

RAPPORT

ERFARINGER MED LISENSORDNING FOR PENGESPILL I SVERIGE



MENON-PUBLIKASJON NR. 88/2022

Av Leo Grünfeld, Erika Karttinen og Petter Krogh Nilsen



Forord

Menon Economics har, på oppdrag fra Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO), analysert overgangen til lisensordning for pengespill i Sverige. Videre har vi sett på hvordan inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur hadde sett ut hvis man hadde innført en lisensordning i Norge og fått samme utvikling som i Sverige.

Vi takker våre oppdragsgivere for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har bidratt med fakta underveis. Menon Economics står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

August 2022

Leo Grünfeld
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	8
1.1 Trender i regulering av pengespillmarkedet i Europa	8
1.2 Regulering av pengespillmarkedet i Sverige	8
1.3 Regulering av pengespill i Norge	9
1.4 Formålet med denne rapporten	9
2 UTVIKLING I DET SVENSKKE PENGESPILLMARKEDET FØR OG ETTER LISENSORDNINGEN	10
2.1 Utvikling i omsetning og kanaliseringsgrad i Sverige	10
2.2 Problemspilling i Sverige	13
2.3 Inntekter til staten, idretten og foreningslivet i Sverige	15
2.4 Markedsføring	19
3 EFFEKTER FOR OMSETNING I PENGESPILLMARKEDET MED EN INNFØRING AV SVENSK LISENSORDNING I NORGE	21
3.1 Omsetningen i det regulerte og uregulerte pengespillmarkedet	21
3.2 Endring i omsetning ved en lisensordning	26
4 LISENSINTEKTER OG SAMFUNNSEFFEKTER AV EN LISENSORDNING I NORGE	28
4.1 Lisensinntekter sett opp mot dagens inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur	28
4.2 Økt sponsing av idrett ved en lisensordning	29
4.3 Vurderinger rundt problemspilling som følge av lisensordning i Norge	29
5 SENSITIVITETSANALYSER	32
5.1 Kanaliseringsgrad	32
5.2 Skattesats	32
5.3 Skille ut spill med samlede premier	33
REFERANSELISTE	35
VEDLEGG A - EN GJENNOMGANG AV FORSKJELLIGE ESTIMAT PÅ KANALISERING	37
VEDLEGG B – ESTIMERING AV NORSK OMSETNING OG INNTEKTER TIL STATEN VED EN LISENSORDNING	39
VEDLEGG C – ALTERNATIVE BEREGNINGSMODELLER	45

Sammendrag

I senere tid har en rekke europeiske land, deriblant Sverige i 2019, valgt å gå fra monopolregulering til statlig lisensordning for pengespill. I denne rapporten ser vi på hvordan inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur hadde sett ut hvis man hadde innført en lisensordning i Norge, basert på utviklingstrekkene vi har observert i Sverige de siste årene.

I dag tilbys de største pengespillene i Norge innenfor en enerettsmodell. Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespill, mens Norsk Rikstoto har enerett til å tilby totalisatorspill ved hesteveddeløp. I tillegg kan lag og foreninger gis tillatelse til å avholde private lotterier.

Den helhetlige oppsummeringen fra Statskontoret i Sverige om erfaringer så langt er at det svenske pengespillmarkedet fungerer bedre i 2021 enn den gjorde før omreguleringen i 2019. Statskontoret er den svenske regjeringens utredningsmyndighet som gjennomfører utredninger og evalueringer innenfor alle sektorer. Statskontoret fikk før omreguleringen i oppdrag av den svenske regjeringer å evaluere og utrede det svenske pengespillmarkedet i årene 2018-2022.

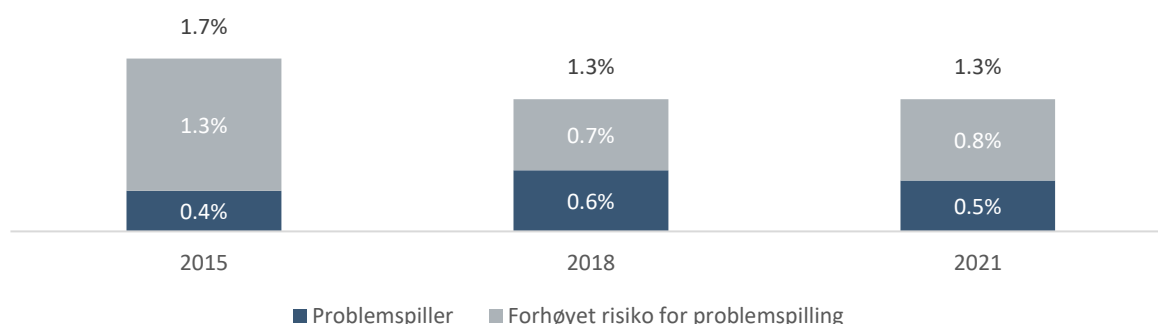
Den nye reguleringen har, ifølge Statskontoret, forbedret forutsetningene for å nå den svenske riksdagens mål for spillområdet. Disse målene samsvarer i stor grad med målene for reguleringen av pengespillmarkedet i Norge: at forbrukernes rettigheter skal ivaretas, at inntektene fra pengespill skal komme så vel staten som foreningslivet til gode og at pengespillmarkedet skal være under offentlig kontroll.

Problemspilling i Sverige har ikke økt etter omreguleringen

Begrensning av skadelig spilleadferd og de skadelige virkninger pengespill har på folkehelsen er et grunnleggende motiv bak regulering av pengespillmarkedet. Problemspilling kan blant annet skape finansielle problemer, men mange kan også oppleve psykiske og fysiske problemer på grunn ukontrollert spilleadferd.

Man ser ingen tegn til at omreguleringen til lisensordning har påvirket forekomsten av problemspilling i den svenske befolkningen. Andelen problemspillere i Sverige var 0,5 prosent i 2021, ned fra 0,6 prosent i 2018.

Problemspilling i Sverige over tid (2015, 2018, 2021) fordelt på problemspillere og personer med forhøyet risiko for problemspilling. Kilde: (Folkhälsomyndigheten, 2022)



Derimot er trenden for problemspilling økende i Norge. Andelen problemspillere har økt fra 0,6 prosent i 2013 til 1,4 prosent i 2019. Den norske og svenske studien bruker likevel forskjellige metoder, og derfor er ikke tallene direkte sammenlignbare mellom landene. Derimot er metodene de samme over i hvert av landene, så tallene for utvikling er sammenlignbare.

Inntektene til staten og foreningslivet er ikke redusert i Sverige

Overgangen til lisensordning har bevart så vel statens som foreningslivets inntekter i Sverige. Statskontoret har anslått at den svenske statens samlede inntekter fra pengespill utgjorde 7,4 milliarder kroner i 2021, opp fra 6 milliarder i 2018. De utenlandske spillselskapene bidro med ca. 1,5 mrd. kroner i skatteinntekter til Sverige i 2021 gjennom spillskatten.

Det er høy variasjon i utdelingen av overskudd fra det statseide spillselskapet Svenska Spel årene 2019-21. Koronapandemien kan forklare mye av denne variasjonen. Statskontoret har likevel konkludert med at de underliggende forutsetningene for utdeling er mer stabile enn de faktiske utbetalingene viser, og at inntektene til staten har vært omtrent de samme etter omreguleringen som før, selv om koronatiden har hatt en stor påvirkning på inntjeningen til for eksempel de fysiske kasinoene som drives av Svenska Spel.

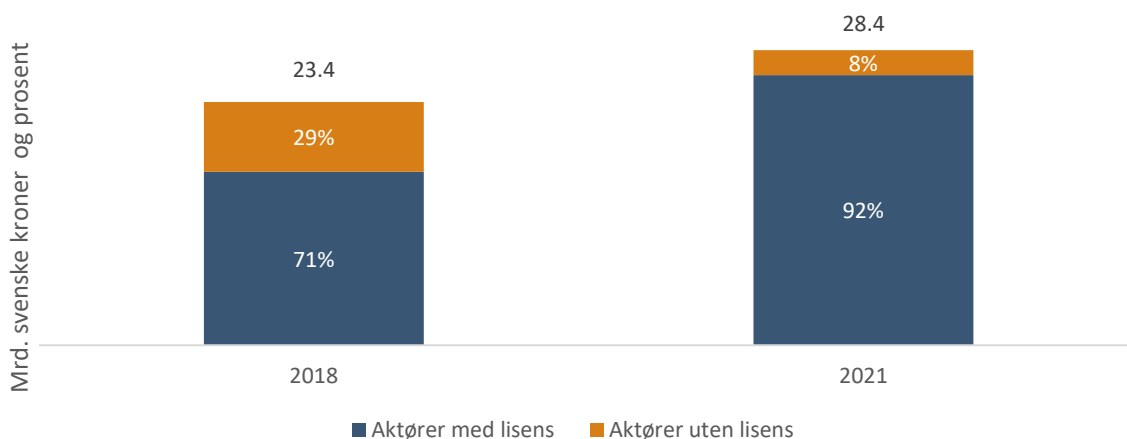
Vi har kartlagt sponning av idrett, kultur m.m. fra spillselskapene i Sverige og finner at dette utgjorde totalt om lag 600 millioner kroner i 2021. Av dette estimerer vi at ca. 200 millioner er ny sponning som har kommet til etter omreguleringen. Estimater er basert på offentlig publisert informasjon i tillegg til informasjon innhentet fra svenske spillselskap.

Andelen av pengespillmarkedet som kontrolleres av staten har økt i Sverige

Det finnes lett tilgjengelig statistikk for hvor mye det spilles for i den regulerte delen av markedet, men statistikken for hvor mye det spilles for i den uregulerte delen av markedet er mer usikker.

I Statskontorets evaluering av pengespillmarkedet i Sverige i 2020, konstateres det at overgangen til en lisensordning har økt den offentlige kontrollen av det svenske pengespillmarkedet. Det er nemlig en langt større andel av den svenske spillaktiviteten som nå skjer hos regulerte selskaper med lisens enn det var før omreguleringen, 92 prosent sammenlignet med 71 prosent før omreguleringen. Det er særlig andelen av kommersielt onlinespill under offentlig kontroll som har økt.

Statskontorets anslag på totalomsetning i det svenske markedet før og etter overgang til lisensordning, fordelt på aktører med og uten lisens



Reformen i Sverige gir ny innsikt om et stort uregulert marked i Norge

Fordi det uregulerte markedet er utenfor norske myndigheters kontroll, er det krevende å komme med presise tall på hvor stort dette markedet er. Derfor er det også krevende å anslå størrelsen på det faktiske totalmarkedet for pengespill i Norge i dag.

Lotteri- og stiftelsestilsynet estimerer at ca. 85 prosent av det totale markedet for pengespill i Norge er regulert. Estimater er basert på deres egen estimeringsmodell. Alle andre nordiske myndigheter benytter tall fra analyseselskapet H2 Gambling Capital. Disse tallene viser at kun ca. 67 prosent av det totale markedet i Norge er regulert.

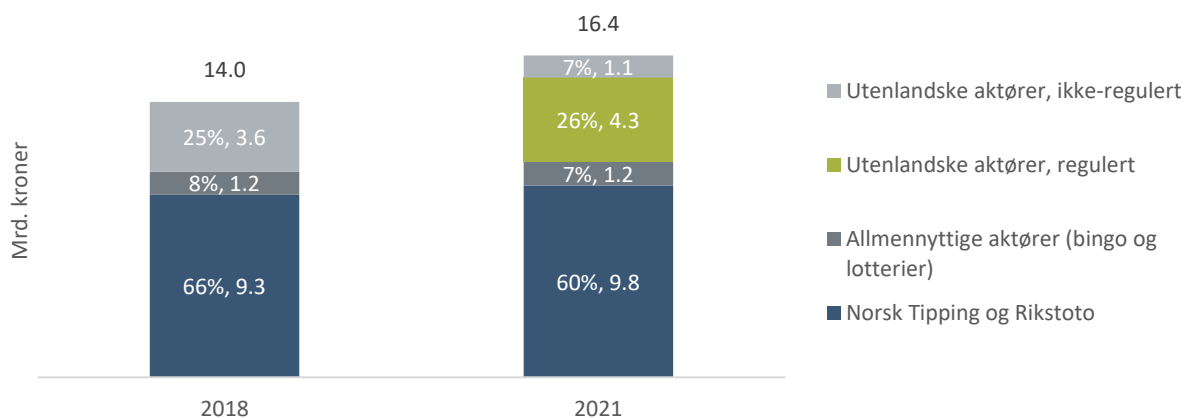
Tilsynet fremhever at H2s tall tradisjonelt overvurderer markedet. Det svenske Statskontoret viser til at både de og Spelinspektionen markant *undervurderte* den uregulerte omsetningen i 2018 da de benyttet H2s anslag på omsetning fra utenlandske spillselskap. Dette baserer de på at den observerte årsveksten i totalmarkedet mellom 2018 og 2019 var hele 15 prosent, noe som Spelinspektionen vurderer skyldes en feilestimering av uregulert omsetning i 2018. De vurderer at det i realiteten har vært nullvekst i totalmarkedet 2018-2019¹, noe som tilsier at den uregulerte omsetningen i 2018 hadde vært 50 prosent høyere enn det H2 i den tid estimerte.

Med andre ord har de norske og svenske myndighetene helt motsatte erfaringer. Det er høyst usannsynlig at den norske enerettsmodellen har klart å fange en så mye høyere andel av den totale omsetningen enn den svenske modellen gjorde før omregulering.

Inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur i Norge ville økt ved overgang til en lisensordning

Vi anslår at den totale regulerte omsetningen i det norske markedet ville ha økt fra 10,5 mrd. kroner i 2018 til 15,3 mrd. kroner i 2021 hvis det hadde blitt innført en lisensordning i Norge i 2019. Totalt hadde det blitt tilført 4,3 milliarder i regulert omsetning fra nye lisensinnehavere. Anslaget er basert på at man oppnår samme kanalisierungsgrad (andel av det konkurransutsatte markedet som tilhører lisensierte aktører), som i Sverige. Dette er et konservativt anslag, som vi drøfter mer senere i sammendraget.

Omsetning i det norske pengespillmarkedet, 2018 (faktisk regulert og H2s anslag på utenlandsk omsetning) og 2021 (anslått basert på utvikling i Sverige)



En overgang til lisensordning ville da gitt om lag **8,1 mrd. kroner i inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur i 2021**. Av dette anslår vi at ca. **770 mill. kroner** ville vært skatteinntekter fra utenlandske spillselskap. Estimater er basert på en skattesats på 18 prosent av spillselskapenes inntekter etter utbetaling av gevinster til spillerne (eng. *gross gaming revenue* eller GGR). Til sammenligning var de faktiske inntektene til staten og foreningslivet fra pengespill på totalt 7,2 mrd. kroner i 2021.

¹ (Statskontoret, 2020)

I tillegg til de direkte skatteinntektene anslår vi at sponsingen av idrett fra de utenlandske selskapene vil øke, basert på estimatet for utvikling i sponsing i Sverige. Vi anslår at sponsingen av idrett i Norge ville øke med ca. 110 millioner kroner. Dette er kun basert på den svenske utviklingen og størrelsen på markedet for pengespill i Sverige og Norge, og tar ikke høyde for andre forskjeller mellom de to landene, for eksempel høyere inntekt i befolkningen i Norge.

Utover en økning i skattemidler vil også den statlige kontrollen av pengespillmarkedet i Norge styrkes. Hvis en større andel av markedet blir underlagt norsk regulering, kan det gjøre arbeidet med å redusere problemspilling og de negative konsekvensene det fører med seg enklere. I Sverige har man for eksempel innført flere ulike omsorgstiltak som også omfatter de nye lisensinnehaverne.

Det er mye usikkerhet heftet til våre estimat på regulert omsetning samt inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur. Basert på erfaringen fra Sverige vurderer vi likevel at det er høyst sannsynlig at skatteinntektene skulle komme til å øke i Norge ved overgang til en lisensordning, samtidig som problemspillingen ikke ser ut til å øke. Hvor mye skatteinntektene hadde økt avhenger av hvordan en eventuell fremtidig lisensordning hadde blitt utformet.

Hva med pool betting?

I vår hovedmodell har vi ikke skilt ut spill med samlede premier («pool betting») i vår estimering av vekst innen konkurranseutsatte spillformer, selv om disse i realiteten kun i lav grad er konkurranseutsatte. Dette gjelder særlig hestesport, som utgjør en stor del av omsetningen i Sverige.

I en alternativ estimeringsmetode har vi skilt ut denne delen av markedet i Sverige, noe som gir oss et vesentlig høyere estimat på økt omsetning og skatteinntekter i kjølvannet av omreguleringen. Regulert omsetning fra utenlandske aktører er estimert til 7,7 mrd. kroner i 2021 sammenlignet med 4,3 i vår hovedmodell. Med en skattesats på 18 prosent betyr økningen i regulert omsetning 1400 mill. kroner i skatteinntekter fra utenlandske aktører, noe som er nesten dobbelt så høyt som basert på vår hovedmodell.

Vi velger likevel å ikke skille ut hestesport i vår hovedmodell. Dette betyr at vår estimeringsmodell er *konservativ*. Den gjenstående omsetningen om hestesport ekskluderes er begrenset, og nasjonale forskjeller i regulering av enerettselskapene eller spilltilbud vil da gi større utslag. Det forventes også en viss grad av substitusjon mellom ulike konkurranseutsatte spillformer. En ytterligere grunn til at vi har valgt vår hovedmodell er at vi også har beregnet skatteinntekter basert på H2s estimat for omsetning og realisert vekst i Sverige.² Dette estimatet sammenfaller med resultatene i vår hovedmodell.

Ytterligere argumenter for at anslagene er konservative

Det er også flere andre grunner til at våre anslag er *konservative*.

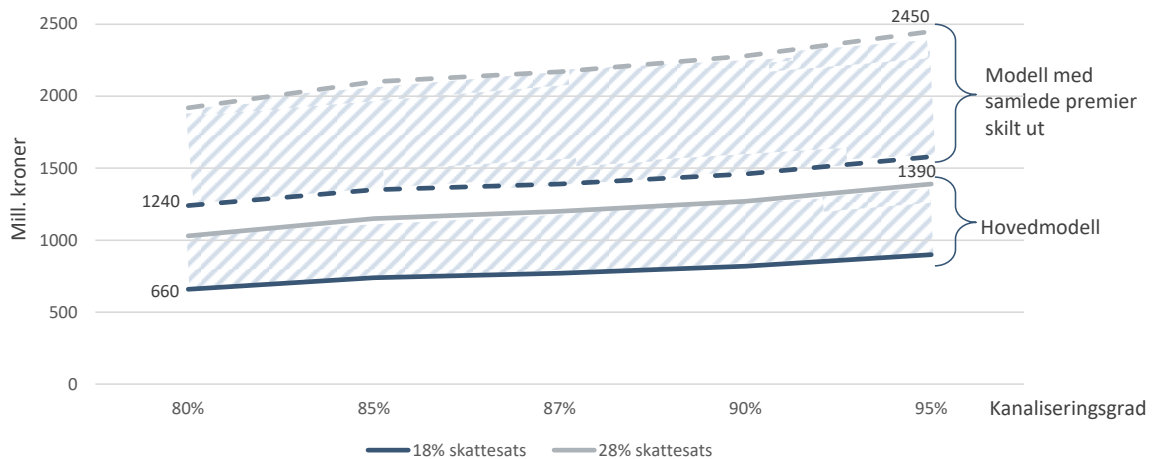
For det første legger vi til grunn at Norge kan forvente seg den samme kanaliseringsgraden som den man har oppnådd i Sverige ved innføring av lisensordning, 87 prosent. Den svenske regjeringen har innført flere tiltak som mest sannsynlig har redusert kanaliseringsgraden, blant annet en innsatsgrense på 5000 kroner for kasinospill hos lisensierte aktører under koronapandemien. Danmark har en langt høyere kanaliseringsgrad på 90 prosent; og det er derfor gode argumenter for at vår forutsetning er for pessimistisk.

² Se Vedlegg C – Alternative beregningsmodeller - Estimater basert på H2 tall

For det andre har vi brukt en lav skattesats for å estimere skatteinntektene. I Sverige har man valgt en skattesats på 18 prosent, mens Danmark nettopp har økt sin skattesats fra 20 til 28 prosent. En høyere sats gir høyere lisensinntekter.

Med andre forutsetninger for skattesats og kanaliseringsgrad varierer de estimerte skatteinntektene fra kommersielle aktører i 2021 i Norge i vår *hovedmodell* mellom 660 – 1390 mill. kroner, og i modellen hvor *spill med samlede premier er skilt ut* mellom 1240 – 2450 mill. kroner.

Skatteinntekter fra utenlandske spillselskap etter innføring av lisensordning avhengig av skattesats, kanaliseringsgrad og antakelse om svensk markedsvekst



Det som eventuelt kunne trekke i retning av at vi overestimerer økningen i skatteinntekter er dersom de norske aktørenes markedsføringskostnader skulle øke betydelig etter omreguleringen. Vi har i våre beregninger antatt at Norsk Tipping og Rikstotos driftsmargin og utbetalingsandel er uforandret. Basert på erfaringene fra Sverige anser vi dette som den mest sannsynlige utviklingen.

1 Innledning og bakgrunn

I senere tid har en rekke europeiske land, deriblant Sverige, valgt å gå fra monopolregulering til statlig lisensordning for pengespill. I denne rapporten ser vi på hvordan inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur hadde sett ut hvis man hadde innført en lisensordning i Norge og fått samme utvikling som i Sverige.

1.1 Trender i regulering av pengespillmarkedet i Europa

Tidligere har monopolbasert regulering av pengespillmarkedet vært vanlig i flere land i EU, men de siste årene har en rekke europeiske land valgt å innføre en statlig lisensordning for pengespill. Det er store variasjoner i hvordan lisensordningene har blitt innrettet, og i de fleste landene har for eksempel lotteriene blitt holdt utenom lisensordningen. Mange EU-land har valgt å innføre lisensordninger særlig for tipping og kasinospill. De eneste landene i EØS som i dag har et statlig monopol for alle pengespill er Norge og Finland.

1.2 Regulering av pengespillmarkedet i Sverige

I Sverige gikk man i 2019 over fra en regulering av pengespillmarkedet med monopol til en lisensbasert regulering. Pengespillmarkedet ble delt i tre: en konkurranseutsatt del, en del som forbeholdes allmennyttige organisasjoner og en del som forbeholdes staten. Den konkurranseutsatte delen, hvor det er mulig for private aktører å søke om lisens, består primært av onlinespill, online kasino og tipping. Fysisk bingo og lotteri er derimot forbeholdt allmennyttige organisasjoner, mens kasinoer og spillautomater fortsatt er statens enerett, i tillegg til at også staten kan organisere lotterier.

Begrunnelsen for å innføre en ny regulering av pengespillmarkedet i Sverige var at den gamle reguleringen ikke var tilpasset den digitale utviklingen som hadde skjedd i markedet. På grunn av den digitale tilstedeværelsen av utenlandske spillsselskap var det estimert at over 50 prosent av den konkurranseutsatte delen av markedet (stort sett kommersielle onlinespill) ikke var underlagt svensk regulering.

Før omreguleringen var det kun ATG, som tidligere hadde enerett for totalisatorspill ved hesteveddeløp i Sverige, og restaurantkasinoer som betalte spillskatt. Det statseide spillsselskapet Svenska Spel og allmennyttige organisasjoner trengte ikke å betale skatt. Gjennom lisensregulering må nå alle lisensholdere, med unntak av allmennyttige organisasjoner, betale en spillskatt. Denne skatten er 18 prosent av spelforetakenes inntekter etter utbetaling av gevinster til spillerne (eng. *gross gaming revenue* eller GGR). Den svenske reguleringen stiller ikke krav om at lisensholdere må ha etablert virksomhet i Sverige for å få lisens.

Et viktig hensyn som ble tatt ved utforming av den nye reguleringen av pengespillmarkedet i Sverige, var at statens og øvrige aktørers mulighet å ta del av inntektene fra pengespill ikke skulle bli svekket. I tillegg var arbeidet mot problemspilling og kriminalitet viktig i utforming av reguleringen. Det ble også spesifisert at det mest sentrale utgangspunktet for den nye reguleringen var at spilleaktiviteten ikke skulle øke som en følge av omreguleringen, selv om det ikke kunne garanteres at dette ikke ville komme til å skje.³

³ (Regeringen Löfven, 2018) s. 82

1.3 Regulering av pengespill i Norge

På Kultur- og likestillingsdepartementets sider står det følgende om målet for den norske reguleringen av pengespillmarkedet:

«Det overordnede målet med reguleringen av pengespillmarkedet i Norge er å sikre at lotterier og pengespill tilbys i trygge og ansvarlige former, for å begrense uheldig spilleadfærd. I tillegg skal reguleringen legge til rette for at lotterier og pengespill kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.»⁴

I dag tilbys de største pengespillene i Norge innenfor en enerettsmodell. Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespill, mens Norsk Rikstoto har enerett til å tilby totalisatorspill. I tillegg gis det tillatelse til foreninger og lag til avholdelse av private lotterier.

En utfordring ved dagens spillpolitikk er at en stadig større andel av norske spillere bruker internett til å spille. Det innebærer at spillingen foregår i et marked preget av internasjonal konkurranse, i motsetning til det analoge pengespillmarkedet som i all hovedsak foregår gjennom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Dette blir tatt opp i Stortingsmeldingen *Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* fra 2016. Allerede den gangen skrev Kultur- og likestillingsdepartementet at: *«Dersom Norsk Tipping ikkje klarer å kanalisere spelarar, og uregulerte aktørar tek ein stor del av marknaden, vil ikkje einerettsmodellen fungere etter intensjonen. Ein stor del av spelmarknaden for høgrisikospel vil då vere uregulert av norske myndigheiter».*⁵

1.4 Formålet med denne rapporten

Omreguleringen av det svenske markedet gir oss en mulighet for å se hva som faktisk har skjedd etter at man gått fra en enerettsmodell til en lisensordning. Vi kan også gjøres vurderinger rundt hva det hadde betydd for Norge, hvis man hadde gått over til en lisensordning og fått en lignende utvikling som i Sverige. I denne rapporten ser vi på hvordan inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur hadde sett ut hvis man hadde innført en lisensordning og fått samme utvikling som i Sverige.

⁴ (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021)

⁵ (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2016)

2 Utvikling i det svenske pengespillmarkedet før og etter lisensordningen

I dette kapitlet går vi gjennom forskjellige parametere som måler måloppnåelsen av reguleringen i Sverige etter reguleringen.

En stor del av informasjonen i dette kapitlet er basert på rapporter produsert av det svenske Statskontoret. Statskontoret er den svenske regjeringens utredningsmyndighet som gjennomfører utredninger og evalueringer innenfor alle sektorer. Statskontoret fikk før omreguleringen i oppdrag av den svenske regjeringer å evaluere og utrede det svenske pengespillmarkedet i årene 2018-2022.⁶

Den helhetlige konklusjonen fra Statskontoret er at det svenske pengespillmarkedet fungerer bedre i 2021 enn den gjorde før omreguleringen i 2019. Den nye reguleringen har ifølge Statskontoret forbedret forutsetningene for å nå den svenske riksdagens mål for spillområdet. Disse ligner i stor grad målene for dagens regulering i Norge: at pengespillmarkedet skal være under offentlig kontroll, at forbrukernes rettigheter skal ivaretas, og at inntektene fra pengespill skal komme så vel staten som foreningslivet til gode.⁷

2.1 Utvikling i omsetning og kanaliseringsgrad i Sverige

Ved omreguleringen i Sverige ønsket man å unngå økt spilleaktiviteten, ettersom dette kan øke problemspilling og de negative konsekvensene det har for samfunnet. Samtidig ønsket man å øke den regulerte omsetningen på bekostning av den uregulerte, for å øke den statlige kontrollen av pengespillmarkedet og øke statlige inntekter.

2.1.1 Omsetningen i det regulerte pengespillmarkedet

Den regulerte omsetningen i det svenske pengespillmarkedet økte med nesten 50 prosent ved overgangen til lisensordning i 2019, etter flere år med stabil utvikling. En viktig grunn til at omsetningen økte så mye i 2019, var at alle store utenlandske spillerselskap valgte å søke om – og fikk tildelt – lisens da ordningen ble innført, se Figur 2-1.⁸ Også Svenska Spel og ATG startet med ny konkurranseutsatt virksomhet i form av online kasino.

Etter omreguleringen har veksten vært moderat (2,5 prosent årlig), men høyere enn før omreguleringen. Det var en liten nedgang i regulert omsetning fra 2019 til 2020, men dette kan også være på grunn av restriksjoner og forandrede spillevaner i løpet av covid-19-pandemien. Blant annet falt omsetning til Svenska Spels fysiske kasinoer i pandemien.⁹

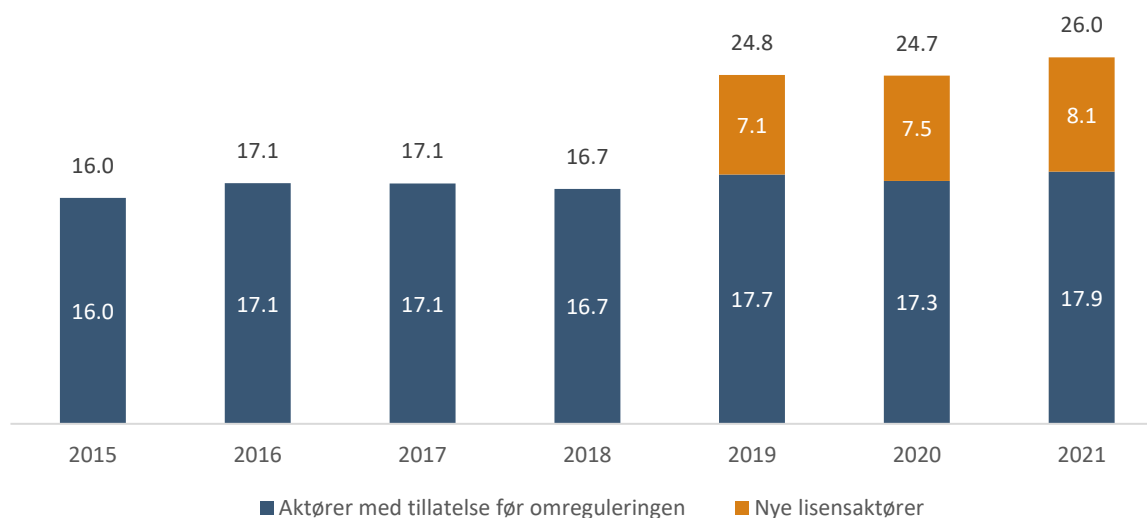
⁶ (Finansdepartementet, 2018)

⁷ Se hovedkonklusjonene til sluttrapporten for Statskontorets evaluering: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utvardering-av-omreguleringen-av-spelmarknaden--sluttrapport/>

⁸ Dette inkluderer spillerselskap som Betsson, Bet365, LeoVegas, Casumo, Coolbet, ComeOn og Kindred (gjennom varemerker som for eksempel Unibet og Maria)

⁹ Svenska Spels årsrapporter

Figur 2-1 Utviklingen i regulert omsetning i Sverige, 2015-2021, mrd. svenske kroner. Kilde: Spelinspektionen



Det er primært kommersielle onlinespill som har hatt sterk vekst etter omreguleringen. Fra 2019 har denne omsetningen økt med totalt 15 prosent. Fysiske spillformer som kasinospill og bingo derimot falt. Begge disse utviklingstrekkene er drevet av koronapandemien, men særlig fysisk bingo har lenge hatt en nedadgående trend.¹⁰ Ellers har de allmennyttige spillformenes omsetning hatt en lav men jevn vekst etter omreguleringen. Statskontoret konstaterer i sin evaluering at disse spillformenes forutsetninger stort sett ikke har blitt påvirket av omreguleringen.¹¹

Kort om Svenska Spel og ATG

Svenska Spel er et statlig eid spillsekskap som tidligere hadde enerettigheter til mange pengespill på det svenske markedet. De har fortløpende enerett til å anordne blant annet statlige lotterier. Tilsvarende aktøren i Norge er Norsk Tipping.

ATG er travsportens samarbeidsorgan for hesteveddeløp i Sverige. Det eies av Svensk Travsport og Svensk Galopp. ATG hadde frem til 2019 et monopol på hesteveddeløp i Sverige. I dag er hele ATGs virksomhet konkurranseutsatt og de har også utvidet sin virksomhet til å inkludere sportspill og online kasino. Stiftelsen Norsk Rikstoto er tilsvarende aktør i Norge, med enerett for totalisatorspill ved hesteveddeløp.

Svenska Spels omsetning er blitt redusert etter omreguleringen, mens ATGs omsetning har økt vesentlig, omtrent 23 prosent.¹² Nedgangen i Svenska Spels omsetning forklares i stor grad av nedgangen i fysisk kasino. Hvis vi utelukker denne delen av virksomheten har Svenska Spel hatt en oppgang, særlig for konkurranseutsatte spill hvor omsetningen har økt nesten 18 prosent. ATGs økte omsetning forklares av at de har utvidet sitt spilltilbud i

¹⁰ Spelinspektionens kvartalsstatistikk. I tillegg må selv de allmennyttige i Sverige betale spillskatt på sine verdiautomater, selv om de ellers er unntatt skatt.

¹¹ (Statskontoret, 2022)

¹² Svenska Spels og ATGs årsrapporter

forbindelse med omreguleringen til å også inkludere sportsspill og online kasino, i tillegg til at de har utvidet sin virksomhet til Danmark, noe som også er inkludert i deres årsregnskap.

2.1.2 Omsetningen og kanalisierungsgraden i pengespillmarkedet

Mens det finnes tilgjengelig statistikk for hvor mye det spilles for i den regulerte delen av markedet, er statistikken for hvor mye det spilles for i den uregulerte delen mer usikker. Derfor er også *kanalisierungsgraden*, andelen av det konkurransutsatte markedet som tilhører lisensierte aktører, omdiskutert så vel i Sverige som i Norge. Den konkurransutsatte delen av både det svenske og det norske pengespillmarkedet utgjøres i hovedsak av onlinespill, og derfor omtales dette også ofte som *kanalisierungsgraden for onlinespill*.

I Statskontorets evaluering av pengespillmarkedet i Sverige i 2020, konstateres det at overgangen til en lisensordning har økt den offentlige kontrollen av det svenske pengespillmarkedet. Det er nemlig en betydelig større andel av den konkurransutsatte delen av den svenske spelaktiviteten som i dag skjer i selskaper med lisens enn det var før omreguleringen.¹³ Før reguleringen anslo Statskontoret at denne andelen var under 50 prosent, mens de anslår at den var 87 prosent i 2021¹⁴. Det er likevel ikke full faglig enighet rundt dagens mål på kanalisierungsgrad i Sverige. Konsulentselskapet Copenhagen Economics har, på vegne av den svenske Branschföreningen för Onlinespel (BOS), nyansert bildet ved å vurdere kanalisierungsgraden differensiert på segmenter, for å vise at kanalisierungsgraden varierer betydelig. For eksempel er kanalisierungsgraden for online tipping på hester anslått til 98 prosent, mens kanalisierungsgraden for online kasino er anslått til kun 72-78 prosent.^{15,16}

Å øke kanalisierungsgraden var et sentralt motiv for omreguleringen i Sverige ifølge Statskontoret.¹⁷ Den svenske regjeringen har vurdert at kanalisierungsgraden på det omregulerte pengespillmarkedet kan bli minst 90 prosent.¹⁸ Selv om det så langt ser ut som at dette ikke er blitt nådd, har kanaliseringen likevel økt vesentlig etter omreguleringen.

Det er noen faktorer som kan ha redusert kanalisierungsgraden i Sverige de siste årene. Den svenske regjeringen innførte blant annet en innsatsgrense på 5000 kroner for kasinospill hos lisensierte aktører under koronapandemien. Dette kan ha bidratt til redusert kanalisering i dette segmentet i løpet av pandemien. Basert på en spørreundersøkelse gjennomført av Spelinspektionen i mai 2021 var de viktigste grunnene for å spille på nettsted uten lisens at de tilbød andre odds- og gevinstmuligheter (25 prosent), at de hadde bedre bonus (21 prosent), at personene ikke hadde tilgang til lisensierte sider hvis de hadde blokkert seg selv på Spelpaus.se¹⁹ (20 prosent) og at de ønsket å unngå innsatsgrensen på 5000 kroner (ca. 16 prosent).²⁰

Videre har så vel Statskontoret som Spelinspektionen i etterkant gått ut med at de mest sannsynlig undervurderte omsetningen i den uregulerte delen av markedet før overgangen til lisensordning. Dette baserer

¹³ (Statskontoret, 2020)

¹⁴ Statskontoret inkluderer også noen fysiske, konkurransutsatte spill i sitt anslag, og derfor representerer ikke dette kanalisierungsgraden for onlinespill.

¹⁵ (Copenhagen Economics, 2020). Senere har også Statskontoret sagt seg enig i noen av Copenhagen Economics vurderinger, og blant annet konstatert at betting på hester kan ha en kanalisierungsgrad på omtrent 99 prosent, mens den for online kasino kan være så lav som 75 prosent. (Statskontoret, 2022)

¹⁶ For mer om estimatene for kanalisering i det svenske markedet, se vedlegg A

¹⁷ (Statskontoret, 2022)

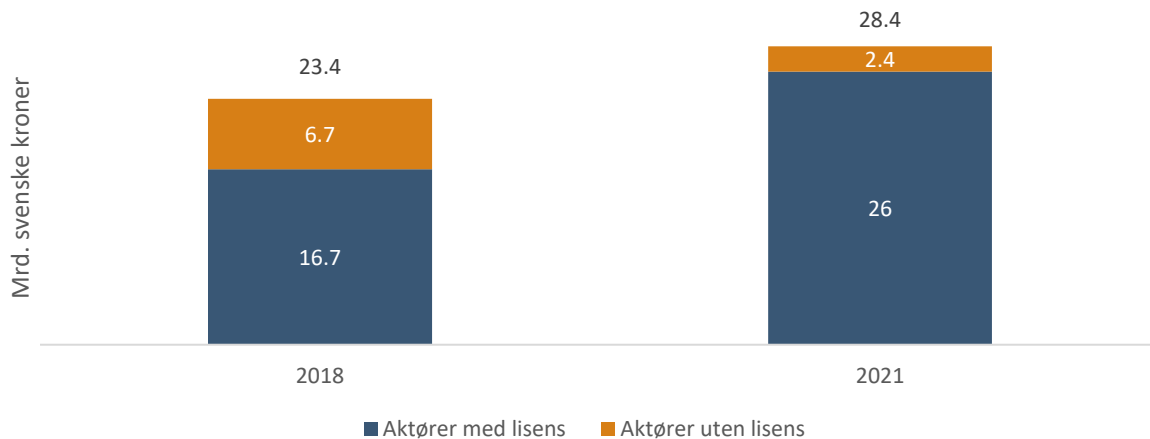
¹⁸ (Regeringen Löfven, 2018) s. 285

¹⁹ Se også avsnitt 2.2.2

²⁰ (SKOP, 2021) s. 15

de på økningen i totalomsetningen etter reguleringsendringen. Ifølge estimater basert på Spelinspektionen og H2 Gambling Capital har totalomsetningen i det svenske pengespillmarkedet økt fra 23,4 milliarder i 2018 til 28,4 milliarder i 2021, se Figur 2-2. Det tilsvarer en vekst på 21 prosent.

Figur 2-2 Statskontorets anslag på **totalomsetning** i det svenske markedet før og etter overgang til lisensordning, fordelt på aktører med og uten lisens. Kilde: (Statskontoret, 2022), basert på Spelinspektionen og H2 Gambling Capital



En økning i omsetning på over 20 prosent på tre år er høyt, særlig hvis man sammenligner med utviklingen i omsetning før reguleringen. Statskontoret påpeker at det ikke finnes noen grunn til å tro at omsetningen i markedet totalt har økt så mye i løpet av disse årene. De peker blant annet på at omsetningen til Svenska Spel, som er det største spillskapet i Sverige, gikk ned 2018-2021, og at man i tillegg har innført mange tiltak for å minske spilleaktiviteten.²¹

Både Statskontoret og Spelinspektionen vurderer derfor at den observerte økningen i omsetning etter omreguleringen kommer som en følge av at den ikke-regulerte omsetningen før omreguleringen var høyere enn man tidligere har trodd. Det er likevel ikke grunn til å tro at dette forklarer hele økningen i omsetning, og Statskontoret skriver at en del av økningen er reell vekst i markedet.²² Likevel betyr dette mest sannsynlig at Statskontoret og Spelinspektionen overvurderte kanaliseringsgraden før innføring av lisensordningen.

2.2 Problemspilling i Sverige

Begrensning av skadelig spilleadfærd og virkninger pengespill har på folkehelsen er en grunnleggende hensikt med å regulere pengespillmarkedet.

²¹ Blant annet innføring av tjenesten Spelpaus.se hvor forbrukeren selv kan stenge av all tilgang til regulerte spillskap for en bestemt tid. I tillegg er det også blitt innført nye regler for å øke på spillskapenes ansvar for å motvirke problemspilling, for eksempel omsorgsansvar og bonusbegrensinger.

²² (Statskontoret, 2022)

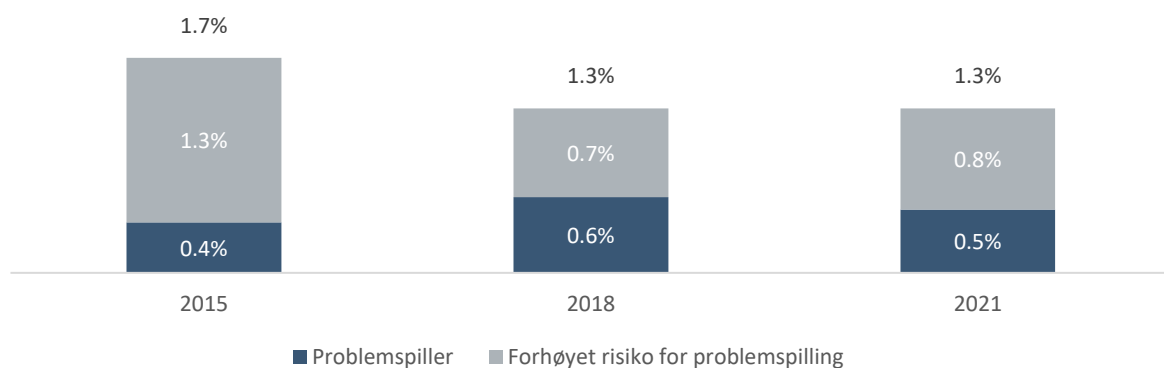
2.2.1 Utvikling i problemspilling over tid i Sverige

Andelen av den svenske befolkningen som spiller om penger har vært jevnt synkende over tid. Fra å ha vært på 71 prosent i 2004, var den i 2021 nede i 56 prosent. Denne nedgangen har også fortsatt etter overgangen til lisensordning. I 2018 var andelen 58 prosent.²³

Det er likevel særlig utviklingen i såkalt *problemspilling* som er det man er mest opptatt av å følge fra samfunnets side. Problemspilling er knyttet til en rekke utfordringer for spilleren, men også nærstående og samfunnet for øvrig. Problemspilling kan blant annet skape finansielle problemer, men mange kan også oppleve psykisk og fysisk problemer på grunn ukontrollert spilleadferd.

Det er ikke tegn på at omreguleringen til lisensordning har påvirket forekomsten av problemspilling i den svenske befolkningen, ifølge Statskontoret. Andelen problemspillere i Sverige var 0,5 prosent i 2021, ned fra 0,6 prosent i 2018.²⁴ I tillegg var det henholdsvis 0,7 prosent og 0,8 prosent som hadde en forhøyet risiko for problemspilling. Denne studien har hatt samme oppsett over tid, og er derfor høyst relevant for å sammenligne problemspilling i Sverige over tid. Det er verdt å bemerke seg at denne utviklingen har skjedd samtidig med en kraftig økning i pengespill online, som generelt anses å være mer avhengighetsfremkallende enn fysiske pengespill.

Figur 2-3 Problemspilling i Sverige over tid (2015, 2018, 2021) fordelt på problemspillere og personer med forhøyet risiko for problemspilling. Kilde: (Folkhälsomyndigheten, 2022)



Problemspilling varierer avhengig av type spill. Befolkningsundersøkelsen Swelogs som gjennomføres av Folkhälsomyndigheten viser at problemspilling er vanligere blant personer som spiller regelmessig på spillautomater, kasinospill og poker. Regelmessig er i dette tilfellet minst en gang i måneden. I tillegg er problemspilling mer utbredt blant personer som spiller disse spillformene online.²⁵ Onlinespill anses ha et større risikopotensial ettersom risikoen for uheldig spilleadferd øker jo kortere tid det er mellom hver runde av et spill. Likevel så er det ikke fullt så entydig i den akademiske litteraturen at onlinespilling forårsaker spilleproblemer, selv om det er en generell trend at personer med spilleproblemer oftere bruker onlinespill enn personer uten spilleproblemer.²⁶

Selv om problemspilling er særlig høyt for personer som spiller på spillautomater og kasinospill, poker eller tipping online, har likevel problemspillingen også innenfor disse kategoriene blitt redusert fra 2018 til 2021 i

²³ (Statskontoret, 2022) basert på Folkhälsomyndigheten

²⁴ (Statskontoret, 2022)

²⁵ (Statskontoret, 2022)

²⁶ (Gainsbury, 2015)

Sverige.²⁷ Merk likevel at tallene for reduksjon ikke er statistisk signifikante. Selv om det nå er flere regulerte alternativ for onlinespill, og mer reklame for onlinespill enn tidligere²⁸, ser altså heller ikke problemspillingen innenfor disse kategoriene ut til å ha økt.

2.2.2 Spillselskapenes omsorgsarbeid i dag

Gjennom økt kanalisering og dermed økt kontroll av markedet for pengespill kan den svenske staten nå påvirke hvordan en større del av spillselskapene som er aktive i Sverige motarbeider problemspilling.

I forbindelse med omreguleringen innførte regjeringen blant annet en omsorgsplikt, som innebærer at spillselskapene skal kontrollere sine spilleres spilleadferd og ha rutiner for å ta kontakt med spillere som mistenkes å ha problem med sitt spillende.

I første halvdel av 2021 ble 196 000 spillere kontaktet av spillselskapene som en del av deres omsorgsplikt. Dette utgjør 12 prosent av alle spillere.²⁹ Av de som ble kontaktet er det 53 prosent som oppgir at de har redusert sitt spillende etter at de ble kontaktet, og 6 prosent som oppgir at de valgt å helt stenge seg av fra spel.³⁰

Ved omreguleringen ble det også innført en ny nettside for å stenge seg av fra alle spillselskap med svensk lisens, det *nationella avstängningsregistret* som også omtales som *Spelpaus.se*. Spillselskapene med lisens må informere om denne tjenesten og linke til den på sine nettsider. Svenska Spels VD har i 2021 oppgitt at dette er det viktigste man har oppnådd med omreguleringen, etterfulgt av økt forbrukerbeskyttelse: «*Det individuelt viktigste er sannsynligvis NAR dvs. Det nasjonale avstengingsregisteret, også kalt Spelpaus.se. I dag har over 60.000 personer avstengt seg. Det andre er økt konsumentbeskyttelse ettersom mange aktører som også tidligere tilbudte sine tjenester til svenske forbrukere nå må følge en omsorgsplikt eller konsumentbeskyttelse.*»³¹

Antallet personer som er avstengt for alle pengespill gjennom Spelpaus.se har økt jevnt siden innføring i januar 2019, noe som sikkert til dels henger sammen med at det er mulig å stenge ut seg inntil videre.³²

Ved omreguleringen har også antallet gjennomførte selvtester for å identifisere spilleproblemer økt. Den svenske tjenesten Stödlinjen tilbyr en slik test, som de sier at mange spillselskap viser til på sine nettsider. I forbindelse med omreguleringen ble gjennomførte selvtester årlig doblet fra 5500 i 2018 til 12 000 2019. Etter det er de blitt redusert til om lag 9000 tester årlig, noe Stödlinjen bedømmer delvis skyldes at mange spillselskap selv tilbyr lignende tjenester.³³

2.3 Inntekter til staten, idretten og foreningslivet i Sverige

Overgangen til lisensordning har bevart så vel statens som foreningslivets inntekter i Sverige. Dette konstaterer Statskontoret i sin evaluering.³⁴

²⁷ (Statskontoret, 2022) basert på Swelogs 2018 og 2021. Reduksjonen er likevel ikke statistisk signifikant

²⁸ Se også avsnitt 2.4

²⁹ Visse spillere kan ha blitt kontaktet flere ganger, enten fra samme spillselskap eller fra forskjellige spillselskap, og derfor er andelen unike personer mest sannsynlig lavere.

³⁰ (Statskontoret, 2022)

³¹ Svenska Spels VD Patrik Hofbauer til Norsk bransjeorganisasjon for onlinespill i en epost fra 16. februar 2021. Oversatt fra svensk.

³² (Statskontoret, 2022)

³³ (Statskontoret, 2022)

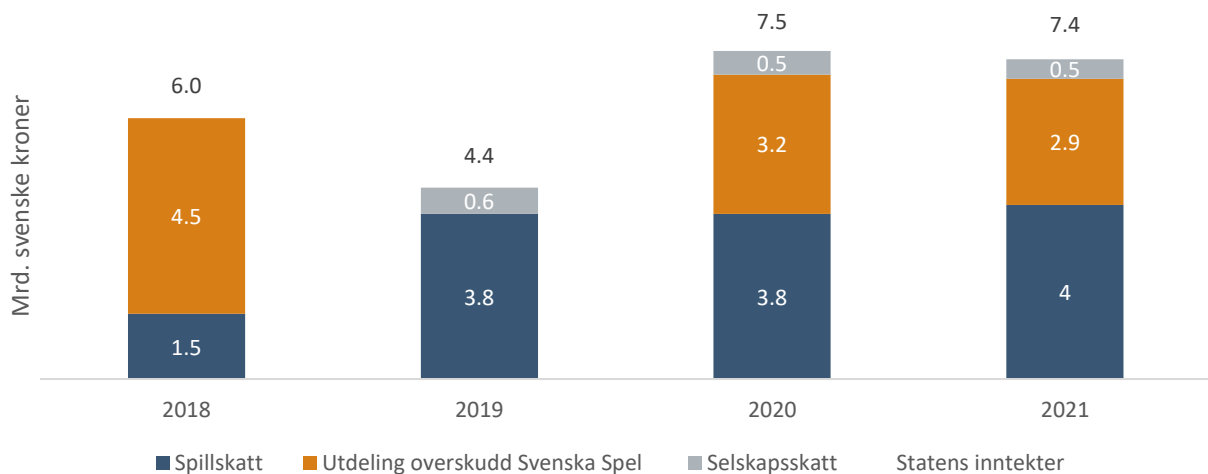
³⁴ (Statskontoret, 2022)

2.3.1 Samlede inntekter til staten etter innføring av lisensordning

Den svenske staten får inntekter fra spillbransjen gjennom flere forskjellige kanaler. I dag skal alle regulerte aktører, utenom de allmenntilgjengelige aktørene, betale en spillskatt på 18 prosent. I tillegg skal selskap registrert i Sverige betale selskapsskatt på sitt overskudd. Utover dette får den svenske staten også utdelt Svenska Spels overskudd for å distribuere dette til veldedige formål.³⁵ Dette kan minne om den norske tippemerketten, men midlene går til staten før de går til foreningslivet og veldedige aktører.

Statskontoret har anslått at den svenske statens samlede inntekter fra pengespill utgjorde 7,4 milliarder kroner i 2021, opp fra 6 milliarder i 2018, se Figur 2-4. Statens inntekter var usædvanlig lave for virksomhetsåret 2019, noe som er knyttet til at Svenska Spel fikk rett til å holde igjen hele sitt overskudd for 2019 i starten av covid-19-pandemien for å sikre likviditet.

Figur 2-4 Svenske statens inntekter fra pengespill 2018-21. Kilde: (Statskontoret, 2022)



Den høye variasjonen i utdelingen fra Svenska Spel gjør det vanskelig å konkludere om hvordan omreguleringen har påvirket utdelingens størrelse. Likevel har Statskontoret konkludert med at de underliggende forutsetningene for utdeling er mer stabile enn det de faktiske utbetalingene viser. Ifølge Statskontorets anslag ville Svenska Spel delt ut mellom 1,5-2 mrd. kroner per år i perioden 2019-21 uten pandemien.

Statskontoret konkluderer derfor med at inntektene til staten har vært omtrent de samme før omreguleringen som etter.³⁶ Det er også viktig å huske at dette er til tross for en kraftig nedgang i fysisk kasino, som Svenska Spel har enerett til.

Når man sammenligner nivået på Svenska Spels utdelinger før og etter omreguleringen er det viktig å huske på at en stor del av Svenska Spels overskudd etter omreguleringen går inn under spillskatt og selskapsskatt. Svenska Spel betalte ikke spillskatt før omreguleringen, denne var kun pålagt ATG og restaurantkasinoer, men med en skattesats på 35 prosent. ATG betaler derfor kun ca. 850 millioner i spillskatt i 2021, sammenlignet med 1,5 milliarder i 2018. Dette går da ikke inn i statens inntekter, men innebærer derimot 650 millioner mer til allmenne formål utover det som fremgår av de statlige inntektene presentert i Figur 2-4.

³⁵ Den svenske statens mål for Svenska Spel er at minimum 80 prosent av overskuddet skal utbetales årlig. Det kan altså være forskjeller i utbetalingene mellom år.

³⁶ (Statskontoret, 2022)

I tillegg får den svenske staten inntekter fra utenlandske aktører som etter omreguleringen også er skattepliktige hvis de søker om lisens. De utenlandske spillselskapene betalte i 2021 omtrent 1,5 milliarder i spillskatt til staten.³⁷ Den svenske lisensreguleringen har ikke noen krav om etablering i Sverige for lisensierte selskap, og derfor var det allerede i forkant av omreguleringen vurdert at det ikke kom til å bli noen nye etableringer.³⁸ Det har det heller ikke blitt, og derfor står Svenska Spel og ATG for nesten all selskapsskatt.³⁹

2.3.2 Foreningslivets inntekter fra allmenntilgjengelige organisasjoners spillvirksomhet

De allmenntilgjengelige organisasjonene har etter omreguleringen fortsatt en særlig, og uforandret, stilling til å drive egen spillvirksomhet. De har enerett til å organisere landbaserte bingospill, og deler på rettigheten til å tilby lotterier med staten. I tillegg så er de unntatt spillskatten. Alt overskudd fra de allmenntilgjengelige spillene går derfor til foreningslivet.

Den økte konkurransen i pengespillmarkedet generelt kan likevel ha påvirket forutsetningene for de allmenntilgjengelige spillene, deres omsetning og inntekter.

Inntektene fra de allmenntilgjengelige organisasjonene har likevel økt etter omreguleringen, selv om det er grunn til å tro at pandemien har påvirket enkelte av spillformene negativt.⁴⁰ Også andelen av de allmenntilgjengelige organisasjonenes omsetning som går til foreningene økt.⁴¹ Det er særlig de store lotteriene, Svenska Postkodlotteriet⁴² og Folkspel⁴³, som har klart seg best etter omreguleringen. Folkspel har blant annet Bingolotto som sendes på TV, og Folkspel opplevde i løpet av pandemien en økt interesse for tilbudet.⁴⁴ Totalt har utbetalingen fra Folkspel til foreningslivet økt fra 177 millioner i 2018 til 352 millioner i 2021⁴⁵. En stor del av Folkspels inntekter går til idrettsbevegelsen. Derimot har for eksempel de fysiske bingoenes overskudd blitt nesten halvert, noe som er en del av en lengre nedadgående trend for denne spillformen, kombinert med effekter fra pandemien og en ny skatt for spilleautomater.

2.3.3 Spillselskapenes sponsering av idrett

Spillselskapene sponser idretten på mange forskjellige måter, blant annet gjennom idrettsforbund, idrettsligaer, idrettsarrangementer og den olympiske komiteen i Sverige. Utover dette sponser spillselskapene også enkelte idrettsutøvere direkte. Dette er noe som kommer i tillegg til de allmenntilgjengelige spillenes overskudd beskrevet i forrige kapittel.

Det finnes ikke gode estimat på sponsering av idrett i Sverige over tid. Særlig savnes det gode anslag på sponsering fra før omregulering, og det er derfor vanskelig å estimere forandringen i sponsering som eventuelt har funnet sted i forbindelse med reguleringen. Statskontoret har i sin del-evaluering i 2021 oppgitt at idrettens forutsetninger

³⁷ Basert på nettoomsetning for de utenlandske lisenshaverne fra Spelinspektionen og skattesats

³⁸ (Regeringen Löfven, 2018) s. 285

³⁹ Største delen av selskapsskatten er betalt av Svenska Spel, ettersom ATG og ervervede datterselskap har hatt noen underskudd i tidligere år som de har overført og dermed fått redusert selskapsskatt. Selskapsskatten kan derfor tenkes å bli høyere i fremtiden. Se ATGs årsrapporter.

⁴⁰ (Statskontoret, 2022)

⁴¹ Se også Vedlegg B for mer om dette

⁴² Postkodlotteriet har 59 ideelle foreninger som tar del av inntektene fra spill, blant annet Barncancerfonden, Naturskyddsföreningen och Unicef

⁴³ Folkspel gir inntekter sine inntekter til rundt 10 000 foreninger som selger deres lotter

⁴⁴ (Statskontoret, 2022)

⁴⁵ (Statskontoret, 2022)

for sponsing fra spillerselskap er bedre etter omreguleringen enn før.⁴⁶ Likevel oppgir de i 2022 at effekten er forholdsvis liten, og at den primært gjelder for noen store idrettsgrener.⁴⁷

Statskontoret har anslått, basert på en spørreundersøkelse distribuert til alle medlemmer i Riksidrottsförbundet, at idrettsforbundene fikk totalt 130 millioner svenske kroner i inntekter fra spillerselskapene i 2021. I 2018 var inntektene, basert på en tilsvarende spørreundersøkelse, 110 millioner svenske kroner.⁴⁸ Dette dekker likevel kun en liten del av den totale sponsingen av idrett. Det er stort sett samme spillerselskap som sponser idrettsforbundene både før og etter omreguleringen. Svenska Spel er den største sponsoren, etterfulgt av ATG.

Svenska Spel har anslått at spillerselskapene sponset idretten med minst 535 millioner kroner i 2020.⁴⁹ Dette inkluderer inntektene til idrettsforbund, idrettsligaer, idrettsarrangementer, men ikke enkeltstående idrettsutøvere. Anslaget inkluderer sponsing fra de fem største spillerselskapene (Svenska Spel, ATG, Folkspel, Unibet og Betsson). Anslaget er også presentert i Statskontorets sluttevaluering av omreguleringen⁵⁰, og må anses være lavt.

Svenska Spel rapporterer sitt direkte bidrag til sponsing, som kommer på toppen av det de gir til staten i form av utbytte og skatt. Denne har ikke blitt vesentlig forandret etter omreguleringen. I 2018 sponset Svenska Spel sport med ca. 340 millioner kroner⁵¹, sammenlignet med ca. 360 millioner kroner i 2021⁵². Også ATGs sponsing utenom hestesporten har vært relativt stabil over tid. I 2018 gav de om lag 75 millioner kroner⁵³ mens de i 2021 gav om lag 70 millioner.⁵⁴ ATG har også i 2021 for eksempel tatt over sponsingen av Svensk Håndball fra Svenska Spel, og avtalen beskrives som den største innenfor håndball så langt.⁵⁵

For å supplere informasjonen ovenfor har vi etterspurt informasjon direkte fra flere av de andre spillerselskapene om hvilke aktiviteter de har knyttet til sponsing, og hvordan dette så ut før reguleringen. For eksempel er Unibet hovedsponsor for Svensk Elitfotball 2020-2025, som representerer de to største ligaene i svensk herrfotball. Kontrakten er verdt totalt 900 millioner for de første 6 årene.⁵⁶ Avtalen ble inngått i 2018, da Unibet tok over fra Svenska Spel. Også blant annet Betsson har inngått flere avtaler om sponsing. De sponser blant annet den svenske hockeyligaen (SHL) 2018-2021⁵⁷, Betsson padeltour⁵⁸ og Äkta Hockeyhjältar⁵⁹, hvor Betsson gir pris til velfortjente personer innenfor grasrotbevegelsen for hockey.

⁴⁶ (Statskontoret, 2021)

⁴⁷ (Statskontoret, 2022)

⁴⁸ (Statskontoret, 2022)

⁴⁹ Svenska Spel gikk i 2020 ut med at spillerselskapene sponset idretten med om lag 800 millioner i 2020. I tillegg til de 535 millionene ovenfor er her også inkludert utdeling på ca. 30 millioner fra Svenska Postkodlotteriet og 232 millioner fra Folkspel, hvorav majoriteten går til idretten. Vi inkluderer ikke disse her. Se også (Svenska Spel, 2021)

⁵⁰ (Statskontoret, 2022)

⁵¹ Inkluderer også sponsing av Gräsroten, som støtter sport for barn og unge. Se (Svenska Spel, 2018)

⁵² (Svenska Spel, 2021)

⁵³ Til ATG Drömfond, Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS), Stiftelsen Hästforskning och sponsorskap m.m. se (ATG, 2018)

⁵⁴ (ATG, 2021)

⁵⁵ (Dagens Media, 2021)

⁵⁶ (Allsvenskan, 2018)

⁵⁷ (Betsson, 2019)

⁵⁸ <https://betssonpadeltour.se/>

⁵⁹ (Betsson, 2022)

Basert på all den informasjon vi har fått tilsendt estimerer vi at sponsingen fra spillsekskapene i Sverige utgjorde totalt om lag 600 millioner kroner i 2021. Av dette estimerer vi at ca. 200 millioner er ny sponsing som har tilkommet etter omreguleringen.

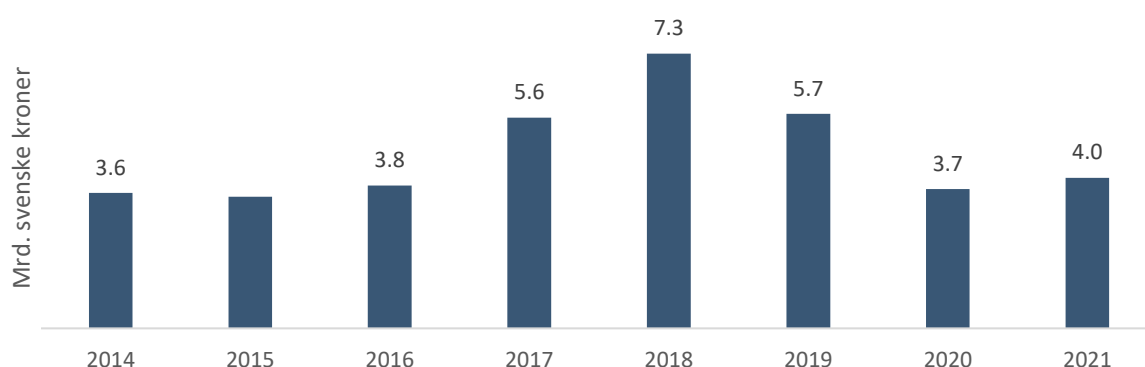
2.4 Markedsføring

Det er lovlig for regulerte aktører å markedsføre pengespill i både Norge og Sverige. Gjennom innføringen av lisensordning i Sverige ble det derfor mange flere aktører som lovlig kunne markedsføre sine pengespill.

Grunnen til at markedsføring av pengespill er strengt regulert er at man ikke ønsker å bidra til risikoen for problemspilling. Derfor er det mange krav knyttet til hvordan reklamen får utformes.

I forkant av omreguleringen i Sverige ble det en kraftig økning i mengden pengespillreklamer som forbrukerne møtte. Det ser likevel ut som at denne økningen primært var knyttet til at det var så mange nye spillsekskap som skulle komme inn i det regulerte markedet på samme tidspunkt. Mengden reklame har nemlig gått ned igjen etter dette. Basert på målinger fra Kantar var kjøp av reklame fra spillsekskap i 2021 om lag på nivå med hva det var i 2016, se Figur 2-5.

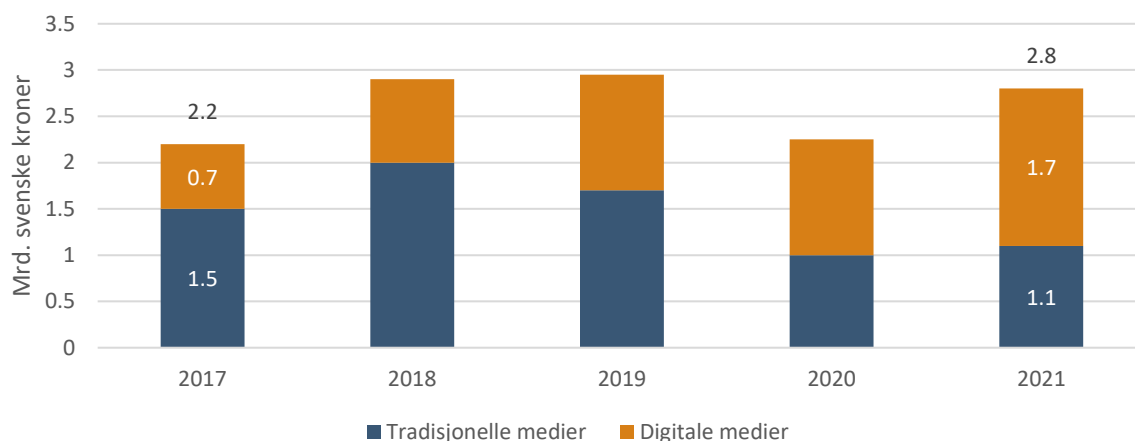
Figur 2-5 Kjøp av spillreklame i tradisjonelle medier i Sverige 2014-2021. Bruttokostnader i milliarder kroner. Kilde: (Statskontoret, 2022) basert på Kantar/Sifo



Grafen ovenfor viser likevel *bruttokostnader*, altså kostnader før eventuelle rabatter har blitt tatt i betraktning. Dette speiler mengden reklame som forbrukeren møter, men ikke nødvendigvis hvor mye penger spillsekskapene faktisk har brukt på reklame.

Derfor ser vi også på *nettokostnader*, som speiler hvor mye inntjening medieselskapene har hatt på reklame fra spillsekskapene. Basert på denne virker det som at midler brukt på reklame har økt mye mindre enn mengden reklame forbrukerne i forbindelse med omreguleringen møtte. Likevel har det vært en økning også i nettokostnader for markedsføring av pengespill, på om lag 600 millioner kroner fra 2017 til 2021, se Figur 2-6. I tillegg ser vi at det har vært en dreining mot digitale medier fremfor tradisjonelle medier. De digitale mediene inneholder for eksempel sosiale nettverk, søkeordmarkedsføring, nettvideo og digitale nyhetsmedier.

Figur 2-6 Kjøp av markedsføring for pengespill i alle medier i Sverige 2017-2021, fordelt per medietype⁶⁰. Nettokostnader i milliarder kroner. Kilde: (Statskontoret, 2022) basert på IRM



Selv om det på sikt ser ut som at det har vært en reduksjon i markedsføringsinntekter hos tradisjonelle medier fra pengespillselskap, var det en klar økning av markedsføringsinntektene i Sverige i 2018 og 2019. På kort sikt ser det derfor ut som at norske medier hadde fått økte inntekter fra en overgang til et lisensregime, men det er vanskelig å konkludere med hvor stor denne økningen hadde blitt. Det som også gjør det vanskelig å konkludere er at koronatiden påvirker statistikken for 2020 og 2021, og det er vanskelig å si hvor representativ statistikken er for den fremtidige utviklingen.

⁶⁰ Digitale medier inkluderer sosiale nettverk, søkeordmarkedsføring, banners og samarbeid, nettvideo og digitale nyhetsmedier. Tradisjonelle medier inkluderer aviser, direktoreklame (DR), TV, kino, radio og utendørsreklame.

3 Effekter for omsetning i pengespillmarkedet med en innføring av svensk lisensordning i Norge

I dette kapitlet ser vi utviklingen i regulert og uregulert omsetning i Norge over tid, og drøfter forskjellige estimat for den uregulerte omsetningen. I tillegg estimerer vi endringen i omsetningen i Norge hvis man hadde innført svensk lisensordning i Norge.

3.1 Omsetningen i det regulerte og uregulerte pengespillmarkedet

For å beregne hva inntektene fra en lisensordning kan bli, er størrelsen på det uregulerte markedet avgjørende. Det er denne størrelsen som potensielt kunne blitt regulert med en lisensordning. Fordi dette markedet faller utenfor norske myndigheters kontroll, er det krevende å komme med presise tall på hvor stort det er. I denne rapporten har vi utført en grundig gjennomgang av ulike datakilder for uregulert og regulert pengespill i Norge.

Ettersom offline-markedet er strengt regulert, er det på det digitale onlinemarkedet det norske pengespillmarkedet er konkurranseutsatt. Flere internasjonale spillselskaper har lisens i andre EU-land og kan gjennom EØS-avtalen tilby sine tjenester til kunder i Norge over internett.

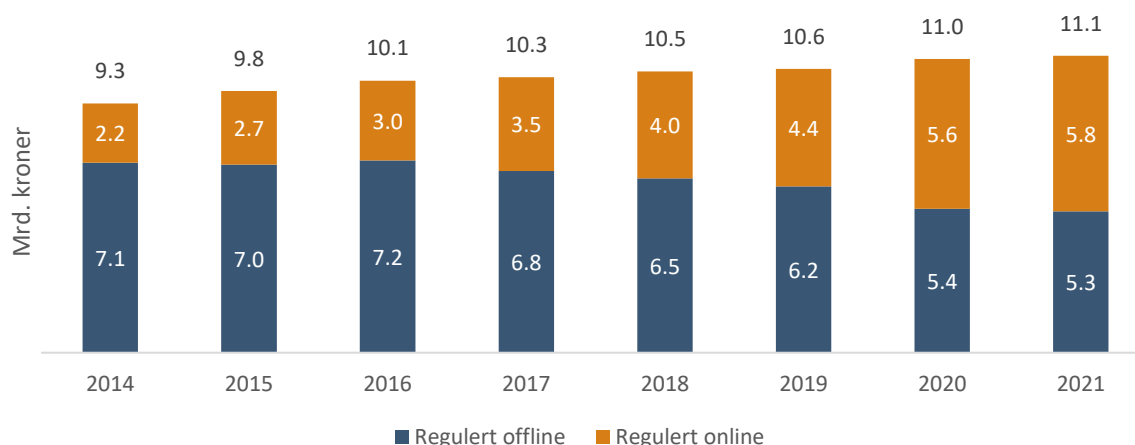
Under går vi først gjennom anslag på omsetning i både det regulerte og det uregulerte markedet, først fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og så fra H2 Gambling Capital, før vi drøfter styrker og svakheter ved begge anslagene.

3.1.1 Markedsstørrelse anslått av Lotteri- og stiftelsestilsynet

Lotteri- og stiftelsestilsynet er et statlig organ med ansvar for å blant annet sikre ansvarlige pengespill. Basert på deres statistikk har omsetningen i det regulerte markedet for pengespill hatt en jevn vekst på 2,5 prosent årlig de siste årene. Veksten er i tråd med inflasjonen i perioden, og representerer dermed ikke vekst målt i realverdi. Norsk Tippings Talspel og Flax utgjør den klart største delen av omsetningen i det regulerte markedet i dag, etterfulgt av totalisatorspillene til Norsk Rikstoto.⁶¹

⁶¹ For mer om omsetning per segment, se Vedlegg B

Figur 3-1 Omsetningen i det regulerte pengespillmarkedet i Norge, 2014-2021. Kilde: Lotteritilsynet og H2 Gambling Capital⁶²



Lotteri- og stiftelsestilsynet estimerer også årlig størrelsen på den uregulerte delen av pengespillmarkedet i Norge. Blant de nordiske tilsynsmyndighetene er de den eneste som selv anslår størrelsen på det uregulerte markedet basert på flere kilder. De svenske, danske og finske myndighetene bruker analyseselskapet H2 Gambling Capitals tall direkte. Lotteri- og stiftelsestilsynet bruker fem forskjellige kilder for å anslå omsetningen i det uregulerte markedet:

- Omsetning hos Norsk Tipping sett opp mot data fra målingene til Sentio Research AS
- Uttalelser og rapporterte tall fra de utenlandske selskapene og Norsk Tipping
- Tall fra analyseselskapene GBGC og H2GC
- Per capita beregning basert på skattetall fra Sverige og rapporterte tall fra utenlandske selskaper⁶³

For 2021 har Lotteri- og stiftelsestilsynet anslått at nordmenn la igjen mellom 1,8 og 2,2 milliarder kroner på utenlandske nettsteder.⁶⁴ Basert på Lotteri- og stiftelsestilsynets anslag har den uregulerte omsetningen online ikke vokst særlig mye de siste årene, og de anslår at den lå på om lag samme nivå i 2018 som den gjør i dag.

Lotteri- og stiftelsestilsynet begrunner at den uregulerte omsetningen ikke har økt, med at det har vært gjort flere begrensninger for å hindre utenlandske aktører å drive virksomhet i Norge, som begrensninger i betalingsløsninger og reklame, kombinert med uttalelser fra spillskapene selv. Nullvekst mellom 2018 og 2021 impliserer imidlertid at de anslår et fall i det utenlandske markedet på omtrent 7 prosent målt i *realverdi* (justert for inflasjon).

Til sammenligning har omsetningen i det regulerte onlinemarkedet hatt en årlig vekst på om lag 13 prosent i 2018-21.⁶⁵ Med tanke på den generelle digitaliseringsutviklingen i samfunnet virker dette som en rimelig vekst i digital omsetning.

⁶² H2 er brukt for å estimere andelen av den regulerte omsetningen som er online og offline, ettersom vi ikke har funnet tall på dette fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Totalomsetning i det regulerte markedet er fra Lotteri- og stiftelsestilsynet-⁶³ (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2022) samt epostutveksling med Lotteri- og stiftelsestilsynet

⁶⁴ I etterkant at lotteritilsynet gjorde sine beregninger oppjusterte H2 Gambling Capital sitt estimat, noe som fører til at det nye estimatet for 2021 etter deres metode er på 2,1 milliarder (1,9 til 2,3 milliarder). (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2022)

⁶⁵ Andelen av den regulerte omsetningen som er online er basert på estimat fra H2 Gambling Capital, ettersom vi ikke har funnet tall på dette fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

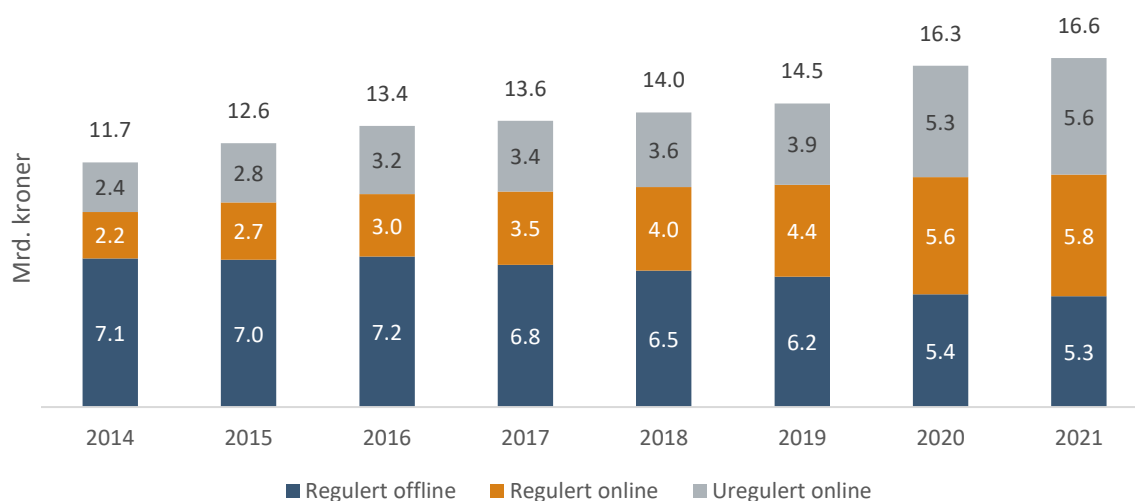
Andelen nordmenn som har spilt pengespill på internett har ifølge Lotteri- og stiftelsestilsynet økt mer enn det tilsynet anslår at omsetningen har økt. Lotteri- og stiftelsestilsynet fant at omtrent 1,28 millioner nordmenn spilte pengespill i 2021, mot 840 000 i 2018.⁶⁶ Samme måling viste at 160 000 spilte hos utenlandske spillselskaper i 2021, men de presiserer selv at dette anslaget trolig er lavt og at det reelle tallet er omtrent 200 000. En måling gjort i 2019 fant at omtrent 180 000 hadde spilt på utenlandske nettsteder, og tilsynet presiserer igjen at tallet trolig er en underestimert.⁶⁷

3.1.2 Markedsstørrelse anslått av H2 Gambling Capital

H2 Gambling Capital er et analyseselskap som er spesialisert på analyse av det globale pengespillmarkedet, og deres estimater er blant annet hyppig brukt i finansielle markedsanalyser og av regulatoriske myndigheter verden over. De svenske, danske og finske myndighetene bruker H2s tall for å anslå størrelsen på det uregulerte markedet. I land der man har lisensordninger for pengespill benyttes skatteinngang som grunnlag for beregning av markedsstørrelse. I land uten lisensordning benytter H2 innleverte inntekts- og omsetningsrapporter fra selskapene, samt andre relevante indikatorer.

Basert på anslag fra H2 har omsetningen til de utenlandske spillselskapene økt vesentlig mer de siste årene enn det Lotteri- og stiftelsestilsynet anslår. Den årlige veksten er anslått til 12 prosent 2015-21. Til sammenligning er vekstraten basert på Lotteri- og stiftelsestilsynets anslag 5,5 prosent.⁶⁸ H2 oppgir en særlig høy økning fra 2019 til 2020, noe som driver en del av forskjellen til Lotteri- og stiftelsestilsynets estimat. Med tanke på pandemien og generell økning i digital aktivitet i samfunnet er det ikke utenkelig at økningen har vært spesielt høy i denne tidsperioden.

Figur 3-2 Det norske totalmarkedet inkludert estimert utenlandsk omsetning. Kilde: Lotteritilsynet og H2 Gambling Capital⁶⁹



⁶⁶ (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2022) og (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2019)

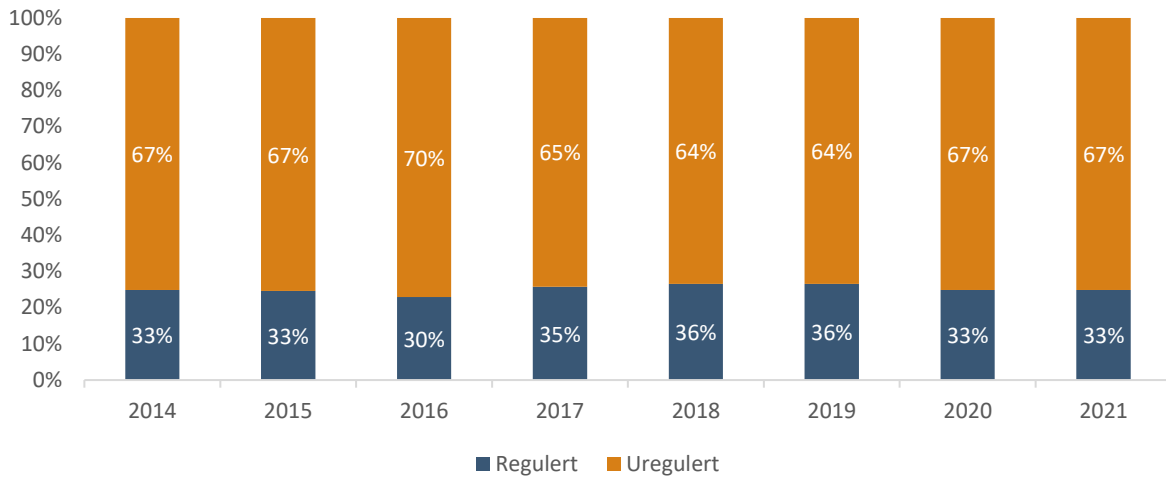
⁶⁷ (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2020)

⁶⁸ Lotteri- og stiftelsestilsynet oppgir at de forandrer sin beregningsmodell litt fra år til år, og estimatet er derfor ikke helt sammenlignbart over tid.

⁶⁹ Basert på preliminære tall for 2021 fra H2 Gambling Capital, publisert 4. juli 2022.

En stor del av regulert omsetning online er lotteri. Dette er ikke omfattet av den svenske lisensordningen og derfor anser vi den heller ikke som konkurranseutsatt. Hvis vi ser på *kanaliseringen for kommersielle onlinespill*⁷⁰, og altså kun ser på den konkurranseutsatte delen av onlinemarkedet, så er denne basert på estimat fra H2 på 33 prosent i 2021, se Figur 3-3.

Figur 3-3 Kanaliseringsgrad i Norge kommersielt onlinespill (prosent). Kilde: H2 Gambling Capital



Det har blitt gjort flere reguleringsendringer i Norge de siste årene som kunne ha økt kanaliseringsgraden for kommersielt onlinespill. Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtok i 2017 å begrense transaksjoner til uregulerte aktører, samtidig som 38 utenlandske apper for pengespill ble fjernet fra App-store.⁷¹ I tillegg har Norsk Tippings økt sitt tilbud innenfor online kasino i 2018. Basert på H2s tall har effekten på kanalisering likevel vært ganske marginal.

3.1.3 Drøfting rundt de forskjellige estimatene

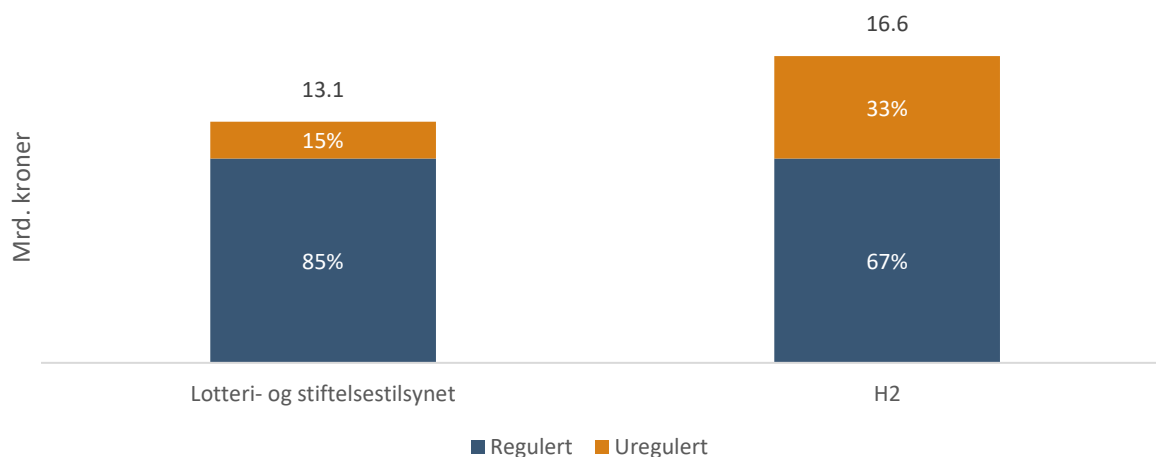
Fordi det uregulerte markedet faller utenfor norske myndigheters kontroll, er det krevende å komme med presise tall på hvor stort dette markedet er. Derfor er det også krevende å anslå størrelsen på det faktiske totalmarkedet for pengespill i Norge i dag.

Anslagene på uregulert omsetning fra H2 og anslagene fra Lotteri- og stiftelsestilsynet gir et ulikt bilde av totalmarkedet, og av andelen av totalmarkedet som er underlagt regulering. Basert på anslaget fra Lotteri- og stiftelsestilsynet er 85 prosent av totalmarkedet i dag regulert, mens anslaget fra H2 indikerer at kun 67 prosent av totalmarkedet er regulert.

⁷⁰ Andelen av det konkurranseutsatte onlinemarkedet som tilhører lisensierte aktører

⁷¹ (Aftenposten, 2018)

Figur 3-4 Andelen uregulert omsetning og størrelse på pengespillmarkedet i Norge avhengig av anslag på uregulert marked, 2021. Kilde: Menon basert på Lotteri- og stiftelsestilsynet og H2



Basert på tall fra svenske Spelinspektionen var andelen av markedet som var underlagt regulering anslått til 72 prosent i 2018 før overgangen til et lisensregime.⁷² Videre viser det svenske Statskontoret til at både de og Spelinspektionen markant *undervurderte* den uregulerte omsetningen i 2018, selv om de faktisk brukte H2s anslag på omsetning fra utenlandske spillselskap.⁷³ Dette betyr at de tror at den regulerte omsetningen faktisk utgjorde en enda lavere andel før omreguleringen.

Også de finske myndighetene bruker H2 for å estimere andelen av omsetningen på markedet for pengespill som er regulert. Finland er det eneste landet i Europa, i tillegg til Norge, med enerettsmodell for pengespill. Visepresidenten for Veikkaus, finsk statlig eid spillselskap, Velipekka Nummikoski har for eksempel oppgitt til avisen Taloussanommat i 2020 at den regulerte delen av markedet kun utgjør om lag 60 prosent av hele markedet for pengespill i Finland, og at andelen er så lav som 50 prosent for segmentene som opplever mest konkurranse.⁷⁴ Tallene er basert på estimat fra H2.

Sett i lys av de svenske og finske erfaringene er det lite sannsynlig at den norske enerettsmodellen har klart å fange en så mye høyere andel av den totale omsetningen enn den svenske eller den finske. I Sverige er det stadig tydeligere at H2 tallene var for lave i 2018. I Norge antar man derimot at H2-tallene er alt for høye i både 2018 og 2021.

Det finnes imidlertid enkelte argumenter for at kanaliseringsgraden kan ha vært høyere i Norge enn den var i Sverige før overgangen til lisensordningen. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har de siste årene beholdt sine markedsandeler innenfor onlinespill gjennom en markant økning i onlineaktiviteten. Norsk Tipping har introdusert sitt eget nettbaserte kasino og ønsker å øke kanaliseringsgraden ved å tilpasse spilltilbudet til de utenlandske aktørene.⁷⁵ Samtidig har Svenska Spel i flere år før omreguleringen tilbudt nettpoker⁷⁶, noe Norsk Tipping ikke gjør. Tallene for 2021 kan også preges av at det har blitt gjort flere reguleringsendringer i Norge som kan begrunne en lavere vekst i uregulert omsetning enn det H2 Gambling Capital presenterer. Dette har vært tiltak knyttet til betalingsformidling, tilgjengelige apper i Apples App-store og reklame. Ettersom H2s

⁷² (Statskontoret, 2022). Se også Vedlegg A

⁷³ (Statskontoret, 2022)

⁷⁴ (Taloussanommat, 2020)

⁷⁵ (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2019)

⁷⁶ <https://www.spelaspel.se/svenska-spel/poker>

estimat for Norge er basert på innrapporteringer fra de utenlandske spillselskapene, kan tallene overvurdere størrelsen på det uregulerte markedet hvis spillselskapene velger å overrapportere. Dette er noe som spillselskapene kan ha insentiv til å gjøre, særlig i perioder hvor ny regulering blir diskutert. Dette hadde altså særlig vært relevant i perioden 2016-2017, når en lisensordning sist ble diskutert fra den norske regjeringens hold og når også ny regulering knyttet til betalingsformidling ble innført. Vi ser likevel ikke en økning i denne perioden. Derimot ser vi en høy økning fra 2019 til 2020, som ser ut å være knyttet til pandemien og økt bruk av digitale plattformer generelt.

De svenske erfaringene med bruk av tall fra H2 trekker tydelig i retning av at Lotteri- og stiftelsestilsynet kraftig undervurderer den uregulerte omsetningen i 2018. Når det er sagt, gjenstår det betydelig usikkerhet også knyttet til H2s anslag.

3.2 Endring i omsetning ved en lisensordning

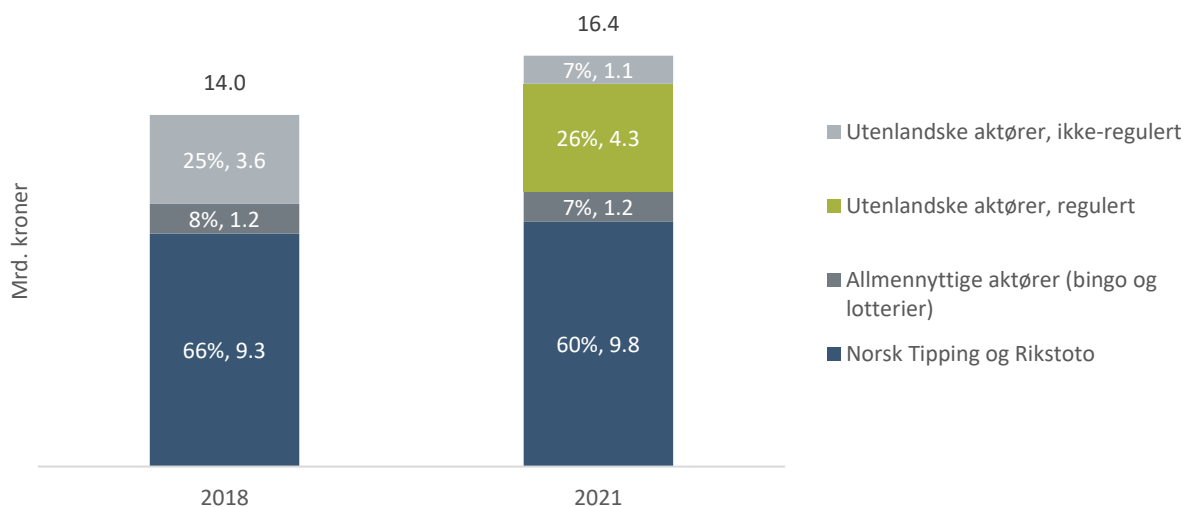
En lisensordning vil sørge for at en større andel av det norske pengespillmarkedet blir underlagt norsk regulering. Samtidig så vil den kunne redusere omsetningen til dagens regulerte aktører, ettersom konkurransen fra de utenlandske selskapene vil øke.

Vi har basert vårt anslag på endring i omsetning ved en lisensordning på følgende parametere:

- Omsetning i pengespillmarkedet i Norge i 2018
- Graden av vekst i regulert omsetning i Sverige 2018-2021
- Estimert kanalisierungsgrad ved et lisensregime

Vi anslår at den totale regulerte omsetningen i det norske markedet ville ha økt fra 10,5 mrd. kroner i 2018 til 15,3 mrd. kroner i 2021 hvis det hadde blitt innført en lisensordning i Norge i 2019. Totalt hadde det blitt tilført 4,3 milliarder i regulert omsetning fra nye lisensinnehavere.

Figur 3-5 Omsetning i det norske pengespillmarkedet, 2018 (faktisk regulert og H2s anslag på utenlandsk omsetning) og 2021 (anslått basert på utvikling i Sverige). Kilde: Menon



Anslaget er basert på en kanalisierungsgrad på 87 prosent i 2021. Dette er i tråd med det Statskontoret anslår at Sverige har oppnådd i 2021. Det er likevel fortsatt diskusjon rundt hva kanalisierungsgraden faktisk er i Sverige i

dag. I tillegg kunne man i Norge oppnå så vel en høyere som en lavere kanaliseringsgrad enn det man har gjort i Sverige. Vi diskuterer usikkerheten knyttet til dette, og hvordan det påvirker estimatet, i kapittel 5.

Vårt anslag er basert på økningen i *regulert* omsetning i forskjellige segmenter av det svenske markedet etter overgangen til et lisensregime. Vi bruker altså ikke størrelsen på det uregulerte markedet i Norge inn i vårt anslag, og derfor påvirkes heller ikke anslaget direkte av diskusjonen rundt hvilket anslag som er riktig for det uregulerte markedet. Hvis hele det uregulerte markedet i 2021 ifølge H2s estimat, 5,6 mrd. kroner, hadde blitt regulert, hadde det innebåret en økt skatteinntekt på 1000 mill. kroner med en skattesats på 18 prosent.

Vi antar likevel at potensialet for vekst i den delen av pengespillmarkedet som etter overgangen til lisensregimet er konkurranseutsatt er like stort i Norge, som det den har vært i Sverige. I praksis antar vi derfor at kanaliseringsgraden var omtrent lik i Norge og Sverige i 2018. Det er stor usikkerhet både rundt hva kanaliseringsgraden var i Sverige i 2018 og hva den var i Norge i 2018. Det som trekker i favør av denne antakelsen er at Norge og Sverige er relativt like land, og at det er usannsynlig at kanaliseringsgraden var veldig forskjellig i de to landene i 2018. Forandringene i regulering knyttet til betalingsformidling, tilgjengelige apper i Apples App-store og reklame tredde i kraft etter 2018, og påvirker derfor ikke kanaliseringsgraden i 2018. Likevel var strukturen i markedene noe forskjellig den gangen, noe som kan ha påvirket kanaliseringsgraden.⁷⁷

Vi vurderer at en antagelse om lag lik kanalisering i Sverige og Norge i 2018 ikke er urimelig. Hvis kanaliseringsgraden i realiteten var høyere i Norge enn i Sverige, hadde veksttakten for de utenlandske etter overgang til et lisensregime mest sannsynlig blitt lavere enn det vi har vist i vår estimering.

Mer detaljer om hvordan vi har kommet frem til vårt anslag finnes i vedlegg B.

⁷⁷ Blant annet hadde ikke Svenska Spel mulighet til å tilby online kasino før omreguleringen, noe Norsk Tipping har hatt siden 2014. Dette taler for at kanaliseringsgraden kunne vært høyere i Norge enn i Sverige i 2018. Derimot har Svenska Spel tilbudt online poker siden 200, noe Norsk Tipping fortsatt ikke tilbyr. I poker får imidlertid spillsekskapene en lav andel av omsetningen, og derfor påvirker trolig dette anslagene kun i mindre grad. Se også diskusjon i avsnitt 3.1.3

4 Lisensinntekter og samfunnseffekter av en lisensordning i Norge

I dette kapittelet presenterer vi anslag på lisensinntekter ved innføring av en lisensordning i Norge, og diskuterer samfunnseffekter generelt. Ikke minst er det viktig å gjøre vurderinger rundt effektene for problemspilling ved en eventuell overgang til lisensordning.

4.1 Lisensinntekter sett opp mot dagens inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur

Vi anslår at en regulert omsetning på 15,3 mrd. kroner i 2021, som anslått i avsnitt 3.2, ville gitt om lag **8,1 mrd. kroner i inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur**. Av dette anslår vi at ca. **770 mill. kroner** ville vært skatteinntekter fra utenlandske spillerselskap. Dette kan sammenlignes med at den faktiske utdelingen fra pengespill var totalt 7,2 mrd. kroner i 2021.⁷⁸

Estimatet er basert på en spillskatt på 18 prosent. Skatten tas fra spillerselskapenes inntekter etter utbetaling av gevinster til spillerne (eng. *gross gaming revenue* eller GGR).

Staten har per i dag ikke direkte inntekter fra pengespillspill og lotterivirksomhet i Norge, slik det er tilfelle i Sverige. De to foretakene Norsk Tipping og Rikstoto fordeler derimot sitt overskudd direkte til veldedighet. Det er regjeringen som disponerer hovedvekten av Norsk Tippings overskudd gjennom tippeskjelen. Videre disponerer Rikstoto sine overskuddsmidler innenfor hestesport. For enkelhets skyld antar vi at alle inntekter som hentes inn fra en lisensordning tilfaller tippemidlene i samme grad som avkastning fra Norsk Tipping.

For å anslå hvor mye som etter omreguleringen går til veldedighet har vi brukt samme andel utbetaling som de regulerte aktørene hadde i 2020. Det kan argumenteres for at de regulerte aktørenes kostnader ville økt som en følge av omreguleringen, og at andelen av deres omsetning som går til veldedighet derfor ville blitt redusert. Dette har også blitt argumentert for i tidligere studier.⁷⁹

Vi finner likevel ikke indikasjoner i den svenske utviklingen som tilsier at det skulle være sannsynlig med lavere overskudd for dagens regulerte aktører med en lisensordning. Svenska Spel har blant annet hatt en relativt stabil driftsmargin, selv med utfordringer med covid-19 pandemien knyttet til deres fysiske kasinoer.⁸⁰ Utbetalingsgraden for de allmenntilgjengelige organisasjonene har også økt etter omreguleringen, noe som tilsier at de ikke har hatt økte kostnader.⁸¹ I tillegg har markedsføringskostnadene generelt ikke økt veldig mye i det svenske markedet med tanke på at det har kommet inn 100 nye lisensholdere.⁸²

Skatteinntektene fra de utenlandske spillerselskapene er basert på en antakelse om kanaliseringsgrad på 87 prosent. Som nevnt tidligere i rapporten er det usikkert hva kanaliseringsgraden faktisk ville blitt i et norsk marked med en lisensordning. Vi ser på dette og andre sensitivitetsanalyser i kapittel 5.

⁷⁸ Lotteri- og stiftelsestilsynets årsstatistikk

⁷⁹ (Oslo Economics, 2019)

⁸⁰ Svenske Spels årsrapporter. Se også Vedlegg B

⁸¹ Se Vedlegg B og (Statskontoret, 2022)

⁸² Se diskusjon i avsnitt 2.4. Antall spillerselskap med lisens er fra <https://www.faktaomspel.se/> den 1. juli 2022

4.2 Økt sponsing av idrett ved en lisensordning

Basert på erfaringer fra Sverige virker det sannsynlig at spillerselskapenes sponsing av idrett kommer å øke etter omreguleringen. Basert på våre estimat har sponsingen av idrett i Sverige økt med ca. 200 millioner kroner etter omreguleringen, se avsnitt 2.3.3.

Vi estimerer at sponsingen av idrett i Norge direkte fra spillerselskapene hadde økt med omtrent 110 mill. kroner hvis man hadde innført en lisensordning i 2018. Estimaten er basert på økningen i Sverige og på forholdet i markedsstørrelse mellom Norge og Sverige. Ettersom vi anser vårt estimat på markedsstørrelse i Norge i 2021 som konservativt, er også estimaten for økning av sponsing konservativt. I tillegg har vi ikke tatt i betraktning hvordan en økning i sponsormidler fra de utenlandske spillerselskapene eventuelt kan påvirke budsjettene til andre sponsorer.

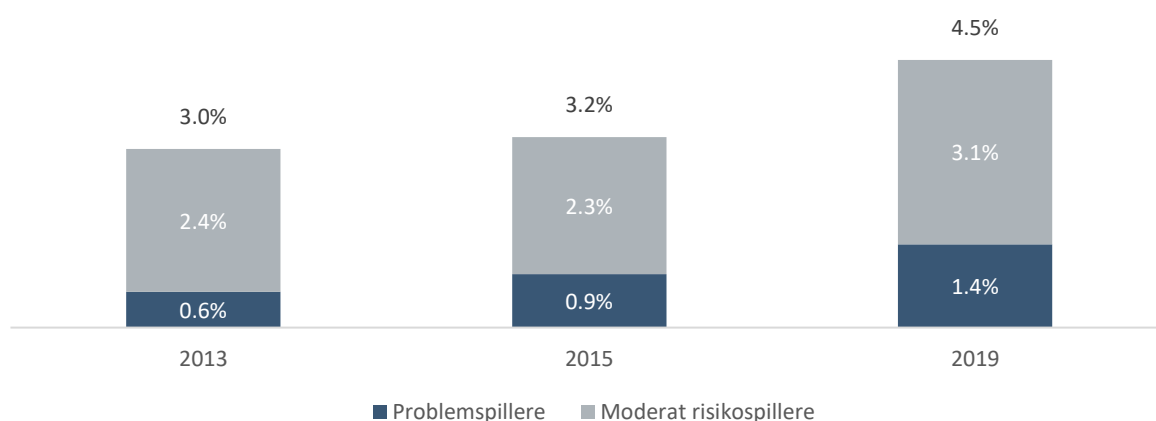
4.3 Vurderinger rundt problemspilling som følge av lisensordning i Norge

Hvis en stor andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll, vil arbeidet mot problemspilling bli vanskeligere. Forekomsten av problemspilling i Norge er økende, mens vi for Sverige ser en reduksjon i problemspilling over tid.⁸³ Det er altså ikke gitt at Norges enerettsmodell er den beste for å motvirke problemspilling.

4.3.1 Forekomst av problemspilling i Norge

Forekomsten av problemspilling og risikospilling i den norske befolkningen er blitt kartlagt i 2013, 2015 og 2019. Kartleggingen er basert på nasjonale, representative undersøkelser, og deler inn risikospillere i tre kategorier: lavrisikospillere, moderat risikospillere og problemspillere. Andelen av befolkningen som er problemspillere har økt over tid, se Figur 4-1, fra 0,6 prosent i 2013 til 1,4 prosent i 2019. Undersøkelsen er lik over tid, og resultatene er derfor sammenlignbare over tid.

Figur 4-1 Utvikling i problemspillere og moderate risikospillere i Norge over tid (2013, 2015 og 2019). Kilde: (Kristensen, Leino, & Pallesen, 2022)



Problemspilling forekommer i alle befolkningsgrupper, med noen grupper er mer sårbare enn andre. Menn er overrepresentert i alle risikogrupper, og en høyere andel problemspillere har usikre arbeidsforhold og lav

⁸³ Se også avsnitt 2.2

inntekt.⁸⁴ Basert på prevalenstall for problemspilling i 2019 estimerer Kristensen et al. (2022) at de samfunnsøkonomiske kostnadene av problemspilling var totalt 5,14 milliarder i 2019, som tilsvarer 93 458 kroner per problemspiller.

4.3.2 Hva en eventuell lisensordning kan bety for problemspilling

Hvis en stor andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll, vil arbeidet mot problemspilling bli vanskeligere.

Trenden for problemspilling er stigende i Norge, mens vi for Sverige ser en reduksjon over tid.⁸⁵ Basert på dette ser det altså ut til at omfanget av problemspilling er stabilt i Sverige selv med lisensordning, mens den øker i Norge med en enerettsmodell.

Hvis man sammenligner andelen problemspillere i Norge (1,4 prosent i 2019) og Sverige (0,5 prosent i 2021), ser det ut til at Norge har en mye høyere andel problemspillere enn det Sverige har. Sverige og Norge bruker samme klassifiseringsmetode for spillere, men det er forskjeller i hvordan intervjuene er gjennomført, da de gjøres skriftlig for Norge og per telefon i Sverige.⁸⁶ Direkte sammenligning av nivå tallene er derfor ikke mulig. Sammenligning av tall for vekst er derimot fullt mulig ettersom det i hvert land er blitt brukt samme metode over tid.

De uregulerte aktørenes tilbud baserer seg i stor grad på spill som er mer benyttet av risikospillere enn eksempelvis lotto. Problemspillerne fordeler seg derfor heller ikke nødvendigvis likt mellom de forskjellige delene av pengespillmarkedet, og det er studier som viser at problemspillere i større grad enn andre benytter seg av utenlandske aktørers tilbud.⁸⁷

Hvis man kan øke kanaliseringsgraden og delen av markedet hvor den norske staten har kontroll, kan man derfor mest sannsynlig nå ut til flere av problemspillerne enn det man gjør i dag. I Sverige har man for eksempel innført flere ulike omsorgstiltak som også omfatter de nye lisensinnehaverne.

Ved innføringen av lisensordningen i Sverige ble det blant annet innført spillgrenser også for spillerne hos de utenlandske lisensholderne. Lisensholderne er samtidig omfattet av en omsorgsplikt som gjør at de er pålagt å følge opp potensielle problemspillere. På denne måten har lisensordningen kunnet bidra til å fange opp spillere som er i fare for å utvikle spillavhengighet, men som ikke ble fanget opp hos Svenska Spel før omreguleringen. Som nevnt i avsnitt 2.2.2 kontaktet de regulerte spill selskapene i Sverige 196 000 kunder for omsorgssamtaler i løpet av første halvdel av 2021, og 53 prosent oppga at de endret sine spillgrenser i etterkant av samtalen.⁸⁸

Ved en lisensordning er det også mulig å innføre tilsvarende løsning som Spelpaus.se, en tjeneste som gjør det mulig for forbrukere å stenge seg ute fra alle lisensierte sider for pengespill. Jo høyere kanaliseringsgraden er, jo mer effektiv vil slike verktøy være for å begrense uønsket problemspilling. Selv om Norsk Tipping tilbyr dette i dag, vil det være lett for norske spillere å skifte spillingen sin over på de uregulerte aktørene. Det vil selvfølgelig finnes uregulerte nettsider også etter omreguleringen, men disse vil være færre enn de er i dag.

⁸⁴ (Kristensen, Leino, & Pallesen, 2022)

⁸⁵ Se også avsnitt 2.2

⁸⁶ (Pallesen, et al., 2020)

⁸⁷ (Kristensen, Leino, & Pallesen, 2022)

⁸⁸ (Statskontoret, 2022)

Samtidig vil en lisensordning trolig øke befolkningens eksponering mot markedsføring av pengespill, som kan føre til mer problemspilling. Hva den samlede virkningen av et lisensregime blir, vil derfor være avhengig av hvordan en mulig lisensordning innrettes. I Sverige har de arbeidet mye med regulering av markedsføring etter at lisensregimet ble innført.

Det vil være avgjørende å finne riktig avveining mellom skattenivå, ansvarlighetskrav og ønske om å kanalisere og dermed regulere en så stor del av markedet som mulig. Et høyt skattenivå gir store inntekter, men kan gå på bekostning av hvor stor andel av markedet som blir underlagt norsk regulering. Store begrensninger på markedsføring og tjenestetilbud gir isolert sett sterkere beskyttelse av forbrukerne, men vil også kunne redusere kanaliseringsgraden.

5 Sensitivitetsanalyser

I dette kapittelet presenterer vi sensitivitetsanalyser for noen sentrale forutsetninger i modellen for å teste i hvilken grad vårt hovedanslag for norsk omsetning og lisensinntekter ved overgang til en lisensordning er sårbart for endrede forutsetninger. Analysene viser at vårt hovedanslag er konservativt og at alternative forutsetninger og antakelser trekker i retning av et høyere estimat.

I tillegg til vår hovedmodell har vi også estimert skatteinntektene ved å benytte estimert utenlandsk omsetning i 2018 for Norge og Sverige samt faktisk omsetning for utenlandske lisensierte aktører i Sverige i 2021. Basert på denne modellen, som er omtalt i Vedlegg C – Alternative beregningsmodeller, estimerer vi også en skatteinntekt fra utenlandske spillselskaper på omtrent 770 millioner.

5.1 Kanaliseringsgrad

Hvilken kanaliseringsgrad man kan forvente seg med et lisensregime påvirker i stor grad forventede inntekter for staten.

I vår modell har vi brukt en kanaliseringsgrad på 87 prosent, basert på det som Statskontoret estimerer for Sverige. Det er likevel fortsatt diskusjon rundt hva kanaliseringsgraden faktisk er i Sverige i dag, som vi har vist til i avsnitt 2.1.2.

I tillegg kunne man i Norge oppnå så vel en høyere som en lavere kanaliseringsgrad enn det man har gjort i Sverige. I Danmark, som innførte lisensordning i 2012, anslår man at en kanaliseringsgrad på 90 prosent for onlinespill.⁸⁹ Dette er også med en høyere spillskatt enn det Sverige har: Danmark har fra starten brukt en skattesats på 20 prosent, som de fra 2021 har økt til 28 prosent. Hvis kanaliseringsgraden varierer mellom 80-95 prosent, varierer den nye omsetningen som kommer fra lisensierte aktører mellom 3,7-5 mrd. kroner, se Tabell 5-1. Lisensinntektene fra de utenlandske hadde blitt mellom 660–900 mill. kroner.

Tabell 5-1 Omsetning til regulerte utenlandske aktører i 2021 avhengig av kanaliseringsgrad. Kilde: Menon

	80%	85%	87%	90%	95%
Omsetning til regulerte utenlandske aktører	3.7	4.1	4.3	4.5	5.0

Det er noen faktorer som kan ha redusert kanaliseringsgraden i Sverige de siste årene. Den svenske regjeringen innførte blant annet en innsatsgrense på 5000 kroner for kasinospill hos lisensierte aktører under koronapandemien. Dette kan ha bidratt til redusert kanalisering i dette segmentet i løpet av pandemien.

Vi vurderer derfor at Norge ved innføring av en lisensordning kunne forvente seg en minst like høy kanaliseringsgrad som den man har oppnådd i Sverige.

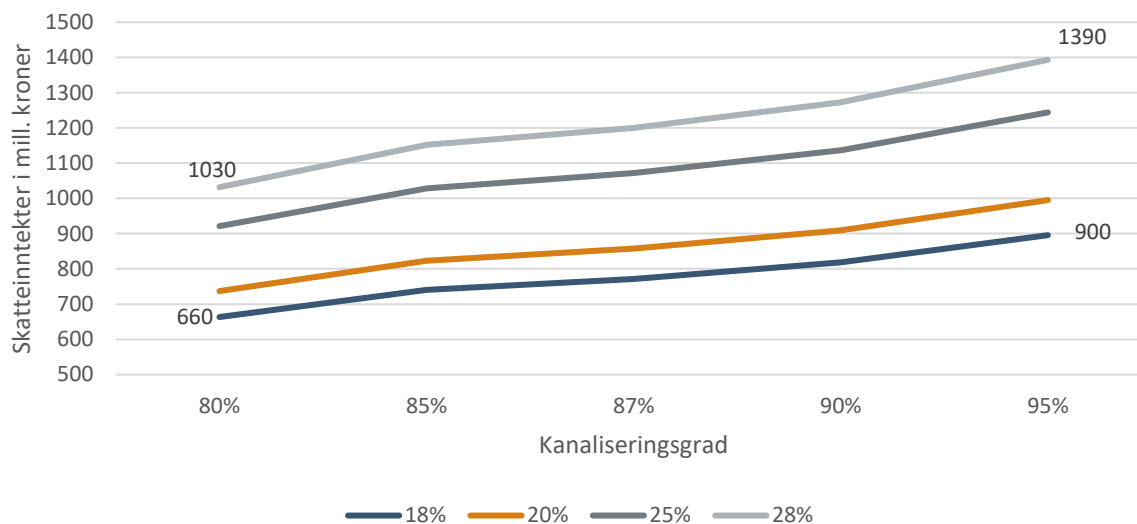
5.2 Skattesats

I tillegg avhenger skatteinntektene av valgt skattesats. I Sverige har man valgt å bruke en skattesats på 18 prosent, mens Danmark nettopp har økt sin skattesats til 28 prosent. Hvis man hadde lagt til grunn en skattesats

⁸⁹ (Spillmyndigheden, 2022)

på 28 prosent, hadde inntektene fra de utenlandske blitt mellom 1030–1390 mill. kroner, avhengig av kanaliseringsgrad, se Figur 5-1.

Figur 5-1 Skatteinntekter fra utenlandske spillerselskap etter innføring av lisensordning avhengig av skattesats og kanaliseringsgrad.⁹⁰ Kilde: Menon



5.3 Skille ut spill med samlede premier

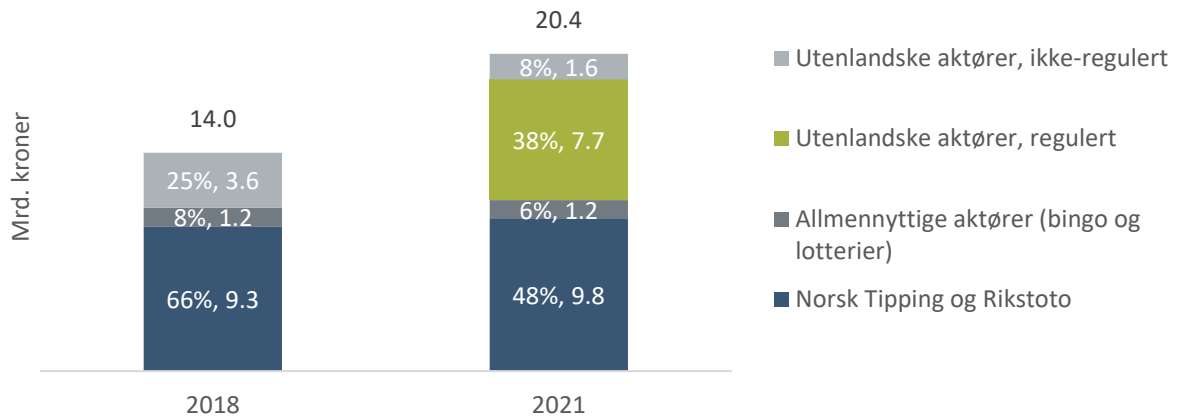
I vårt hovedanslag på estimert omsetning ved en lisensordning har vi ikke skilt spill med samlede premier («pool betting») fra øvrig konkurranseutsatt omsetning. Dette kan føre til en underestimering av omsetningsøkning innenfor dette segmentet, og derfor også en underestimering av skatteinntektene fra de utenlandske spillerselskapene ved overgang til en lisensordning.

I spill med samlede premier fordeles gevinstene basert på antall vinnere. De uregulerte aktørene tilbyr i dag hovedsakelig spill med en satt odds, og ikke spill med samlede premier slik som er vanlig for Tippekupong og hest. Derfor er denne delen av markedet i realiteten ikke konkurranseutsatt, og har også en høy kanaliseringsgrad i Sverige. Veksten i denne delen av markedet har vært lav i Sverige etter omreguleringen og den høye veksten i det konkurranseutsatte delen kommer derfor fra andre segmenter. Ettersom hestespill med samlede premier utgjør en mye høyere andel av omsetningen i Sverige enn det gjør av omsetningen i Norge, betyr dette at vårt anslag på vekst for kommersielt onlinespill kan undervurdere den faktiske veksten som ville skjedd hvis Norge hadde gått over til en lisensordning.

Hvis vi tar ut hestespillene med samlede premier og estimerer veksten for dette separat, får vi et klart høyere estimat på totalmarked og total regulert omsetning, se Figur 5-2. Regulert omsetning fra utenlandske aktører øker med 7,7 mrd. kroner sammenlignet med 4,3 i vårt hovedanslag. Dette tyder på at anslaget vi presenterer er *konservativt*, og at omsetningen i det regulerte markedet, og dermed skatteinntektene, i realiteten kunne ha blitt vesentlig høyere hvis man hadde innført en lisensordning i Norge.

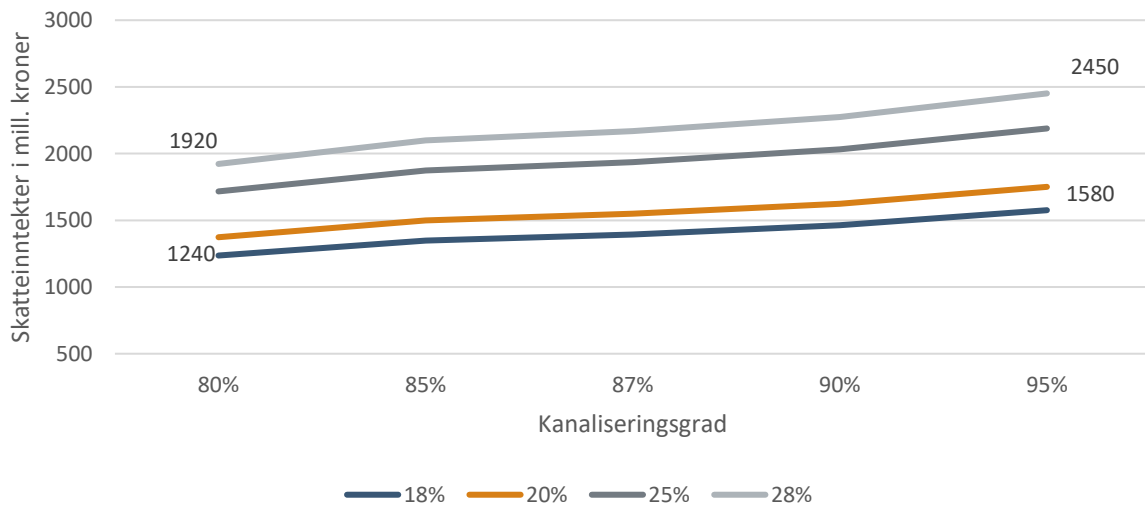
⁹⁰ Se Vedlegg B for mer detaljer

Figur 5-2 Omsetning i det norske pengespillmarkedet, 2018 (faktisk regulert og H2s anslag på utenlandsk omsetning) og 2021 (anslått basert på utvikling i Sverige, samlede premier skilt ut). Kilde: Menon



Med en kanalisingsgrad på 87 prosent og en skattesats på 18 prosent betyr økningen i regulert omsetning en økning av skatteinntektene på 1400 mill. kroner. Estimater på skatteinntekter varierer avhengig av skattesats og kanalisingsgrad, se Figur 5-3.

Figur 5-3 Skatteinntekter fra utenlandske spillingselskap etter innføring av lisensordning avhengig av skattesats og kanalisingsgrad.⁹¹ Kilde: Menon



Vi velger likevel å inkludere hestesport i vårt hovedanslag da den gjenstående omsetningen om dette ekskluderes er begrenset, og nasjonale forskjeller i regulering av enerettselskapene eller spilltilbud da vil gi større utslag. Det forventes også en viss grad av substitusjon mellom ulike konkurranseutsatte spillformer. Videre har vi også beregnet veksten basert på H2s estimat for omsetning og realisert vekst i Sverige.⁹² Dette estimatet sammenfaller med resultatene i vårt hovedanslag.

⁹¹ Se Vedlegg C for en tabell med alle tall

⁹² Se Vedlegg C – Alternative beregningsmodeller - Estimater basert på H2 tall

Referanseliste

- Aftenposten. (2018, juli 31). *Apple har fjernet pengespill-apper i Norge*. Hentet fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/norge/i/bKr8Pg/apple-har-fjernet-pengespill-apper-i-norge>
- Allsvenskan. (2018, juni 28). *Unibet blir ny hovedsponsor till elitfotballen*. Hentet fra allsvenskan.se.
- ATG. (2018). *Årsredovising*.
- ATG. (2021). *Årsredovising*.
- Betsson. (2019, september 10). *Klart: Betsson och SHL ingår nytt sponsoravtal*. Hentet fra betsson.com: <https://www.betsson.com/sv/blogg/ishockey/shl/betsson-forlanger-med-shl/>
- Betsson. (2022, februar 15). *Svenska hockeyhjältar i lägre divisioner hyllas*. Hentet fra <https://www.betsson.com/sv/blogg/ishockey/svenska-hockeyhjaltar-i-lagre-divisioner-hyllas/#:~:text=Nu%20ska%20Sveriges%20hockeyhj%C3%A4ltar%20prisas,och%20Christian%20%E2%80%9DFimpen%E2%80%9D%20Eklund>
- Betsson Padel Tour. (u.d.). Hentet fra <https://betssonpadeltour.se/>
- Copenhagen Economics. (2020). *Kanaliseringsen på den svenska marknaden för onlinespel*.
- Dagens Media. (2021, februar 25). *ATG tar över handbollen från Svenska Spel i nytt jätteavtal*. Hentet fra <https://www.dagensmedia.se/medier/event-sponsring/atg-tar-over-handbollen-fran-svenska-spel-i-nytt-jatteavtal/>
- Finansdepartementet. (2018, april 5). *Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera*. Hentet fra https://www.statskontoret.se/siteassets/uppdrag/uppdrag_spelmarknaden.pdf
- Folkhälsomyndigheten. (2022). *Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar*. 2022-02-28.
- Gainsbury, S. M. (2015). Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling. . *Curr Addict Rep*. 2015;2(2):185-193. .
- H2 Gambling Capital . (2022). *Norsk statistikk*.
- Kristensen, J. H., Leino, T. M., & Pallesen, S. (2022). *Den samfunnsøkonomiske kostnaden av problemspilling i Norge*. Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning, Universitetet i Bergen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2016). *Alt å vinne— Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk Meld. St. 12 (2016–2017)*.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2021, august 25). *Pengespill i Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/pengespill-i-norge/id2521199/>
- Lotteri- og Stiftelsestilsynet . (2019). *Norske pengespel 2018*.

- Lotteri- og stiftelsestilsynet . (2019). *Tilsynsrapport - Revisjon av Norsk Tippings kasinospill* .
- Lotteri- og Stiftelsestilsynet . (2020). *Norske pengespel 2019*.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2022). *Nøkkeltal - den norske pengespelsmarknaden i 2021*.
- Oslo Economics. (2019). *Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i Norge*.
- Pallesen, S., Mentzoni, R. A., T., T., E., E., Molde, H., & M, M. A. (2020). *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*. Universitetet i Bergen .
- Regeringen Löfven. (2018). En omreglerad spelmarknad prop. 2017/18:220.
- SKOP. (2021). *Reviderar rapport till Spelinspektionen*.
- Spelinspektionen . (2018). *Spelmarknaden, kvartalsstatistik*.
- Spillmyndigheden . (2022). *Spilmarkedet i tal 2021*.
- Statskontoret. (2020). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 3: Första året med den nya spelregleringen. 2020:8.
- Statskontoret. (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med ny spelregulering*.
- Statskontoret. (2022). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport 2022:5*.
- Svenska Spel . (2020). *Bokslutskommuniké 2019*.
- Svenska Spel . (2021). *Bokslutskommuniké 2020*.
- Svenska Spel. (2018). *Årsrapport*.
- Svenska Spel. (2021, oktober 20). *Det går att stärka konsumentskyddet utan svepande begränsningar av spelreklamen*. Hentet fra svenskaspel.se.
- Svenska Spel. (2021). *Årsrapport*.
- Taloussanommat. (2020, august 18). *Veikkaus-johtaja myöntää: Rahapelimonopolin purku tai vahvistaminen aiheellista – nykymentelmällä ei voi säädellä ulkomaisia kasinoita*. Hentet fra Taloussanommat: <https://www.is.fi/taloussanommat/art-2000006605773.html>

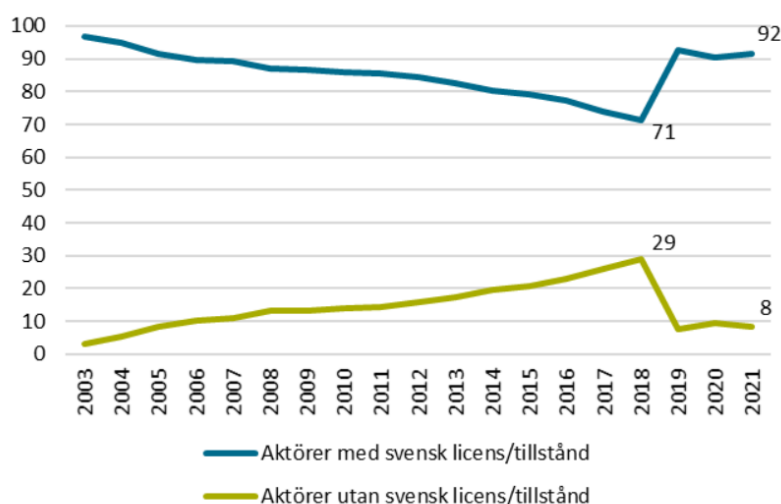
Vedlegg A - En gjennomgang av forskjellige estimat på kanalisering

Estimat fra Statskontoret og Spelinspektionen

Statskontoret har i sin evaluering av omreguleringen estimert at *andelen av det totale spelandet for penger* som foregikk hos lovlige spill selskap i 2021 var 92 prosent. Dette estimatet er ikke det samme som kanaliseringsgraden, ettersom dette også inneholder omsetningen i den ikke konkurranseutsatte delen av markedet (de allmenntilgjengelige spillene). Til sammenligning var denne andelen litt over 70 prosent i 2018. Estimater for den uregulerte omsetningen i 2018 bygger her på estimat fra H2 Gambling Capital.

Basert på dette estimatet kan vi se at omreguleringen tydelig brøt med en nedadgående trend i andelen av spilleaktiviteten hos selskap med lisens, se Figur 0-1.

Figur 0-1 Andel av pengespill i Sverige hos aktører med tilstand/lisens, 2003-2021 (prosent). Kilde: (Statskontoret, 2022) Figur 5 basert på Spelinspektionen



Statskontoret, basert på statistikk fra Spelinspektionen, har også estimert kanaliseringsgraden, altså andelen av den konkurranseutsatte delen av markedet som var hos lisensierte selskap før og etter omreguleringen. Basert på en rapport fra Statskontoret var kanaliseringsgraden i 2021 87 prosent.⁹³ Innen omreguleringen av pengespillmarkedet var kanaliseringsgraden estimert til å være under 50 prosent, se Tabell A-0-1.

Tabell A-0-1 Estimert kanaliseringsgrad i det svenske pengespillmarkedet, 2018-2021. Kilde: (Statskontoret, 2022)

	2018	2019	2020	2021
Estimert kanaliseringsgrad	<50 %	88 %	85 %	87 %

⁹³ (Statskontoret, 2022)

Andre estimat

Copenhagen Economics har på oppdrag fra BOS gjort egne estimat av kanalisierungsgraden på det svenske markedet i 2019.⁹⁴ De kommer frem til at kanalisierungsgraden er noe lavere enn det som Statskontoret har presentert, og at kanaliseringen varierer i ulike deler av det konkurranseutsatte markedet, se Tabell A-0-2. Innenfor hestesport, lotterier og bingo er det lite konkurranse fra ikke-lisensierte aktører, og derfor estimerer Copenhagen Economics at kanalisierungsgraden her er høy. På online kasino og sportsspill er det likevel mer konkurranse fra ikke-lisensierte aktører, og derfor estimeres det at kanalisierungsgraden her er lavere. Det er viktig å bemerke seg at Copenhagen Economics kun har sett på kanalisierungsgraden for online spill, mens Spelinspektionen og Statskontoret også inkluderer offline spill innenfor kategoriene sportsspill og hestesport i sin estimering av kanalisierungsgraden, ettersom disse også i prinsippet er konkurranseutsatte. Likevel har respektive Svenska Spel og ATG nærmest monopolstilling i disse offline-markedene, og derfor er disse ikke inkludert i Copenhagen Economics estimat.

Tabell A-0-2 Estimert kanalisierungsgrad i det svenske pengespillmarkedet per segment, 2019. Kilde: (Copenhagen Economics, 2020)

Segment	Kanalisierungsgrad
Online kasino	72 – 78 %
Sportsspill	80 – 85 %
Betting hester	98 %
Lotterier	95 %
Bingo	95 %
Totalt	81 – 85 %

⁹⁴ (Copenhagen Economics, 2020)

Vedlegg B – Estimering av norsk omsetning og inntekter til staten ved en lisensordning

For å estimere utviklingen i det norske markedet ved en lisensordning benytter vi vekstratene i det svenske markedet fra 2018 til 2021, for så å ekstrapolere disse på tilgjengelige tall fra det norske markedet i 2018. Vi legger til grunn at med en lisensordning ville veksten i det norske markedet vært lik som i det svenske markedet innenfor de definerte kategoriene av pengespill. Merk at vi ikke benytter oss estimert uregulert omsetning i forkant av omreguleringen direkte i beregningene, men antar at veksten i den konkurranseutsatte delen av markedet ville være lik i Norge som i Sverige, hvis man hadde innført en lisensordning også i Norge i 2019.

Antagelser

Vi tar utgangspunkt i en skatt på spill på 18 %, som er tilsvarende som skatten som ble innført i Sverige. Videre benytter vi 22 % selskapsskatt som er gjeldende selskapsskatt i Norge, og omtrent lik som Sverige for perioden hvor den var på 22 prosent i 2018, 21,4 prosent i 2019 og 2020 før den redusertes til 20,6 prosent i 2021.

Videre antar vi at veksten ville vært lik innen de ulike markedssegmentene dersom Norge hadde omregulert i 2019, med noen unntak.

Svenska Spel har i Sverige fysiske kasinoer. Denne omsetningen er hold utenfor beregningene ettersom dette ikke finnes i Norge, og denne endringen derfor ikke ville funnet sted. Samtidig har de svenske kasinoene vært stengt i store deler av perioden grunnet covid-19 pandemien, og utviklingen i omsetning for Svenska Spel i perioden 2019-2021 påvirkes av dette.

Den svenske ekvivalenten av Norsk Rikstoto (ATG) har utvidet sitt spilltilbud i forbindelse med den svenske omreguleringen til også å inkludere sportspill og online kasino. Denne omsetningen er inkludert i det totale markedet, men når vi ser på utviklingen for Rikstoto legger vi til grunn veksten i de tradisjonelle hestespillene basert på tall fra ATGs årsmelding.

For å fordele mellom konkurranseutsatt og ikke-konkurranseutsatt omsetning har vi fulgt mappingen i Tabell B-0-1.

Tabell B-0-1 Oversikt over spill og grad av konkurranse

Type spill	Norge	Sverige	Vurdering av konkurranse
Tallspill	Lotto, Vikinglotto, Joker, Eurojackpot, Keno, Nabolaget og Extra. Inkluderer også fysiske skrapelodd	Lotto, Eurojackpot, Keno, KenoXpress, Vikinglotto. Inkluderer også fysiske skrapelodd	Tallspill omfattes ikke av lisensordningen, og er et tilbud som i liten grad blir tilbudt av andre aktører.
Sportspill	Tipping, Oddsen og Liveoddsen	Vadhållning	Anses konkurranseutsatt
Terminalspill	Multix og Belago	Värdeautomater og Casino Cosmopol	Fysiske terminaler eller kasioner er ikke en del av lisensordningen og markedet regnes derfor ikke som konkurranseutsatt
Instaspill	KongKasino, flax(online) og Bingoria	Online kasino Svenska Spel og ATG (Etter omreguleringen), samt online poker hos svenska spel	Anses konkurranseutsatt
Hestespill	Norsk Rikstoto	ATGs hestespill	Anses å være konkurranseutsatt, men de nasjonale aktørene har sterke markedsposisjoner.

Allmennyttige lotteri	Pantelotteriet, postkodelotteriet og diverse andre uavhengige lotterier. Inkluderer også poker-NM.	Folkspel, Postkodlotteriet, Miljonlottiet og diverse andre lotterier.	Allmennyttige lotteri er tillat for fysisk og digitalt salg. Igjen er det liten grad av lotterivirksomhet for utenlandske aktører og markedet anses ikke som konkurranseutsatt.
Bingo	Bingo med entreprenør og bingo uten entreprenør	Bingohaller og restaurangkasino	Fysisk bingo anses ikke som konkurranseutsatt.
Spill på skip	Spill ombord på skip til utenlandske havner	Spill på skip	Spill på skip er i Norge regulert ved at 20 % skal gå til et allmennyttig formål. Dette er stedbundne spill og anses derfor ikke som konkurranseutsatt selv om de drives av private.

Det er likevel deler av omsetningen innen sportsspill og størstedelen av omsetningen innen hestespill som i mindre grad kan sies å være direkte utsatt for konkurranse fra de utenlandske. Dette gjelder «tippe» delen innen sportsspill og hestespill hvor det er snakk om poolede premier. De uregulerte aktørene tilbyr i dag hovedsakelig oddsspill med en satt odds, og tilbyr ikke spill med poolede premier slik som tipping på fotball og hest hvor premiene blir fordelt basert på antall vinnere og kriterier for antall rette. Slike klassiske tippekuponger tilbys også hos fysiske kommisjonærer, og således vil det for visse tippekunder ikke være stor grad av substitusjon mellom klassiske tippeprodukter og online odds-betting. Vi har ikke hensyntatt dette i våre beregninger her, men gjort et estimat hvor hestesport er holdt utenfor det konkurranseutsatte markedet i Vedlegg C – Alternative beregningsmodeller. Ettersom hestespill med poolede premier utgjør en mye høyere andel av omsetningen i Sverige enn det gjør av omsetningen i Norge, betyr dette at vårt estimat på vekst i delen med kommersielle aktører kan undervurdere den faktiske veksten som ville ha skjedd hvis Norge hadde gått over til en lisensordning.

Omsetningstall for Norge som brukes i estimeringen

Omsetningstallene for Norge er hentet fra lotteri- og stiftelsestilsynets statistikker og årsmeldinger. Tabell B-0-2 viser tallene brukt i estimeringen av markedsutviklingen. Tabell B-0-3 viser tallene brukt for å estimere selskapsutviklingen.

Tabell B-0-2 Omsetningstall for Norge i 2018 fordelt på ulike spilltyper, mrd. norske kroner Kilde: Menon basert på Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Norsk Tipping

Omsetning	2018
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører	2,9
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Norsk Tipping	6,4
Allmennyttige spill (bingo, lotterier)	1,2
Totalt	10,5

Tabell B-0-3 Omsetningstall for Norge i 2018 fordelt på Norsk Tipping og Rikstoto, mrd. norske kroner. Kilde: Menon basert på Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Norsk Tipping

	2018
Ikke konkurranseutsatt Norsk Tipping	6,4
Konkurranseutsatt omsetning Norsk Tipping	1,7
Omsetning Rikstoto	1,2

Omsetningstall for Sverige som brukes i estimeringen

Tallene for Sverige er hentet fra Spelinspektionen, samt årsmeldingene til Svenska Spel. Tabell B-0-4 viser vekstratene som benyttes for å estimere veksten i Norge ved en omregulering.

Tabell B-0-4 Omsetningstall og vekstrater for Sverige fordelt på ulike spilltyper, mrd. svenske kroner. Kilde: Menon basert på Svenska Spels årsrapporter og (Statskontoret, 2022)

Regulert omsetning i Sverige	2018	2021	Vekst 18-21
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører	6,3	16,3	159 %
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Svenska Spel	5,7	5,8	2%
Fysisk kasino	1,1	0,3	-75%
Allmennyttige spill (bingo og lotteri)	3,6	3,7	3 %
Totalt	16,7	26,0	56 %

Tabell B-0-5 viser vekstratene som benyttes for å estimere selskapsutviklingen i Norge. Som nevnt er omsetningen for fysiske kasino ikke inkludert for Svenska Spel, og det er kun tradisjonell hestesport i Sverige som er inkludert i selskapestimatet for ATG. Veksten i nettoomsetning for ATG som helhet var 27 prosent, og 23 prosent for den svenske virksomheten.

Tabell B-0-5 Omsetningsutvikling svenske enerettsaktører 2018-2021. Kilde: Årsmeldinger

	Utvikling i prosent
Forandring i omsetning Svenska Spel, konkurranseutsatt	18%
Forandring i omsetning Svenska Spel, ikke konkurranseutsatt (ikke fysisk)	3%
Forandring i omsetning ATG, tradisjonell hestesport	-0,5%

Sammenligning av spillformer i Norge og Sverige

Tabell B-0-6 viser fordelingen av de ulike regulerte spilltypene fordelt på hovedgruppe i 2018 for Norge og Sverige. Hovedårsaken til forskjellene er at Sverige har en relativt større del hestespill enn Norge, samt at mer av omsetningen innen lotterier skjer hos allmennyttige aktører enn Svenska Spel.

Tabell B-0-6 Oversikt over de ulike spilltypenes andeler i Norge og Sverige i 2018. Kilde: Menon basert på Lotteri- og stiftelsestilsynet og Spelinspektionen

2018	Norge	Sverige
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører	28 %	38 %
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Svenska Spel/Norsk Tipping	61 %	40 %
Allmennyttige spill (bingo, lotterier)	11 %	21 %

Estimat for norsk omsetning i 2021 ved omregulering i 2019

Estimatene i Tabell B-0-7 er beregnet ved å ekstrapolere veksten i Sverige fra Tabell B-0-4 på den norske omsetningen i Tabell B-0-2.

Tabell B-0-7 Estimert omsetning i 2021 ved en omregulering fordelt på spilltyper og kanalisierungsgrad

	2018	2021
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører	2,9	7,5
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Norsk Tipping	6,4	6,6
Allmennyttige spill (bingo, lotterier)	1,2	1,2
Uregulert omsetning	3,6	1,1
Totalmarked	14,0	16,4
Totalt regulert	10,5	15,3

Den store veksten i spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører stammer fra at dagens uregulerte omsetning nå regnes med. For Sverige var tilnærmet hele veksten i denne kategorien fra 2018 til 2019. Svenske myndigheter benyttet tall fra H2 Gambling Capital, men har i ettertid konkludert med at estimatet for de uregulerte aktørene før lisensordninger mest sannsynlig har vært for lavt.⁹⁵

Tabell B-0-8 Andel regulert og uregulert omsetning estimert i 2018 og 2021. Kilde: Menon basert på H2 Gambling Capital, Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Statskontoret

	2018	2021
Kanalisierungsgrad konkurranseutsatt	45 %	87 %
Av totalmarked	75 %	93 %

For uregulert omsetning i 2018 er det her benyttet tall fra H2 Gambling Capital, men selve omsetningen er ikke benyttet i estimatet utover for kanalisierungsgrad i 2018. Uregulert omsetning i 2021 er beregnet ut ifra Statskontorets estimat på 87 prosent kanalisering etter omreguleringen. Omsetningen som tilfaller statlige og allmennyttige aktører basert på estimatet er 10 984 millioner. Til sammenligning var den observerte omsetningen innen statlig/allmennyttig i 2021 ifølge Lotteri- og Stiftelsestilsynet på 11 068 millioner.⁹⁶

Estimering inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur

For å beregne hvor mye av omsetningen som ville gått til staten/veldedighet benytter vi andelstall fra 2020 på den estimerte omsetningen som vist i Tabell B-0-9. I tillegg til denne omsetningen kommer også om lag 772 mill. kroner i spillskatt fra de utenlandske aktørene, som totalt gir ca. 8,1 mrd. kroner i inntekter til staten og videre til idrett, frivillighet og kultur.

⁹⁵ (Statskontoret, 2022)

⁹⁶ (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2022)

Tabell B-0-9 Estimert omsetning til veldedige formål

	Estimert netto omsetning 2021	Andel til definerte formål etter regulering (2020)	Netto omsetning til formål 2021
Estimert omsetning Norsk Tipping	8,6	72 %	6,2
Estimert omsetning Rikstoto	1,1	51 %	0,6
Estimert omsetning allmennyttige	1,2	41 %	0,5
Totalt	11,0		7,3

Det kan argumenteres for at de regulerte aktørenes kostnader kunne komme til å øke som en følge av omreguleringen, og at midler til veldedighet derfor kunne reduseres.

Svenska Spels driftsmargin var relativt stabil fra 52 prosent i 2018 til 49 prosent i 2021, men har som nevnt hatt utfordringer med covid-19 pandemien knyttet til sine fysiske kasinoer. Økningen i driftskostnader i 2019 oppgir de at delvis skyldtes økte markedsføringskostnader.⁹⁷ Derimot så oppgir de også en reduksjon av driftskostnader for 2020, som de oppgir delvis skyldtes lavere markedsføringskostnader.⁹⁸ Svenska Spels økte markedsføringskostnader i 2019 kan derfor ses i sammenheng med utvidelsen av deres spilltilbud og ser derfor mer ut som en engangskostnad enn en varig økning av kostnadsnivået.

Utbetalingsgraden for allmennyttige aktører har også økt i perioden. Vi legger derfor til grunn lik utbetalingsgrad i etterkant av omreguleringen. Netto markedsføringskostnader for spillreklame i Sverige var 2,8 milliarder både for 2018 og 2019 i Sverige, men dette er en økning fra 2,2 milliarder i 2017.⁹⁹ Med tanke på at det har kommet inn ca. 100 nye aktører med lisens som har tillatelse til å markedsføre virker dette som en relativt lav økning i total markedsføring.

Tabell B-0-10 De svenske allmennyttige organisasjonenes omsetning og inntekter fra det allmennyttige 2018-2021. Kilde: (Statskontoret, 2022)

	2018	2019	2020	2021
Omsetning allmennyttige organisasjoner	3.6	3.7	3.7	3.7
Foreningslivets inntekter fra det allmennyttige	1.4	1.4	1.5	1.6
Inntekt som andel av omsetning	39%	39%	40%	43%

Da den svenske og norske fordelingen av inntekter fra spillvirksomhet er ulik skiller vi ikke i estimeringen på hvem inntektene tilfaller. Det betyr at det ikke er nødvendig å gjøre beregninger av fordelingen mellom spillskatt og overskudd for eksempelvis Norsk Tipping, da det totale overskuddet uansett mekanisme antas å rettes til veldedige formål.

⁹⁷ (Svenska Spel, 2021)

⁹⁸ (Svenska Spel, 2020)

⁹⁹ (Statskontoret, 2022)

Inntekt fra utenlandske spillselskap gitt ulik skattesats og kanalisering

Tabell B-0-11 viser skatteinntekter fra utenlandske spillselskaper ved ulik skattesats og ulik kanaliseringsgrad. 18 prosent tilsvarer skattesatsen i Sverige, mens 28 prosent tilsvarer skattesatsen i Danmark.

Tabell B-0-11 Skatteinntekter fra utenlandske spillselskap avhengig av skattesats og kanaliseringsgrad, basert på estimert omsetning 2021. Kilde: Menon

Skattesats (under) / Kanaliseringsgrad (til høyre)	80 %	85 %	87 %	90 %	95 %
18 %	660	740	770	820	900
20 %	740	820	860	910	1000
25 %	920	1030	1070	1140	1240
28 %	1030	1150	1200	1270	1390

Vedlegg C – Alternative beregningsmodeller

Samlede premier

Poolbetting, særlig innen hestesport, kan sies å være et eget, avgrenset marked, ettersom totalisatorspill i liten grad tilbys av de utenlandske aktørene. Kanaliseringsgraden i Sverige i dette markedet estimeres å være høy både før og etter omreguleringen. Copenhagen Economics estimerte i 2020 at kanaliseringsgraden innen lotteri, bingo og hestesport var 95-100 prosent online i Sverige. Offline er naturlig nok kanaliseringsgraden 100 prosent.¹⁰⁰

Vi har derfor også estimert omsetningsveksten dersom man holder hestespill utenfor konkurranseutsatt omsetning, som vist i Tabell C-0-1. Selve beregningen følger beregningsmetoden benyttet i vedlegg B, men med en lavere konkurranseutsatt omsetning i 2018.

Tabell C-0-1 Omsetning Sverige om hestesport holdes utenfor konkurranseutsatt, mrd. norske kroner

Regulert omsetning i Sverige	2018	2021	Vekst 2018-21, %
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører, hovedsakelig kommersielt onlinespill	2,2	12,2	463 %
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Svenska Spel	5,7	5,8	2,6%
ATG hestesport ¹⁰¹	4,1	4,1	-0,5%
Fysisk casino	1,1	0,3	-75 %
Allmennyttige spill (bingo og lotteri)	3,6	3,7	3 %
Totalt	16,7	26,1	56 %

Tabell C-0-2 viser estimert omsetning i Norge dersom hestesport holdes utenfor.

Tabell C-0-2 Estimert omsetning Norge om hestesport holdes utenfor, mrd. norske kroner

Regulert omsetning Norge	2018	2021
Spillformer som etter reguleringen har statlige og kommersielle aktører, kommersielt onlinespill	1,7	9,8
Spillformer som etter reguleringen kun kan tilbys av Norsk Tipping	6,4	6,6
Norsk Rikstoto	1,2	1,2
Allmennyttige spill (bingo, lotterier)	1,2	1,2

¹⁰⁰ (Copenhagen Economics, 2020)

¹⁰¹ ATGs omsetning utenfor hestesport er inkludert i konkurranseutsatt

Totalt regulert	10,5	18,7
------------------------	------	------

Med en skattesats på 18 prosent finner vi at de utenlandske aktørene bidrar med omtrent 1,4 milliarder i spillskatt. Totalt øker den regulerte omsetningen med omtrent 80 prosent, men som nevnt er dette en økning i regulert omsetning og ikke nødvendigvis en økning i faktisk omsetning fra norske kunder.

Under er en sensitivitetsanalyse med hensyn til kanaliseringsgrad og skattesats for estimatet uten hestesport.

Tabell C-3 Sensitivitetsanalyse inntekt fra utenlandske spillsselskaper dersom hestesport holdes utenfor, mill. kroner

Skattesats (under) / Kanaliseringsgrad (til høyre)	80 %	85 %	87 %	90 %	95 %
18 %	1240	1350	1390	1460	1580
20 %	1370	1500	1550	1630	1750
25 %	1720	1870	1940	2030	2190
28 %	1920	2100	2170	2280	2450

Estimat basert på H2 tall

Vi har også beregnet vekst og skatteinntekter basert på H2 Gambling Capital og ny regulert omsetning i Sverige. Splinspektionen estimerte basert på H2 omsetningen for utenlandske aktører i Sverige i 2018. Vi bruker så Statskontoret/Spelinspektionen sitt estimat for totalmarked i 2021 til å finne veksten for utenlandske selskaper, og hvor stor andel av den utenlandske omsetningen som er kanalisert.

Tabell C-4 Estimeringsgrunnlag Sverige. Kilde: Menon basert på Spelinspektionen¹⁰². Avrundede tall.

Sverige	
Totalt utenlandsk 2018, mill. kroner	6700
Totalt utenlandsk 2021, mill. kroner	10500
Vekst	56 %
Kanalisert utenlandsk omsetning 2021, mill. kroner	8100
Andel utenlandsk regulert	77 %

Vi legger så til grunn tilsvarende vekst som i Sverige for Norge, med utgangspunkt i H2 Gambling Capitals estimat for utenlandsk omsetning i 2018. Vi bruker dermed H2s estimat for uregulert omsetning i 2018 både for Sverige og Norge. Vi er dermed ikke like avhengig av at H2 sitt estimat er korrekt, men at en eventuell overestimering eller underestimering vil være lik for de to landene.

Tabell C-5 Estimert Norge. Kilde: Menon basert på H2 Gambling Capital¹⁰³. Avrundede tall.

Norge

¹⁰² (Statskontoret, 2022), (Spelinspektionen, 2018)

¹⁰³ (H2 Gambling Capital, 2022)

Totalt utenlandsk 2018, mill. kroner	3600
Totalt utenlandsk 2021, mill. kroner	5500
Kanalisert 2021, mill. kroner	4300
Skattesats	18 %
Inntekt spillskatt, mill. kroner	770

Som vist i Tabell C-5 er estimatet for både totalomsetning og skatteinntekter omtrent likt for modellen presentert i vedlegg B, med en skatteinntekt på omtrent 770 millioner. Estimatenes for øvrig norsk omsetning er uforandret.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no