunne få uheldige konsekvenser også gjennom økt utbredelse av pokerspill på nett hos uregulerte aktører.

Mindre drastiske tiltak kan sannsynligvis vurderes for å øke konkurransedyktigheten på andre områder uten å øke skadevirkningene av spilltilbudet like mye. Innenfor ferdighetsspillene hos både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er tilbakebetalingsandelene en del lavere enn for tilsvarende spillprodukter hos de uregulerte aktørene. For Norsk Tipping er også tilbudet av antall spillobjekter innenfor oddsspill en del lavere enn hos noen av de største konkurrentene. Begge disse forholdene er med på å begrense skadepotensialet for ferdighetsspillene, men begrenser også konkurranseevnen ovenfor de uregulerte utenlandske aktørene.

I lys av at både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har et omfattende ansvarlighetsrammeverk rundt sine spill og har gode verktøy for å plukke opp risikospillere tidlig, bør det kunne vurderes om noen tiltak for å styrke konkurranseevnen på noen områder kan forsvares. Det virker særlig relevant å vurdere tilbakebetalingsandelene på oddsspill, ettersom dette er en egenskap ved spillene som er svært synlig. Synligheten i oddsspill er spesielt stor ettersom spillere tar aktive vurderinger knyttet til odds på utfallene i spillobjektene når de plasserer sine innsatser. Det samme gjelder for eksempel ikke for kasinospill, hvor tilbakebetalingsandelene kun avsløres etter lengre tids spill. Likevel er vårt inntrykk at tilbakebetalings-andelen hos Norsk Tipping ligger nærmere de utenlandske aktørene innenfor kasinospill enn innenfor ferdighetsspill.

Det er også rimelig å anta at tilbakebetalingsandelen (som er den reelle prisen) er en svært viktig konkurranseparameter når de regulerte og uregulerte spilloperatørene tilbyr svært homogene produkter på dette området. Vi ser ingen grunner til at Norsk Tipping bør være ledende i konkurransen på dette området, men det kan være grunnlag for i det minste å avdekke potensialet for å vinne kunder fra de utenlandske aktørene gjennom å redusere dagens differanse i tilbakebetalingsandel noe. Det bør samtidig innvendes at Norsk Tipping må forvente en strategisk respons fra de uregulerte aktørene dersom tilbakebetalingsandelen økes. Med dagens konkurransesituasjon er det likevel lite trolig at de uregulerte aktørene har mulighet til å respondere sterkt nok til å holde sitt konkurransefortrinn på samme nivå som i dag.

Antallet spillobjekter innenfor oddsspill er en annen sentral konkurranseparameter, hvor det er de uregulerte aktørene som leder an i utviklingen. En økning i antall spillobjekter hos Norsk Tipping synes å ha et lite omfattende potensial for økte skadevirkninger, gitt dagens allerede omfattende spilltilbud og etablerte ansvarlighetsrammeverk. Det er imidlertid også usikkert hvorvidt et større antall spillobjekter vil kunne øke konkurranseevnen vesentlig. Sannsynligvis vil bare en mindre andel av spillerne etterspørre spillobjekter som ikke er en del av dagens tilbud. Det vil si at treffsikkerheten med tanke på å bidra til økt kanalisering sannsynligvis er svakere enn for økninger i tilbakebetalingsandel.

Funnene i evalueringen tyder på at Norsk Rikstoto tilbyr spill som samlet sett ser ut til å bidra til kanalisering av spillere vekk fra uregulerte aktører i relativt begrenset grad når det gjelder direkte, målbar kanalisering. Dette reiser isolert sett et spørsmål om Norsk Rikstoto bør etterstrebe å nå nye kunder og øke omsetning fra eksisterende kunder, når det er vanskelig å påvise direkte tegn til en kanaliseringseffekt. Samtidig kan mer indirekte former for kanalisering enn det som lar seg påvise gjennom en undersøkelse som den vi har gjennomført i dette prosjektet være betydningsfulle, selv om de kan være vanskelige å måle.

Det er rimelig å anta at Norsk Rikstoto sin evne til å tilby et konkurransedyktig utvalg av spill i vesentlig grad rammes av totalisatoravgiften, som beregnes ut fra bruttoomsetning. Et mulig tiltak for å bedre Norsk Rikstoto sin evne til å kanalisere, og samtidig sikre omsetning fra eksisterende kunder, kan derfor innebære å fjerne eller redusere denne avgiften. Det

er særlig naturlig at forskjeller i måten man beskatter spill harmoneres, dersom ansvarlighetsregimet rundt pengespill i større grad skal være likt hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det bør også kunne være aktuelt å knytte totalisatoravgiften til nettoomsetning fremfor bruttoomsetning. Det vil kunne gi andre insentiver med hensyn til å øke tilbakebetalingsandelen i Norsk Rikstoto sine spill, som igjen vil kunne styrke kanaliseringsevnen i spillene. En ny innretning av totalisatoravgiften vil også kunne styrke de økonomiske rammebetingelsene innenfor hestesporten mer generelt. Det kan igjen ha betydning for attraktiviteten i det å avle og trene hester til konkurranser. Et aktivt miljø for hestesport fremstår som en sentral forutsetning for kanaliseringspotensialet til Norsk Rikstoto.

Dersom norske myndigheter i fremtiden lykkes med å stenge ute utenlandske, uregulerte aktører fra det norske pengespillmarkedet i større grad enn i dag, og dette reduserer konkurransen enerettsaktørene møter fra disse aktørene, kan dette få betydning for enerettsaktørenes innretting av spillporteføljer. Dette er særlig aktuelt gjennom ny lovutforming på markedsføringsområdet. I et slikt tilfelle er det naturlig å vurdere om enkelte egenskaper ved spillene bør endres.

Dette gjelder særlig komponenter i spillene som er viktige strategiske elementer i dagens konkurranse, men som bidrar til å øke skadepotensialet ved spillene. Eksempler på slike komponenter er tilbakebetalingsandeler, størrelsen på maksimalgevinster og hurtigheten i spillene. Det kan også innebære å redusere bruken av lys- og lydeffekter i spillene og utvidede obligatoriske spillepauser. Et eksempel er å utvide pausen på 90 sekunder etter en times spill innen kasinospill, ved å utvide lengden på pausen eller sørge for at pausen inntreffer på et tidligere tidspunkt. Pausefunksjoner i spillingen er også noe Norsk Rikstoto gir uttrykk for at de kan bli bedre på enn de er i dag. Samlet sett er de nevnte egenskapene ved spillene trolig mest fremtredende innen kasinospill og til dels liveodds hos Norsk Tipping, og i noe mindre grad fremtredende i spillene til Norsk Rikstoto sammenlignet med Norsk Tipping.

10.2 Tiltak rettet mot markedsføring

Det er vanskelig å fastslå at det totale omfanget av markedsføringsaktiviteter hos enerettsaktørene er større enn det som kreves for å oppnå effektiv kanalisering. Det er likevel grunnlag for å diskutere hvorvidt enkelte elementer av markedsføringen er nødvendige for å oppnå kanalisering, eller hvor de sannsynlige skadevirkningene av effektive markedsføringsvirkemidler kan være større enn gevinstene fra forventet kanalisering.

For begge aktører er det særlig innenfor det overlappende området mellom digital annonsering, innholdsmarkedsføring i nettaviser og kommisjonceravtaler med digitale mediehus at vi finner et potent virkemiddel der skadepotensialet kan være relativt stort. Samtidig er det usikkert hvorvidt kanaliseringseffektene av aktiviteten står i forhold til risikoen. Dette kommer av at markedsføringseffekten kan være særlig sterk for eksisterende kunder. Enerettsaktørene bør kunne redegjøre for kanaliseringsgevinstene, og sannsynliggjøre at disse er tilstrekkelige for at strategien skal kunne forsvares.

Vi har også vurdert direktemarkedsføringen som et virkemiddel hvor det bør kunne dokumenteres at aktørene gjør en maksimal innsats for å unngå at en svært effektiv markedsføring av skadelige spill rettes mot kundegrupper hvor potensialet for kanaliseringsgevinster er begrenset. Dette bør kunne oppnås ved å trekke på kjente sammenhenger mellom egenskaper ved spillere og deres preferanser for ulike spilltyper, og koble dette opp mot egenskaper ved spillere i egne registre.

Norsk Tipping markedsføres i dag blant annet gjennom eksponering i TV-sendte trekninger. I disse trekningene det ingen omtale av tiltak mot spilleavhengighet eller henvisning til hjelp. Basert på funnene i evalueringen sees det ingen tydelige begrunnelser for hvorfor dette er tilfellet. Et mulig tiltak er å se nærmere på hvordan denne typen kommunikasjon til spillere, slik Norsk Tipping og Norsk Rikstoto gir via sine nettsider i dag med informasjon om spillevett og henvisning til Hjelpelinjen, kan utvides til markedsføring via TV-trekninger.

Ansvarlighet er et sentralt element som skiller enerettsaktørene fra utenlandske tilbydere. Basert på funnene i evalueringen fremstår det som et uforløst potensial at enerettsaktørene kan benytte dette elementet i sine markedsføringsaktiviteter. Å informere spillerne om ansvarlighetsrammeverket rundt spillene som tilbys fremstår som noe som bør kommuniseres tydeligere til spillerne direkte, hvert fall når det rapporteres om at spillere er fornøyd med å bli fulgt opp og bevisstgjort på egne tap. Det bør derfor sees nærmere på mulighetene for at enerettsaktørene satser på felles informasjonskampanjer rundt ansvarlig spill, i et ledd for å synliggjøre at aktørene står felles om målet om å begrense spilleavhengighet og for å distansere seg fra uregulerte tilbydere.

Behovet for å fremheve ansvarlig spill kan også være til stede når det gjelder markedsføring med et oppfordrende preg samt markedsføring av toppgevinst. Dette har sammenheng med at slik markedsføring er særlig fremhevet i EU-domstolens praksis, og dermed lett vil kunne gripes tak i av aktører som ønsker å utfordre enerettsmodellen. Det

er derfor særlig viktig at denne markedsføringen fremstår som ansvarlig.

Utviklingen i det norske pengespillmarkedet går i retning av at stadig flere spiller pengespill på digitale plattformer og at stadig færre spillere har et forbruk av pengespill via kommisjoncærleddet, som bidrar til å redusere betydningen av fysiske utsalgssteder isolert sett. Samtidig trekkes synlighet i kommisjoncærleddet og den grunnleggende eksponeringen befolkningen får gjennom enerettsaktørenes synlighet i kiosker og butikker frem av representanter fra interesseorganisasjonene mot spilleavhengighet som et skadelig element. En utvikling i retning av at kommisjoncærleddet blir mindre viktig med tanke på omsetning, tilsier at et tiltak bør kunne være å redusere synligheten av enerettsaktørene i dette leddet.

Norsk Rikstoto markedsfører sine spill gjennom å påpeke at det ikke er behov for kunnskap om hestesporten for å vinne premier. Denne lykkespillstrategien brukes for å fremme spill på hest som et attraktivt alternativ for en større gruppe spillere i befolkningen, i et ledd for å overkomme barrierer for spill på hest. For Norsk Rikstoto kan det blant annet ha stor betydning å oppnå en del ny rekruttering for å kunne opprettholde en stor kundemasse og derigjennom et attraktivt produkt. Strategien fremstår likevel som vanskelig å motivere ut fra et kanaliseringshensyn i lys av funnene i våre analyser av konkurranseflater. Å appellere til spillere gjennom å pakke hestespill inn som et lykkespill vil kunne bidra til å kapre omsetning fra et kundegrunnlag som vi gjerne finner igjen i Norsk Tippings kundeportefølje for tallspill. Dette skaper en risiko for en uhensiktsmessig kannibalisering mellom enerettsaktørene. Det kan være aktuelt å se nærmere på hvorvidt det finnes virkemidler som er mer effektive med tanke på å understøtte Kulturdepartementets mål om samlet kanalisering ved hjelp av enerettsmodellen.

Tiltak som kan bidra til å begrense utenlandske, uregulerte aktørers muligheter til å markedsføre pengespill til norske spillere vil i utgangspunktet kunne bidra positivt. Dette er tiltak som innebærer å stenge ute disse aktørene fra markedet i større grad enn i dag, og er en myndighetsoppgave som ligger utenfor enerettsaktørenes mandat. Det er likevel slik at dersom norske myndigheter lykkes med å begrense markedsføringen fra utenlandske tilbydere, bør dette også ha konsekvenser for det totale omfanget av markedsføring fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. I tillegg kan det få betydning for enerettsaktørenes innretting av spillporteføljer som beskrevet over.

Det bør også gjøres en gjennomgang av departementets retningslinjer om markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spilltilbud. Retningslinjene er bygget på EU-kommisjonens rekommandasjon fra 2014, men avgrenser mot kommunikasjon om hva overskuddet brukes til. Heller ikke sponsoravtaler er omfattet. For å sikre at den norske modellen fremstår med et generelt høyt beskyttelsesnivå, bør retningslinjene også inneholde kjøreregler for kommunikasjon om hva overskuddet benyttes til og om sponsoravtaler.

10.3 Tiltak rettet mot organisering

I dag opererer enerettsaktørene stort sett uten et samarbeid. Innen enkelte områder, slik som utvikling av spillprodukter i spillporteføljene og markedsføring, er dette naturlig da enerettsaktørene opplever å ha ulike typer kunder og at spillproduktene er forskjellige. Samarbeid om spillproduktutvikling og markedsføring av spillene i en situasjon hvor begge opererer i det samme markedet, i konkurranse med utenlandske spilloperatører, er prinsipielt sett vanskelig å se for seg.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal imidlertid begge bidra til det overordnede målet i pengespillpolitikken – å begrense negative sosiale konsekvenser. For å nå dette målet på en best mulig måte er det naturlig å tenke at aktørene bør har relativt likt omfang og innretting av ansvarlighetsrammeverket rundt sine spill.

Status i dag er at Norsk Tipping allerede har på plass det som må kunne sies å være et relativt omfattende ansvarlighetsrammeverk rundt sine spill. Et unntak er skrapelodd. Lotteritilsynet har i sin ansvarlighetsrapport til Norsk Tippings generalforsamling drøftet behovet for registrert spill på papirbasert Flax. Spillet er det eneste spillet som Norsk Tipping tilbyr hvor det ikke er krav om registrert spill. Kunnskapen om risikoklassifisering blant Flaxspillerne er derfor ikke like god som for andre spill. Lotteritilsynet peker på at papirbasert Flax scorer med middels risiko for at sårbare spillere skal utvikle problemer. Registrert spill av Flax vil kunne redusere skadevirkninger for enkelte spillere og potensielt bidra til å begrense bruk av spillet som gave.

Norsk Rikstoto er i en fase hvor deler av ansvarlighetsrammeverket er relativt nytt, og øvre tapsgrenser innføres for alt registrert spill innen 2019. Dette vil trolig bidra til å begrense skadevirkninger av spill hos Norsk Rikstoto i fremtiden, og Norsk Rikstoto vil nærme seg omfang og innhold i ansvarlighets-rammeverket til Norsk Tipping. Den nylige innføringen av Mentor som verktøy for monitorering av spilleatferd vil kunne bidra til at markedsføring vil kunne skjermes fra spillere med potensiell skadelig spilleatferd, slik det skjer hos Norsk Tipping i dag.

Samlet sett er det flere ansvarlighetsverktøy og andre tiltak som er på plass hos begge aktører i dag, blant annet krav om registrert spill og ID, ingen velkomstbonuser, gratisspill, VIP- eller fordelsprogrammer og autoplay-funksjoner, mulighet til pauser og utestengning av brukerkontoer via nett, informasjon om spillevett på nettsidene og henvisning til Hjelpelinjen, samt mulighet for tilgang til spillregnskap.

Tilsynelatende eksisterer det imidlertid et potensial for økt samarbeid mellom enerettsaktørene om ansvarlig spill. Å innføre og implementere et felles ansvarlighetsrammeverk på tvers aktørene er trolig vanskelig i praksis grunnet forskjeller i spillprodukter og kundegrupper, noe enerettsaktørene gir uttrykk for. Derfor er det trolig at et økt samarbeid om ansvarlighet bør innrettes mot enkelte ansvarlighetstiltak og ansvarlighetsområder som i mindre grad er direkte knyttet til spillenes egenskaper, og i større grad knyttet til å motvirke omfanget av spilleproblem blant kundene generelt sett. Dette gjelder:

- Samarbeid om felles utestengelse av kunder som har nådd sin tapsgrense hos en av enerettsaktørene
- Mer samarbeid om bruk og utvikling av tiltak som oppsøker og bevisstgjør risikospillere og problemspillere på tapene deres
- Økt samarbeid rundt deltakelse i forskningsprosjekter, med bidrag av kundedata til dette formålet

Uavhengig av lekkasje av spillere og omsetning til utenlandske, uregulerte aktører bør det være en målsetning om at spillere som spiller hos enerettsaktørene vil bli møtt med et mest mulig enhetlig ansvarlighetsrammeverk. Som en del av dette bør det inngå å sikre at spillere som når sin tapsgrense hos en av aktørene i det minste ikke bør få tilgang til å spille hos den andre aktøren. I dag er dette ikke tilfellet. Det bør derfor ses nærmere på tiltak som kan bidra til at enerettsaktørene har en felles utestengelse av spillere i tilfeller hvor spilleren har nådd sin tapsgrense hos en av aktørene for en bestemt tidsperiode. Det kan tenkes at felles øvre tapsgrenser på tvers av enerettsaktørene og samkjøring av spilleregistre er et tiltak som kan bidra til dette, og som det kan være relevant å se nærmere på i fremtiden.

En løsning som skissert over reiser imidlertid visse rettslige problemstillinger. Skal enkeltspillere kunne fanges opp av begge aktører gjennom tiltak som for eksempel felles utestengelse, vil dette høyst sannsynlig innebære utveksling av personopplysninger. I prinsippet kunne det kanskje tenkes at den eneste informasjonen det er nødvendig å dele mellom enerettsaktørene er informasjon som kobler spillerens ID fra kravet om registrert spill og spillerens status i et verktøy for monitorering av spilleatferd, og at dette kunne "renskes" for informasjon som muliggjør identifikasjon av en nærmere bestemt spiller. Fordi alle spillere skal være registrert fremstår dette imidlertid som vanskelig i praksis, da spiller-ID etter det vi forstår alltid vil kunne knyttes til en person hos spillselskapet. Denne typen samarbeid vil nødvendigvis innebære behandling av personopplysninger, herunder utveksling mellom aktørene. En slik behandling må ha et rettsgrunnlag. I dette tilfellet dreier det seg antakelig også om opplysninger som må anses som sensitive fordi de gjelder spillerens helse. I lys av at tiltaket fremstår som nokså inngripende vil antakelig den beste løsningen være at et slikt eventuelt samarbeid lov- eller forskriftsreguleres.

I tillegg til de personvernrelaterte problemstillingene, skal man være oppmerksom på at utveksling av konkret kundeinformasjon – som for eksempel om spillemønstre, informasjon om kundesegmenter eller enkeltkunder – vil kunne reise spørsmål om mulig overtredelse av konkurranseloven og/eller EØS-avtalens konkurranseregler. Spørsmålet må eventuelt vurderes nærmere dersom et slikt samarbeid blir aktuelt. Anvendelse av konkurranseloven kan riktignok fremstå som paradoksalt i en bransje der EU-domstolen uttrykkelig har anerkjent at å utelukke konkurranse er et akseptabelt virkemiddel. Spørsmålet vil eventuelt måtte utredes nærmere. Også i denne sammenheng vil det trolig kunne være en fordel om samarbeidet reguleres i lov eller forskrift. Etter den såkalte læren om statlig tvang ("state compulsion") vil ikke selskapene kunne holdes ansvarlige for en overtredelse av konkurranseloven/EØS-avtalens konkurranseregler dersom overtredelsen er pålagt av staten.[79]

Dersom et samarbeid som forutsetter utveksling av informasjon kunne etableres, vil det kunne åpne muligheter for at Norsk Tipping, i samarbeid med Norsk Rikstoto, kunne utvidet tiltaket «Den andre telefonen fra Hamar» til å inkludere spillere hos Norsk Rikstoto uavhengig av om disse spiller hos Norsk Tipping i tillegg. Tiltaket «Den andre telefonen fra Hamar» har hatt positiv effekt med hensyn til å begrense tap hos kundene, i henhold til et

[79] Hvorvidt staten kan holdes ansvarlig for et pålegg til selskapene om å opptre i strid med EØS-avtalens konkurranseregler må eventuelt vurderes nærmere. En mulig forsvarslinje i dette tilfellet er at EU-domstolen har anerkjent at å hindre konkurranse i sektoren er et akseptabelt tiltak.

forskningsprosjekt utført av Jakob Jonsson fra Stockholms Universitet.[80]

For at tiltaket fortsatt skal kunne ha tilsvarende effekt som man har sett blant kundene hos Norsk Tipping kreves trolig mest mulig lik tilgang til bakgrunnsinformasjon om spillerens forbruk over tid som det Norsk Tipping benytter seg av i dag. Uten tilgang til utveksling av slik kundeinformasjon om kundene til Norsk Rikstoto, vil tiltaket kunne måtte reduseres til en telefonsamtale til utvalgte kunder hos Norsk Rikstoto for en generell bevisstgjøring om at vedkommende har blitt vurdert som en kunde med et relativt høyt tap den siste tiden. Det er usikkert hvilken effekt et slikt tiltak vil kunne ha. Gitt at Norsk Tipping allerede har etablert tiltaket og sett positive effekter, fremstår det som relevant å se nærmere på muligheter for å utvide tiltaket til å gjelde kunder hos Norsk Rikstoto. Tiltaket vil kunne fange opp potensielle risikospillere og problemspillere hos Norsk Rikstoto som i dag ikke oppsøkes eller blir bevisstgjort direkte.

Norsk Tipping er i dag proaktive med tanke på å delta i forskningsprosjekter og publiserer fagblogg på sine nettsider, mens Norsk Rikstoto ikke er rigget for å gjennomføre dette i samme omfang per i dag. Det eksisterer likevel et potensial for at begge enerettsaktørene kan delta i felles forskningsprosjekter gjennom å bidra med tilgang til kundedata og annen informasjon. Dette vil kunne bidra til mer kunnskap om spilleatferd og spilleproblemer blant begge aktørenes kunder, uten at enerettsaktørene skulle bli nødt til å håndtere potensielt sensitive kundedata fra hverandre gitt at disse behandles og analyseres av en tredjepart i forskningsøyemed. Felles satsing på og bidrag til forskningsprosjekter vil kunne bidra til å realisere et generelt potensial for økt kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom enerettsaktørene. Et eksempel er å undersøke effekten av påtvungne pauser i spillene nærmere, for eksempel Norsk Tippings pause på 90 sekunder og 10 minutter etter en times spill på henholdsvis kasinospill og Multix. Dette kan eventuelt bidra til en vurdering av om pausen for kasinospill bør forlenges eller inntreffe på et tidligere tidspunkt i spillingen og hvordan dette eventuelt kan bidra til å redusere skadevirkninger ved kasinospill.

[80] Kilde: Norsk Tipping, hentet fra: https://norsk-tipping.mynewsdesk.com/blog_posts/changing-the-habits-of-gamblers-by-one-single-phone-call-72234

11. Referanser

Binde, P., 2007. *Spelreklam och spelberoende - en intervjustudie,* Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

Cohen, J., 1988. *Statistical power analysis for the behavioral sciences (2nd edition)*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Ferris, J. & Wynne, H., 2001. *The Canadian Problem Gambling Index. Final report.,* Ottawa: Ottawa Canadian Centre on Substance Abuse.

Hanss, D., Mentzoni, R. A., Griffiths, M. D. & Pallesen, S., 2015. The impact of gambling advertising: Problem gamblers report stronger impacts on involvement, knowledge, and awareness than recreational gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, Volum 29, pp. 483-491.

Helsper, E., 2010. Gendered internet use across generations and life stages. *Communication Research*, Volum 37, pp. 352-374.

Hester, R. & Luijten, M., 2014. Neural correlates of attentional bias in addiction. *Cns Spectrums*, Volum 19, pp. 231-238.

Hønsi, A., Mentzoni, R. A., Molde, H. & Pallesen, S., 2013. Attentional bias in problem gambling: a systematic review. *Journal of Gambling Studies*, Volum 29, pp. 359-375.

Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet, 2014. *Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto,* Oslo: Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet.

Kulturdepartementet, 2016. *Meld. St. 12 (2016-2017) Alt å vinne - Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk,* Oslo: Kulturdepartementet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2014. *Norske pengespel 2013,* Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2015. *Norske pengespel 2014,* Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2016. *Norske pengespel 2015,* Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2017. *Norske pengespel 2016,* Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2018. *Nøkkeltal norsk pengespelmarknad 2017,* Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Medietilsynet, 2017. *Markedet for pengespillreklame på tv fortsetter å øke.* [Internett]
Available at:
https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2017/pengespill/
[Funnet Mai 2018].

Mentzoni, R. A., 2013. *Structural characteristics in gambling (PhD),* Bergen: Universitetet i Bergen.

Molde, H. et al., 2010. Attentional biases among pathological gamblers. *International Gambling Studies*, Volum 10, pp. 45-59.

Norsk Rikstoto, 2016. *Årsberetning 2015,* Oslo: Stiftelsen Norsk Rikstoto.

Norsk Rikstoto, 2017. *Årsmelding 2016,* Oslo: Norsk Rikstoto.

Norsk Rikstoto, 2017. *Årsmelding Stiftelsen Norsk Rikstoto 2016,* Oslo: Stiftelsen Norsk Rikstoto.

Norsk Tipping, 2018. *Års- og samfunnsrapport 2017,* Hamar: Norsk Tipping.

Pallesen, S. et al., 2014. *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013,* Bergen: Universitet i Bergen - Institutt for samfunnspsykologi.

Pallesen, S. et al., 2016. *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015,* Bergen: Universitetet i Bergen - Institutt for samfunnspsykologi.

Parke, J. & Griffiths, M. D., 2007. The role of structural characteristics in gambling. *Reseach and measurements issues in gambling studies*, pp. 217-249.

Regjeringspartiene, 2018. *Jeløya-plattformen.* [Internett]
Available at:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/#k11
[Funnet 12 Juni 2018].

Roksvaag, K., 2018. *Markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer,* Oslo: Rambøll Management Consulting.

Statistisk Sentralbyrå, 2012. *Tidsbruksundersøkelsen 2010,* Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

TNS Gallup, 2017. *Kantar TNS sin årligesyndikerte omdømmemåling,* s.l.: s.n.

12. Vedlegg: Utforming av spørreundersøkelse

Spørsmål 1: Har du spilt pengespill hos noen av følgende aktører i løpet av det siste året? (Flere svar mulig)
1: Hos Norsk Tipping
2: Hos Norsk Rikstoto
3: Hos utenlandske spilloperatører som for eksempel Unibet, Betsson, Betsafe eller lignende
4: Hos andre aktører som for eksempel bingohaller, på skip eller lignende
5: Nei, har ikke spilt pengespill siste år

Spørsmål 2: Hvilke av følgende typer spill har du spilt hos Norsk Tipping i løpet av det siste året? (Hvis spilt hos Norsk Tipping, flere svar mulig)
1: Tallspill som for eksempel Lotto, Vikinglotto, Joker, Eurojackpot, Ekstra, Nabolaget, eller Keno
2: Ferdighetsspill som for eksempel oddsspill eller tipping
3: Kasinospill som for eksempel KongKasino, Bingoria eller lignende
4: Automatspill som for eksempel Multix, Belago eller lignende
5: Ikke sikker

Spørsmål 3: Omtrent hvor mye penger spiller du for på pengespill hos Norsk Tipping i løpet av en vanlig uke? (Hvis spilt hos Norsk Tipping)
1: Mindre enn 200 kroner
2: 200-600 kroner
3: Mer enn 600 kroner
4: Ikke sikker

Spørsmål 4: Omtrent hvor mye penger spiller du for på pengespill hos Norsk Rikstoto i løpet av en vanlig uke? (Hvis spilt hos Norsk Rikstoto)
1: Mindre enn 200 kroner
2: 200-600 kroner
3: Mer enn 600 kroner
4: Ikke sikker

Spørsmål 5: Omtrent hvor mye penger spiller du for på pengespill hos utenlandske spilloperatører i løpet av en vanlig uke? (Hvis spilt hos utenlandske spilloperatører)
1: Mindre enn 200 kroner
2: 200-600 kroner
3: Mer enn 600 kroner
4: Ikke sikker

Spørsmål 6: Du svarte at du har spilt tallspill (som for eksempel Lotto, Vikinglotto, Joker o.l.) hos Norsk Tipping siste året. Dersom slike tallspill forsvant fra Norsk Tipping, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos Norsk Tipping
2: Spilt hos utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe etc.)
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip etc.)
5: Ville sluttet å spille tallspill
6: Ikke sikker

Spørsmål 7: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings tallspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 8: Du svarte at du da ville spilt hos utenlandske spilloperatører, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings tallspill i dag

2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 9: Du svarte at du da ville spilt hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings tallspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 10: Du svarte at du har spilt ferdighetsspill (som for eksempel oddsspill eller tipping o.l.) hos Norsk Tipping siste året. Dersom slike ferdighetsspill forsvant fra Norsk Tipping, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos Norsk Tipping
2: Spilt hos utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe etc.)
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip etc.)
5: Ville sluttet å spille ferdighetsspill
6: Ikke sikker

Spørsmål 11: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 12: Du svarte at du da ville spilt hos utenlandske spilloperatører, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 13: Du svarte at du da ville spilt hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 14: Du svarte at du har spilt kasinospill (som for eksempel KongKasino, Bingoria eller lignende) hos Norsk Tipping siste året. Dersom slike kasinospill forsvant fra Norsk Tipping, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos Norsk Tipping
2: Spilt hos utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe etc.)
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip etc.)
5: Ville sluttet å spille kasinospill
6: Ikke sikker

Spørsmål 15: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings kasinospill i dag

2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 16: Du svarte at du da ville spilt hos utenlandske spilloperatører, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings kasinospill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 17: Du svarte at du da ville spilt hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings kasinospill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 18: Du svarte at du har spilt automatspill (som for eksempel Multix, Belago eller lignende) hos Norsk Tipping siste året. Dersom slike automatspill forsvant fra Norsk Tipping, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos Norsk Tipping
2: Spilt hos utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe etc.)
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip etc.)
5: Ville sluttet å spille automatspill
6: Ikke sikker

Spørsmål 19: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 20: Du svarte at du da ville spilt hos utenlandske spilloperatører, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 21: Du svarte at du da ville spilt hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 22: Hva ville du gjort dersom hele tilbudet av pengespill fra Norsk Tipping ikke lenger var tilgjengelig? (Hvis spilt pengespill hos Norsk Tipping siste år)
1: Spilt pengespill hos Norsk Rikstoto
2: Spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører
3: Spilt hos andre (Bingohaller, skip etc.)
4: Ville sluttet å spille pengespill
5: Ikke sikker

Spørsmål 23: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet av pengespill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings pengespill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 24: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører, dersom tilbudet av pengespill forsvant fra Norsk Tipping. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske spilloperatører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske spilloperatører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Tippings pengespill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 25: Hva ville du gjort dersom hele tilbudet av pengespill fra Norsk Rikstoto ikke lenger var tilgjengelig? (Flere svar mulig)
1: Spilt pengespill hos Norsk Tipping
2: Spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører
3: Spilt hos andre (Bingohaller, skip etc.)
4: Ville sluttet å spille pengespill
5: Ikke sikker

Spørsmål 26: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet av pengespill forsvant fra Norsk Rikstoto. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Rikstotos pengespill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 27: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos utenlandske aktører, dersom tilbudet av pengespill forsvant fra Norsk Rikstoto. Hvor mye ville du da spilt for hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på Norsk Rikstotos pengespill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 28: Hvilke av følgende typer spill har du spilt hos utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe…) i løpet av det siste året? (Hvis spilt hos utenlandske spilloperatører, flere svar mulig)
1: Tallspill (Bruk samme eksempler som hos Norsk Tipping)
2: Ferdighetsspill (Bruk samme eksempler som hos Norsk Tipping)
3: Kasinospill (Bruk samme eksempler som hos Norsk Tipping)
4: Automatspill (Bruk samme eksempler som hos Norsk Tipping)
5: Ikke sikker

Spørsmål 29: Du svarte at du har spilt tallspill hos utenlandske spilloperatører siste året. Dersom slike tallspill forsvant fra utenlandske spilloperatører, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos utenlandske aktører
2: Spilt hos Norsk Tipping
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip…)
5: Ville sluttet å spille tallspill
6: Ikke sikker

Spørsmål 30: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos utenlandske aktører, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra disse aktørene. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos utenlandske aktører i dag.

1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers tallspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 31: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers tallspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 32: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om tallspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers tallspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 33: Du svarte at du har spilt ferdighetsspill hos utenlandske spilloperatører siste året. Dersom slike ferdighetsspill forsvant fra utenlandske spilloperatører, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos utenlandske aktører
2: Spilt hos Norsk Tipping
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip…)
5: Ville sluttet å spille ferdighetsspill
6: Ikke sikker

Spørsmål 34: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos utenlandske aktører, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra disse aktørene. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 35: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 36: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om ferdighetsspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.

1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers ferdighetsspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 37: Du svarte at du har spilt kasinospill hos utenlandske spilloperatører siste året. Dersom slike kasinospill forsvant fra utenlandske spilloperatører, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos utenlandske aktører
2: Spilt hos Norsk Tipping
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip…)

5: Ville sluttet å spille kasinospill
6: Ikke sikker

Spørsmål 38: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos utenlandske aktører, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra disse aktørene. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers kasinospill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 39: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers kasinospill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 40: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om kasinospill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers kasinospill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 41: Du svarte at du har spilt automatspill hos utenlandske spilloperatører siste året. Dersom slike automatspill forsvant fra utenlandske spilloperatører, hva ville du da gjort? (Flere svar mulig)
1: Spilt andre typer spill hos utenlandske aktører
2: Spilt hos Norsk Tipping
3: Spilt hos Norsk Rikstoto
4: Spilt hos andre aktører (Bingohaller, skip…)
5: Ville sluttet å spille kasinospill
6: Ikke sikker

Spørsmål 42: Du svarte at du da ville spilt andre typer spill hos utenlandske aktører, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra disse aktørene. Hvor mye ville du da spilt for på andre typer spill hos utenlandske aktører? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for på andre typer spill hos utenlandske aktører i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 43: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Tipping, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Tipping? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Tipping i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 44: Du svarte at du da ville spilt pengespill hos Norsk Rikstoto, dersom tilbudet om automatspill forsvant fra utenlandske aktører. Hvor mye ville du da spilt for hos Norsk Rikstoto? Vi tenker da på hva du ville spilt for i tillegg til det du eventuelt allerede spiller for hos Norsk Rikstoto i dag.
1: Omtrent samme beløp som du bruker på utenlandske aktørers automatspill i dag
2: Mindre enn i dag
3: Mer enn i dag
4: Ikke sikker

Spørsmål 45: Hva ville du gjort dersom hele tilbudet av pengespill fra utenlandske aktører ikke lenger var tilgjengelig? (Flere svar mulig)
1: Spilt pengespill hos Norsk Tipping
2: Spilt pengespill hos Norsk Rikstoto
3: Spilt hos andre (Bingohaller, skip etc.)
4: Ville sluttet å spille pengespill
5: Ikke sikker

Spørsmål 46: Gjennom det siste året, kan du huske å ha sett reklame som har promotert følgende aktører på TV, internett eller i andre medier? (Hvis spilt pengespill siste år, flere svar mulig)
1: Norsk Tipping
2: Norsk Rikstoto
3: Utenlandske aktører (Unibet, Betsson, Betsafe…)
4: Nei

Spørsmål 47: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn (Hvis sett reklame for Norsk Tipping):
«Jeg har opplevd å ønske å satse mer på pengespill etter å ha sett reklame for pengespill fra Norsk Tipping.»
1: Helt enig
2: Delvis enig
3: Verken enig eller uenig
4: Delvis uenig
5: Helt uenig
6: Ikke sikker

Spørsmål 48: Hvilke typer pengespill har du da ønsket å benytte deg mer av hos Norsk Tipping? (Hvis sett reklame for Norsk Tipping, flere svar mulig):
1: Tallspill
2: Ferdighetsspill
3: Kasinospill
4: Automatspill
5: Ikke sikker

Spørsmål 49: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn (Hvis sett reklame for Norsk Rikstoto):
«Jeg har opplevd å ønske å satse mer på pengespill etter å ha sett reklame for pengespill fra Norsk Rikstoto.»
1: Helt enig
2: Delvis enig
3: Verken enig eller uenig
4: Delvis uenig
5: Helt uenig
6: Ikke sikker

Spørsmål 50: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn (Hvis sett reklame for utenlandske spilloperatører):
«Jeg har opplevd å ønske å satse mer på pengespill etter å ha sett reklame for pengespill fra utenlandske spilloperatører /aktører.»
1: Helt enig
2: Delvis enig
3: Verken enig eller uenig
4: Delvis uenig
5: Helt uenig
6: Ikke sikker

Spørsmål 51: Hvilke typer pengespill har du da ønsket å benytte deg mer av hos utenlandske aktører? (Hvis sett reklame for utenlandske spilloperatører, flere svar mulig)
1: Tallspill
2: Ferdighetsspill
3: Kasinospill
4: Automatspill
5: Ikke sikker

Spørsmål 52: Hvor ofte i løpet av de siste 12 månedene…(Hvis spilt pengespill siste år):

a) Har du satset mer enn du egentlig hadde råd til å tape?
1: Aldri
2: Noen ganger
3: For det meste
4: Alltid
5: Ikke sikker

b) Har andre rundt deg kritisert spillingen din og fortalt deg at du har et spilleproblem, uavhengig av om du har opplevd dette som sant eller ei?
1: Aldri
2: Noen ganger
3: For det meste
4: Alltid
5: Ikke sikker

c) Har du hatt dårlig samvittighet i forbindelse med hvordan du spiller og hva som skjer når du spiller?
1: Aldri
2: Noen ganger
3: For det meste
4: Alltid
5: Ikke sikker

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo