

Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling 2020

- Ansvarlig spill
- Kanaliserings-effekt



Forord

Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling er tilsynets svar på oppdrag som fremgår av tildelingsbrev fra Kulturdepartementet mottatt den 13. januar 2020.

Vi har vurdert Norsk Tippings rammeverk for ansvarlig spill og kommentert Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport. Videre inneholder rapporten vurderinger av i hvilken grad Norsk Tipping kanaliserer spillere fra det ulovlige pengespillmarkedet til eget spilltilbud.

Førde 2. mars 2020



Henrik Nordal
avdelingsdirektør Lotteritilsynet

Sammendrag

Den norske pengespillmodellen er begrunnet i hensynet til å beskytte sårbare grupper og spilleavhengige. Modellen er i samsvar med EU- og EØS-retten. EU- og EFTA-domstolen har slått fast at medlemslandene i EU/EØS kan gi nasjonale regler som begrenser fri bevegelse av pengespill over landegrensene. Disse begrensningene må være begrunnet i såkalte legitime hensyn. EU- og EFTA-domstolen har akseptert hensynet til å bekjempe spilleproblemer som et av flere legitime hensyn for den norske pengespillmodellen.

I tillegg til å følge legitime formål, må pengespillmodellen være egnet til, og nødvendig for å kunne oppnå formålet med reguleringen. EU-domstolen anerkjenner at for en medlemsstat som søker et særlig høyt beskyttelsesnivå, kan en enerettsmodell være en reguleringsmodell som kan bidra til å nå de etablerte målene. EU-domstolen har særlig pekt på muligheten til å føre streng kontroll med en enerettsaktør som et sentralt element i den forbindelse.

EU-domstolen har videre slått fast at for å kunne trekke spillere til sine tilbud (kanalisering), må en enerettsaktør kunne ha et attraktivt, men ansvarlig spilltilbud og kunne utvide sin portefølje om nødvendig.

Rapporten er delt i to. Del 1 inneholder vurdering av rammeverk for ansvarlig spill, forbedringstiltak og kommentarer til Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport. Del 2 inneholder vurderinger og estimater om selskapets kanaliseringseffekt fra det ulovlige pengespillmarkedet på Internett.

Vurdering av ansvarlighetsrammeverk

Norsk Tipping har de siste årene innført en rekke forbedringstiltak i rammeverk for ansvarlig spill. Dette er resultat av systematisk planlegging og oppfølging av ansvarlighetsarbeidet i Norsk Tipping.

Norsk Tipping har tilfredstillende internkontroll som ivaretar tre viktige reguleringsprinsipper i enerettsmodellen; å forebygge, oppdage og reagere på uheldig spilleadfærd. Norsk Tipping har god forankring og forståelse for samfunnsoppdraget og selskapet har etablert måleparametere som gir myndighetene tydelige indikasjoner på at enerettsmodellen er et egnet virkemiddel for å oppnå målene i den norske reguleringsmodellen.

Revisjoner i 2019 har dokumentert at Norsk Tipping har nødvendig styring på interne prosesser som skal oppfylle krav til et ansvarlig og attraktivt spilltilbud. Lotteritilsynet ser at det er krevende for selskapet å justere for økt spillaktivitet for spillere med høy risiko for problematisk spill.

Spillene med høyest risiko og høyest gevinstandel har i løpet av få år blitt den største spillkategorien til Norsk Tipping. Det var spesielt en bekymringsfull vekst i andel risikospillere på KongKasino i 2018. Økt bruk av pauseverktøy og proaktive samtaler er viktige årsaker til en lavere vekst for kasinospillene i 2019. Lotteritilsynet er bekymret for utviklingen i spillemønsteret i befolkningen og forventer at Norsk Tipping synliggjør at de har et bevisst forhold til dette dilemmaet som er en konsekvens av kanaliseringseffekten. Det betyr at Norsk Tipping må synliggjøre hvordan de arbeider intensivt for å kanalisere spillere videre til spill med lav risiko.

Lotteritilsynet anbefaler at:

- Norsk Tipping synliggjør hvordan de arbeider intensivt for å kanalisere spillere til spill med lav risiko.
- Når Norsk Tipping fastsetter nivået på markedsføringsaktivitetene må selskapets vurderinger vise det totale bildet og ta høyde for relevante faktorer som påvirker det norske pengespillmarkedet.
- Norsk Tipping redegjør for hvordan de kan begrense direkte markedsføring for de spillerne som ikke er i målgruppe for kanalisering.
- Norsk Tipping kartlegger og drøfter registrert spill på papirbasert Flax sett i lys av en generell digitalisering i markedet og gevinstene ved å kjenne reelle spillerdata.

Lotteritilsynet avventer videre resultat av Norsk Tippings forskningsprosjekt på obligatoriske spillpauser i kasinospillene. Undersøkelsene blir gjennomført i 2020 og vil gi viktig kompetanse om forbedringstiltak for spill med høy risiko. Det er også andre ansvarlighetstiltak som er vedtatt og Lotteritilsynet anbefaler at tiltak som under utvikling, men som ikke er ferdigstilt, innføres i 2020.

- Norsk Tippings kunder må sette personlig totalgrense før spill på Multix og Belago og at tiltaket innføres første halvår 2020.
- Ny forhåndsvalgt verdi på 5000 kroner for totalgrensen innføres innen 31. desember 2020.
- Lotteritilsynet anbefaler at Minispillene blir inkludert i pauseverktøyene for KongKasino første halvår 2020.

Vurdering av kanaliserings- effekt

Vi har vurdert hvordan Norsk Tipping kanaliserer spillere sett opp mot spilltilbudet fra ulovlige spilltilbydere. I dette arbeidet har vi sett mye til omsetningstall fra Norsk Tipping og data fra målinger som blant annet viser hvordan nordmenn deltar i spill.

Når man skal vurdere Norsk Tippings evne til å kanalisere spill er det også viktig å se til andre faktorer enn Norsk Tippings spillportefølje. Blant annet vil det regulatoriske arbeidet ha betydning. Myndighetenes arbeid mot ulovlige aktører (f.eks. mot markedsføringen og med betalingsformidlingsforbudet), legger hindringer for de ulovlige aktørene, samtidig som det legger til rette for kanalisering til Norsk Tipping. Myndighetene sitt arbeid med å informere om hvilke aktører som har tillatelse og hvilke spillselskap som opererer ulovlig har den samme målsettingen. Norsk Tipping øker tallet på nettspillere, særlig på spillene som er i direkte konkurranse med de ulovlige pengespilltilbyderne. Her er Norsk Tipping omsetningsøkning på 14 % i 2019.

Data fra spørreundersøkelser viser at tallet på spillere er stabilt for de ulovlige spilltilbyderne, men mye tyder på at omsetningen er redusert. Vi estimerer at omsetningen i det ulovlige markedet er lavere i 2019 (1,85 mrd) enn i 2018 (2,0 mrd).

Lotteritilsynet beregner en lavere markedsandel for de ulovlige spilltilbyderne i 2019 enn i 2018 både når vi ser til det totale pengespilltilbudet og isolert for pengespill i direkte konkurranse med ulovlige tilbydere. Det betyr at Norsk Tipping sitt spilltilbud kanaliserer flere spillere år for år. Omsetningen for Norsk Tippings spill i direkte konkurranse øker samtidig som omsetningen hos de ulovlige aktørene nå ser ut til å gå ned.

- Samlet gir dette en indikasjon på at Norsk Tippings kanaliseringsevne er god og kan være styrket sammenlignet med i fjor.

Innhold

Forord	2
Sammendrag.....	3
Vurdering av ansvarlighetsrammeverk	3
Vurdering av kanaliserings- effekt	4
Del 1 – Vurdering av rammeverk for ansvarlig spill.....	7
1. Innledning	7
2. Grunnlagsdata pengespillmarkedet 2019	8
2.1.Utvikling i bruttoomsetning 2017 – 2019.....	8
2.2 Utvikling i nettoomsetning 2017 – 2019.....	9
2.3 Utvikling antall spillere og gjennomsnittlig tap 2017 – 2019	10
2.3.1 Utvikling antall spillere	10
2.3.2 Utvikling gjennomsnittlig tap per spiller	11
2.4 Utvikling i salgskanalene	12
3. Hjelpelinjen for spillavhengige	13
4. Rammeverk for ansvarlig spill	13
4.1 Registrert spill	14
4.2 Vurdering av risiko i spilltilbudet	15
4.3 Spillegrenser	16
4.3.1 Totalgrense	16
4.3.2 Delgrenser.....	17
4.4 Analyse av spilleratferdsdata.....	18
4.4.1 Playscan	19
5. Lotteritilsynets revisjon av kasinospill i 2019.....	21
5.1 Særlig om KongKasino.....	21
5.2 Særlig om Multix og Belago.....	22
5.3 Særlig om tiltak for å reagere på uheldig spilleadfærd	23
6. Norsk Tippings markedsføring.....	24
7. Oppsummering del 1	25
Del 2 En vurdering av Norsk Tippings kanaliserings-effekt	26
8. Innledning	26
9. Kanalisering	27
9.1 Data fra Norsk Tipping	27
9.1.1 Norsk Tipping sine egne undersøkelser	27
9.2 Data fra Lotteritilsynet	28
9.3 Nordiske data fra spilltilbydere.....	34
9.4 Data fra analyseselskaper	35
9.5 Markedsføring på TV	36
9.6 Det regulerte og det ulovlige markedet i Norge – 2019.....	37

9.6.1 Det regulerte markedet.....	37
9.6.2 Det ulovlige markedet.....	37
9.6.3 Markedsandeler	39
9.7 Andre tiltak som påvirker omsetningen i markedet	40
10. Oppsummering del 2	41

Del 1 – Vurdering av rammeverk for ansvarlig spill

1. Innledning

Lotteritilsynet mottok endelig tildelingsbrev for 2020 den 13. januar 2020. Kulturdepartementet ber oss om å rapportere til Norsk Tippings generalforsamling innen 2. mars 2020. Rapporten skal inneholde Norsk Tippings oppfyllelse av krav til å tilby ansvarlige spill og kanaliseringsevne. Norsk Tipping har utarbeidet en egen ansvarlighetsrapport for 2019 som vi også blir bedt om å kommentere. Lotteritilsynet mottok rapporten innen fristen 1. februar 2020.

Lotteritilsynets konklusjoner er basert på tilgjengelig informasjon og kunnskap vi har om Norsk Tipping og pengespillmarkedet per i dag. Vi har innhentet statistikk og spilleadferdsdata fra Norsk Tippings totale spilltilbud i 2019 og sammenlignet med tidligere års rapportering fra selskapet. Lotteritilsynet gjennomførte i november 2019 en egen revisjon av Norsk Tippings kasinospill. Revisjonen bidro til ny og oppdatert kunnskap om ansvarlig spill i Norsk Tipping og har fått et eget kapittel i denne rapporten.

Lotteritilsynet er bekymret for at markedsføringstrykket i det totale pengespillmarkedet i Norge er for høyt. Norsk Tipping kan markedsføre et bredt utvalg av spill og grunnlegger det med kanaliseringsmål. I rapporten drøfter vi mulige endringer som kan påvirke Norsk Tippings markedsføringsmål.

Kapittel 2 inneholder grunnlagsdata om pengespillmarkedet for 2019 og hvordan utviklingen er for de ulike spillkategoriene. Kapittel 3 inneholder statistikk fra Hjelpelinjen. I kapittel 4 evaluerer vi grunnleggende ansvarlighetsverktøy og analysearbeid. Kapittel 5 omhandler Lotteritilsynets revisjon av kasinospill i 2019. Kapittel 6 omhandler Norsk Tippings markedsføring.

2. Grunnlagsdata pengespillmarkedet 2019

Norsk Tipping rapporterer omsetningstall og spillerdata til Lotteritilsynet hvert år. I 2019 satset nordmenn i overkant av 40 milliarder kroner på spillene til Norsk Tipping. Etter at gevinster var utbetalt utgjorde nettoomsetning rett i overkant av 8 milliarder kroner. Lotteritilsynet tar forbehold om at noen av tallene på enkeltspill kan avvike fra endelig avstemming i Norsk Tippings årsberetning.

2.1. Utvikling i bruttoomsetning 2017 – 2019

For å få frem variasjoner og trender i markedet vises tall for perioden 2017 – 2019. Bruttoomsetning er samlet beløp som det blir spilt for hos Norsk Tipping. Tallene er avrundet til nærmeste million kroner.

Norsk Tippings spill	Bruttoomsetning 2017	Bruttoomsetning 2018	Bruttoomsetning 2019	% endring fra 2018 til 2019
Lotto				1 %
Vikinglotto				- 6 %
Eurojackpot				14 %
Joker				-0,4%
Extra				-5%
Nabolaget				-2%
Keno				-2%
Tallspill totalt	10 020	10 533	10 564	
Tipping				3 %
Liveoddsen				2 %
Langoddsen				12 %
Oddsbomben				5 %
Sportspill totalt	3 287	3 556	3 797	7%
Flax (papir) totalt	1 121	1 117	1 051	-6%
e- Flax				7 %
Bingoria				130%
Kasinospill				29 %
Yezz				
Minispill Bingoria				
Instaspill totalt	10 718	13 891	18 030	30%
Multix				-32%
Belago				-13%
Automat totalt	9 633	9028	6824	-24%
Samlet utvikling	34 916	38 121	40 291	6%

Tabellen viser at samlet bruttoomsetning alle spilltyper øker med 2 milliarder i 2019. For de tre store tallspillene er det lite endringer sammenlignet med to forrige år, men Eurojackpot vokser samtidig som Viking Lotto går noe tilbake. Joker følger Viking Lotto og går som følge av tilbakegang på Viking Lotto også noe tilbake.

Nabolaget og Keno er de minste av tallspillene i bruttoomsetning og det er små variasjoner siste tre år. Nabolaget ser fortsatt ikke ut til å være attraktivt nok for en større målgruppe og omsetningen går fortsatt

ned. Sportsspillene til Norsk Tipping fortsetter å øke bruttomsetning med 7 % i 2019. Omsetningen på papirbaserte Flax lodd har gått ned de siste årene og i 2019 utgjør nedgangen 6 %. Den digitale versjonen av e- Flax øker derimot med 12 % og det er naturlig å se til likheten i Flax- spiltillbudet og se det i sammenheng med generell digitaliseringstrend i markedet.

Norsk Tipping øker på nytt bruttomsetningen for Instaspill med 30 % i 2019. Størst utslag i kroner er det for KongKasino som øker med 29 % sammenlignet med 2018. I 2019 har Bingoria mer en doblet bruttomsetning sammenlignet med året før. Instaspillene ble lansert i 2014 og hadde i 2019 en bruttomsetning rett i overkant av 18 mrd kr. Instaspillene har i løpet av få år blitt den største spillkategorien til Norsk Tipping, når en ser til bruttomsetning.

Utviklingen viser at Norsk Tippings tre største tallspill holder en stabil markedsandel og øker litt. Den største veksten i markedet kommer fra spillene med høyest risiko- og tilbakebetalingsprosent, og da spesielt Kongkasino.

2.2 Utvikling i nettoomsetning 2017 – 2019

Nettoomsetning (bruttomsetning fratrukket gevinster) skal dekke selskapets totale driftskostnader og deretter danne grunnlag for utbetaling til overskuddsmottakere. For å få frem økonomiske konsekvenser av variasjonen i spillemønster vises tall for tre år, men prosentvise endringer fra 2018 til 2019, vist i tabellen under. Tallene er avrundet til nærmeste million kroner.

Norsk Tippings spill	Netto omsetning 2017	Netto omsetning 2018	Netto omsetning 2019	% endring fra 2018 til 2019
Lotto				1,5%
Vikinglotto				-6%
Eurojackpot				12%
Joker				0,7%
Extra				-5%
Nabolaget				-9%
Keno				30%
Tallspill totalt	4 973	5 214	5 266	1%
Tipping				1%
Odds/Liveodds				6%
Sportspill totalt	884	906	947	5%
Flax (papir) totalt	518	496	458	-8%
e- Flax				12%
Bingoria				16%
Kasinospill				21%
Instaspill totalt	714	835	981	18%
Multix				-32%
Belago				-20%
Automater totalt	748	681	502	-26%
Samlet utvikling	7 837	8141	8155	0,2%

For tallspillene viser utviklingen en liten nedgang i nettobidrag. Samtidig øker bidraget fra Instaspillene

og nærmer seg 1 milliard kroner i 2019. Det er også verdt å merke seg at Nabolaget fortsetter å redusere sitt bidrag med 9 % og at gevinstandelen i spillet er på 78 %. Dette er en høy tilbakebetalingsprosent for et spill i denne kategorien.

Flax er et av spillene hos Norsk Tipping som er mest kjent. Spillet tilbys både i tradisjonelt papirformat og som digitale skrapelodd. Begge spillformene har en lav tilbakebetalingsprosent, mellom 45 % - 65 % og de er begge viktige bidragsyttere til nettomsetningen.

Nettoomsetningen til Norsk Tipping er omtrent uendret, men det er en liten økning på 0,2 % fra 2018 til 2019.

2.3 Utvikling antall spillere og gjennomsnittlig tap 2017 – 2019

Norsk Tipping har 2 737 746 registrerte kunder per 31. desember 2019 hvorav 2 039 794 har vært aktive i 2019. Tabellene nedenfor viser hvordan spillerne deltar i spilltilbudet til Norsk Tipping siste tre år.

Spillene har ulike målgrupper og treffer ulikt for alder og kjønn. Tabellene viser variasjon i antall aktive spillere i perioden og tilsvarende utvikling i gjennomsnitt tap. Antall spillere er oppgitt i hele tusen.

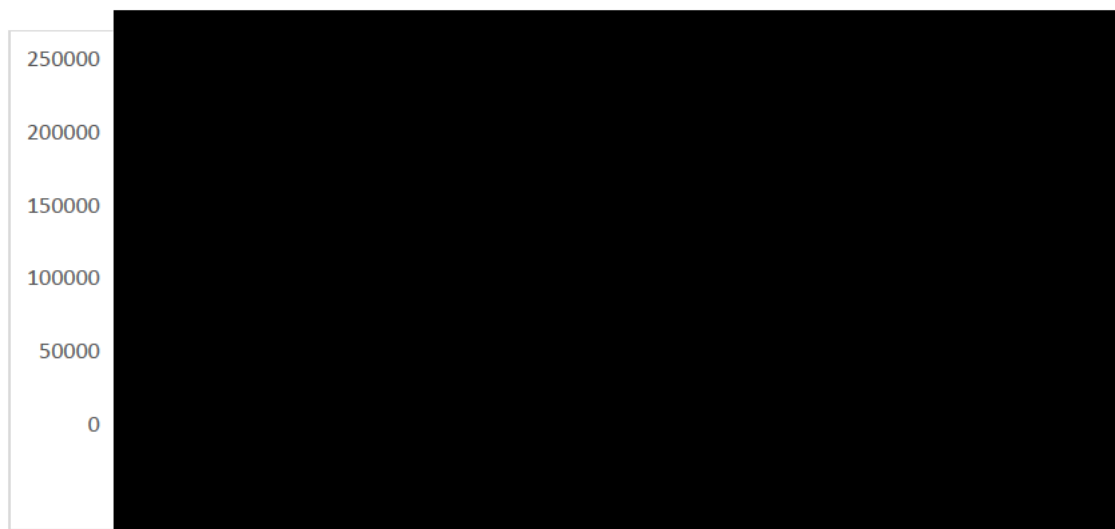
2.3.1 Utvikling antall spillere

Norsk Tippings spill	Antall spillere 2017	Antall spillere 2018	Antall spillere 2019
Lotto			
Vikinglotto			
Eurojackpot			
Joker			
Extra			
Nabolaget			
Keno			
Tipping			
Odds/Liveodds			
Flax			
Instaspill			
Multix			
Belago			

Odds og Instaspill er spill som er i direkte konkurranse med det ulovlige spilltilbudet på Internett. [REDACTED]

[REDACTED] Dette er unike spillere, men spillerne spiller i flere av kategoriene. Tabellen under viser utvikling i antall spillere på Instaspill fordelt per kategori fra 2014 til og med 2019.

Utvikling spillere Instaspill



Bingoria er spillet i denne kategorien som har færrest spillere og lavest omsetning. I 2019 er imidlertid omsetningen doblet sammenlignet med 2018. Antall spillere har økt jevnt i hele perioden, men uten større utslag for 2019. Bingoria hadde på slutten av 2019 cirka 28000 aktive spillere. E-Flax ble fort et attraktivt spill og hadde allerede på slutten av introduksjonsåret 86 000 spillere. Denne utviklingen har fortsatt og de har mer enn tre doblet antall spillere i perioden og nærmer seg nå 250 000 tusen spillere. Omsetningen stiger jevnt uten at snitt tap per spiller går opp, se tabell i 2.3.2.

Allerede første året hadde kasinospillene cirka 45 000 aktive spillere. Siste kvartal 2019 har Norsk Tipping rapportert mer enn en dobling av antall aktive spillere siden starten. Økning i antall spillere var jevnt frem til 2017 hvor kurven deretter stiger brattere til og med utgangen av 2019 hvor det nå er rett i underkant av 100 000 spillere. Bruttoomsetning øker tilsvarende med 30 % per år og snitt tap per spiller øker, se tabell 2.3.2.

2.3.2 Utvikling gjennomsnittlig tap per spiller

Tabellen viser hvor mye spillerne i gjennomsnitt har tapt på de ulike spillene per år. Oppnådde gevinster som er benyttet til nytt spill er trekt i fra tapet. Snitt tap er avrundet til nærmeste hele krone.

Spill hos Norsk Tipping	Snitt tap 2017	Snitt tap 2018	Snitt tap 2019
Lotto			
VikingLotto			
Eurojackpot			
Joker			
Extra			
Nabolaget			
Keno			
Tipping			
Odds/Liveodds			
Flax			
Instaspill			
Bingoria			
Minispill			

Spill hos Norsk Tipping	Snitt tap 2017	Snitt tap 2018	Snitt tap 2019
eFlax			
Kongkasino			
Yezz			
Multix			
Belago			

Gjennomsnittlig tap for tallspillene er stabilt.

For sportsspillene er gjennomsnittlig tap stabilt fra 2018 til 2019. Gjennomsnitt tap har imidlertid gått ned sammenlignet med 2017. Dette er bra sett i lys av at Norsk Tippings omsetning og antall spillere øker.

Det kan bety at Norsk Tipping lykkes med å kanalisere spillere til spill som er i direkte konkurranse med det ulovlige markedet, vi viser i den sammenheng også til del to av rapporten.

2.4 Utvikling i salgskanalene

Norsk Tipping tilbyr spill i flere salgskanaler og kjøp av spill skjer direkte til Norsk Tippings systemer. Spillerens brukeropplevelse er i all hovedsak standardisert uavhengig av kanal, unntaket et papirbasert Flax som selges over disk og «Spill i kasse» løsningen i dagligvarehandelen. Data viser at digitaliseringstrenden i samfunnet er sterk også for pengespill. Det er spill på mobiltelefon som øker mest, web er stabilt mens det er en tilbakegang hos fysiske kommisjonærer og spill i kasse.

Tabellen under viser utvikling for bruttoomsetning for alle spillene til Norsk Tipping i de ulike salgskanalene. Tallene er avrundet til nærmeste million kroner.

Salgskanal	2017	2018	2019	% endring 2018 – 2019
Kommisjonær/ Spill i kasse				-11 %
Kommisjonær Spill i kasse				-10 % -15 %
Multix og Belago				-24 %
Web og mobil				23 %
Web				-17 %
Mobil				45 %
Totalt				6 %

3. Hjelpelinjen for spillavhengige

Hjelpelinjen for spilleavhengige er et tilbud for personer som opplever problemer med spill. Spillere som henvender seg dit, blir møtt av helsepersonell med tilrettelagt opplæring.

Hjelpelinjens nettside <https://hjelpelinien.no/> ble oppdatert i 2019 og tilbyr nå også anonym chat samtale for de som ønsker det. Nettsiden har informasjon om spilleproblemer, selvtest, behandlingstilbud, økonomisk veiledning og informasjon til pårørende. Nettsiden hadde 36 874 brukere i 2019. Gjennomsnittlig var det i siste år 3 072 brukere i måneden og i snitt 2 906 nye brukere i måneden.

I tillegg til å yte hjelp, bidrar Hjelpelinjen til at myndighetene får oppdatert informasjon og gir en indikasjon om hvordan spilleproblemene utvikler seg i Norge.

Hovedproblemspill (eller det eneste)	2016	2017	2018	2019
Kasinospill (nett)	255	247	286	232
Poker	75	60	48	50
Odds	47	49	79	84
Liveodds	28	14	11	14
Tipping	3	7	0	6
Bingo	18	13	18	14
Databingo	5	1	8	9
NT terminal (Belago)	4	3	3	6
NT terminal (Multix)	15	18	9	13
Hestespill	23	24	20	16
Lotto /VikingLotto/ EuroJackpot/ Extra /Keno/Joker/ Nabolaget/Skrapespill	1	11	3	6
Andre pengespill	10	4	3	0
Sum	484	451	488	450

Samtalestatistikken for 2019 viser at tallet på førstegangssamtaler om pengespill falt med fem prosent fra 2018 (fra 534 til 506). Andelen innringere som nevner kasinospill som hovedproblem ble også redusert. Kasinospill er årsaken til 46 prosent av førstegangssamtalene i 2019 og er den desidert største kategorien blant hovedproblemspillene. Av disse er 65 prosent knyttet til utenlandske spilltilbydere uten tillatelse i Norge. Fem prosent viser til Norsk Tipping og 24 prosent viser både til Norsk Tipping og en utenlandsk spilltilbyder. For seks prosent av kasinosamtalene er det ikke registrert data om spilltilbyder. Samtidig er det en økning av odds- og liveoddsspill blant hovedproblemspillene. Her viser 55 prosent til andre spilltilbydere enn Norsk Tipping. For problemspill på liveodds viser 71 prosent til en annen spilltilbyder enn Norsk Tipping.

4. Rammeverk for ansvarlig spill

Norsk Tipping har etablert et rammeverk for ansvarlig spill. Målet er å forebygge, oppdage og reagere mot problematisk spilleadferd og spilleavhengighet. Selskapets internkontroll overvåker spilleadferdsdata og dersom de avdekker spillere med problematisk spilleadferd skal de ha tilgang på tiltak som endrer atferd i riktig retning.

4.1 Registrert spill

Grunnlaget og kvaliteten i rammeverk for ansvarlig spill er avhengig av at spill skjer registrert. Det må være sikre løsninger for gyldig identifisering av spillerne. I kundeavtalen mellom spiller og Norsk Tipping går det frem vilkår for bruk av spillerkonto og lagring av spilleratferdsdata. Sikker løsning for å logge seg på er viktig for å redusere risiko for økonomisk mislighold og omgåelse av ansvarlighetsrammeverket.

Basert på gjennomgang av dokumentasjon og testing av løsninger for å logge seg på spillsystemet til Norsk Tipping, mener Lotteritilsynet at Norsk Tipping etterlever en høy bransjestandard for identifisering av kunder og betalingsløsninger.

Like fullt er det viktig å opprettholde høy beredskap om risiko for mislighold av spillerkort. I mai 2019 introduserte Norsk Tipping en ny løsning for å logge seg på Multix og Belago. Ny løsning medførte reduksjon både i omsetning og antall spillere. Det ble vanskeligere å benytte seg av andres identitet og omgå rammeverk for ansvarlig spill, eksempelvis tapsgrenser.

Det er fremdeles ikke registrert spill på papirbasert Flax. Norsk Tipping er begynt å tilpasse spillet slik at kundeopplevelsen blir bedre for heving av gevinster. Selskapet har fått godkjent endringer i spillereglene slik at Flax- lodd med gevinst kan skannes med mobilkamera og spilleren kan deretter få premien inn på spillerkontoen sin. Endringen er ikke innført per dags dato. Lotteritilsynet anbefaler at omfanget på ikke utbetalte gevinster blir kontrollert opp mot krav til premieandel som er mellom 45-65 % av salgsverdien av trykte lodd.

Lotteritilsynet mener at digitalisering av kjøp og utbetaling av gevinster i tilknytning til papirbasert Flax lodd er en naturlig utvikling sett i lys av stadig mer standardiserte og brukervennlige løsninger i varehandelen for øvrig.

Lotteritilsynet understreker at dersom ansvarlighetsverktøyene skal være fullstendige og effektive må selskapet kunne overvåke spilleatferd på tvers av hele spill porteføljen. Flax er et av selskapets mest profilerte spill og står for 6 % av netto spillinntekter. Flax har også blitt tilbudt i elektronisk form siden 2014 og er i dag det største spillet i kasinoportalen målt i antall spillere som utgjør med rett i underkant av 250 000 spillere.

Uten ansvarlighetstiltak scorer e-Flax med høy risiko for at sårbare spillere skal utvikle problemer. Papirbasert Flax scorer med middels risiko og har ikke tilgjengelige ansvarlighetstiltak slik e-Flax har. De mest solgte loddseriene har samme design i begge salgskanalene og blir markedsført samtidig. Lotteritilsynet er bekymret for at synergieffekter mellom papirbasert Flax og e-Flax ikke fanges opp fordi reelle spillerdata om papirbasert Flax ikke finnes.

Lotteritilsynet mener det er naturlig at både fordeler og ulemper med registrert spill blir kartlagt på nytt sett i lys av nye digitale betalings- og distribusjonsløsninger som finnes i markedet i dag.

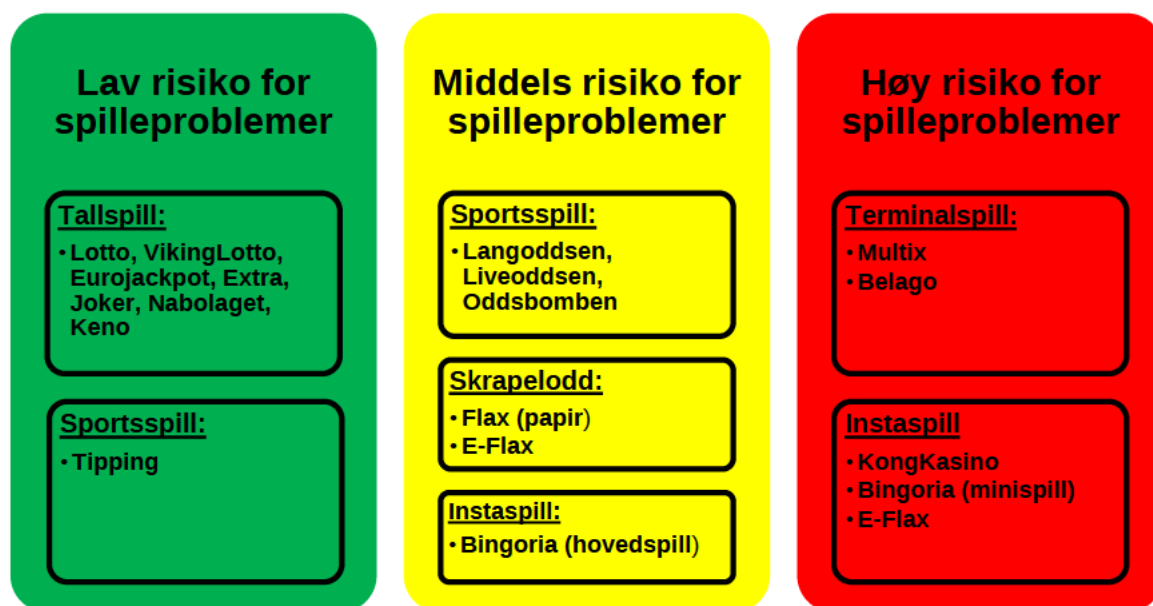
Lotteritilsynet er kjent med at Flax- lodd i papir blir brukt som gaver og at omfanget er relativt stort. Dersom dette er et argument for uregistrert spill anbefaler vi at denne problemstillingen blir omtalt særskilt i kartleggingen.

- Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Tipping kartlegger og drøfter registrert spill på papirbasert Flax sett i lys av en generell digitalisering i markedet og gevinstene ved å kjenne reelle spillerdata.

4.2 Vurdering av risiko i spilltilbudet

Lotteritilsynet benytter blant annet analyseverktøyet Gamgard til å vurdere spillene til Norsk Tipping. Analysen avdekker om spillene kategoriseres med lav, middels eller høy risiko for spilleproblemer og spillavhengighet. En sårbar spiller er i følge Gamgard en person som enten biologisk, psykologisk eller følelsesmessig er pre-disponert for å spill overdrevent, eller har personlige forhold som setter han i større risiko for å utvikle spilleproblemer.

Analysen tar hensyn til om spillene tilbys med ansvarlighetsverktøy. Merk at e-skrapespillene scores ulikt, noen med middels og noen med høy risiko for spilleproblemer. Dersom Norsk Tipping sitt spilltilbud ikke var underlagt krav om ansvarlighetsrammeverk, ville fordelingen vært slik:



Selv om spill kategoriseres med lav risiko betyr ikke det at spillere kan få spilleproblemer. I 2019 ble det vedtatt å sette personlig tapsgrense for Keno ved spill i digitale kanaler. Tiltaket kom som følge av høy andel omsetning fra spillere med høy risiko for spilleproblemer. Snitt tap per spiller øker i 2019 med 40 % og oppfølging av Keno spillere med middels- og høy risiko for spilleproblemer blir viktig fremover.

Det er ikke krav om personlig tapsgrense for de andre spillene i grønn kategori. Sportsspillene og Bingoria scorer med middels risiko for spilleproblemer og alle som spiller spillene i digitale kanaler må sette personlig tapsgrense. De fleste kasinospillene samt Multix og Belago har høy risiko for at sårbare spillere kan utvikle uheldig spilladferd. For disse spillene er det imidlertid krav til å sette beløpsgrenser for tap, og de er underlagt andre risikoreducerende tiltak, som reduserer risikoen til middels.

Gamgard- analysenene gir alle Norsk Tipping sine spill akseptabel risiko som følge av ansvarlighetsverktøy. Når det gjelder ansvarlighetsverktøy er likevel papirbasert Flax et unntak. Spillet blir solgt uregistrert, og er vurdert til å ha middels risiko. Det er likevel et spill som har bred appell, og man må regne med at det også er problemspillere som spiller papirbasert Flax. Som følge av at spillet selges uregistrert, er det ikke mulig for Norsk Tipping å overvåke Flax- spillet, og utsatte spilleres spill på Flax bli ikke fanget opp av Norsk Tipping analyser.

4.3 Spillegrenser

Målet med spillegrenser er å bevisstgjøre spilleren om hvor mye penger og tid han har råd til å tape. Norsk Tippings spill er regulert med ulike typer spillegrenser. Uavhengig av om spillegrensene er frivillige eller obligatoriske betyr det at spilleren ikke kan spille mer når fastsatte grenser nås.

4.3.1 Totalgrense

Totalgrensen ble innført høsten 2016 og er et tiltak som skal kjøle ned spillaktiviteten til de spillerne som spiller og taper mest. Maksimalt tap per måned er fastsatt til 20 000 kroner og gjelder på tvers av alle spill som Norsk Tipping tilbyr.

I 2018 ble det gjennomført et forskningsprosjekt for å undersøke effekten av totalgrensen. Resultatene som er publisert i to ulike vitenskapelige artikler¹ viser at et stort flertall av spillere som når grensen sin, ikke går til ulovlige spillselskaper for å spille, men venter til at grensen er nullstilt. Totalgrensen har også ført til reduksjon i tap blant storspillere med høy spillaktivitet. Spillerne blir varslet når 80 % av totalgrensen er nådd. Dette har redusert etterfølgende tap blant storspillerne.

Ved utgangen av 2019 var det 8,5 % av spillerne som hadde satt personlig totalgrense til 20 000 kroner. Selv om det er få spillere som taper 20 000 i måneden, så er det viktig å ivareta disse spillerne spesielt.

I Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport til Lotteritilsynet for 2019, viser Norsk Tipping til at antall spillere som taper mer enn 10 000 kroner per måned har vært relativt stabilt etter innføring av totalgrensen i 2016, men at antallet som når totalgrensen økte svakt i 2019.

I Lotteritilsynets ansvarlighetsrapport til Norsk Tippings generalforsamling i 2019 foreslo Lotteritilsynet at spillere som bare spiller hos fysiske kommisjonærer også må sette egen totalgrense. Bakgrunnen for forslaget var å øke beskyttelsen til spillere med høye tap og som ikke får tilbakemelding på egen spilleatferd fra Playscan. I tillegg til Lotteritilsynets forslag ba Kulturdepartementet om at Norsk Tipping kartla om spillere som ikke har satt egen personlig grense automatisk, kunne få lavere totalgrense enn 20 000. Departementet stilte også krav til at alle som spiller Keno i digitale kanaler må sette personlig grense. Dette blir innført i mars 2020 i digitale kanaler.

Norsk Tippings tilbakemelding til Kulturdepartementet i desember 2019 viste at selskapet har kartlagt spillere som bare spiller hos fysiske kommisjonærer og vurdert risiko for problematisk spilleadferd. Med bakgrunn i analyse av spillemønster og andel røde spillere, foreslår Norsk Tipping en todelt løsning for innføring av totalgrense hos kommisjonærene.

Analysen av spillere viser at 80-90 % av de røde spillerne som utelukkende kjøper spill i kommisjonærkanalen også er Multix- og Belago spillere. Selskapet foreslår at disse spillerne må sette personlig totalgrense når de logger seg inn for å spille Multix og Belago. Ifølge Norsk Tipping vil dette medføre at cirka 90 % av de røde spillerne i kommisjonærkanalen må sette totalgrense. Norsk Tipping har ambisjon om å innføre dette første halvår 2020.

Når dette tiltaket er innført, foreslår Norsk Tipping å innføre en ny standard totalgrense på 5000 kroner. Selskapet mener at dette vil gi økt beskyttelse for resterende spillere i kommisjonærkanalen som ikke har satt personlig tapsgrense. Dersom disse spillerne ønsker høyere totalgrense, må spilleren endre dette selv, enten i en digital salgskanal eller kontakte kunderservice hos Norsk Tipping.

¹ <https://link.springer.com/article/10.1007/s11469-018-9892-x> og <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30418076>

Lotteritilsynet mener at dette er gode tiltak for å beskytte spillere som bare deltar i Norsk Tippings spill i kommisjonærkanalen og Lotteritilsynet anbefaler at løsningene blir innført i løpet av 2020. Selv om de aller fleste spillerne som ikke spiller Multix og Belago ikke er risikospillere, så viste likevel fjorårets ansvarlighetsrapport høye tap for de 100 spillerne som taper mest på Keno, sportsspill og tallspill i kommisjonærkanalen.

Ny standardisert totalgrense på 5000 kroner vil også gjelde for nye og eksisterende digitale kunder. Lotteritilsynet mener at en redusert grense gir spillerne til Norsk Tipping et mer realistisk og korrekt bilde av reell spillaktivitet.

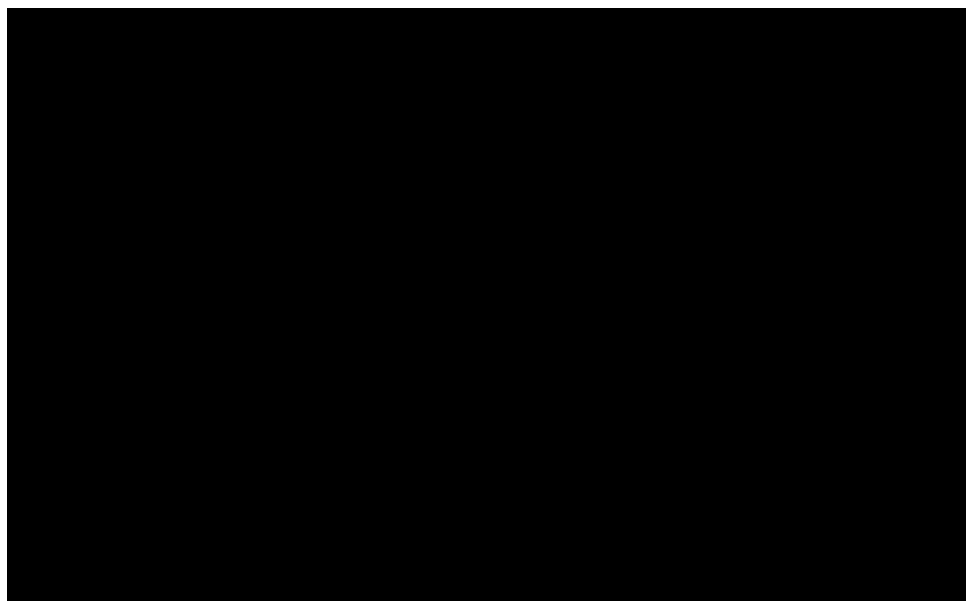
- Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Tippings kunder må sette personlig totalgrense før spill på Multix og Belago og at det innføres første halvår 2020.
- Lotteritilsynet anbefaler at ny forhåndsvalgt verdi på 5000 kroner for totalgrensen innføres innen 31. desember 2020. De som ønsker høyere grense må deretter endre den i personlig profil.

4.3.2 Delgrenser

Spillkategoriene med høyest risiko for spilleproblemer har delgrenser. Det betyr blant annet at maksimal tapsgrense er 10 000 kroner per måned for Instaspill. Instaspill kategorien består av KongKasino, Bingoria, og e-Flax. For Multix er månedsgrensen maksimalt 2700 kroner per måned og for Belago 4400 kroner per måned.

Instaspill

Norsk Tipping har rapportert data til Lotteritilsynet som viser hvordan spillere som spiller KongKasino, Bingoria og e-Flax når tapsgrenser gjennom 2019. Grafen under viser at antallet som når personlige tapsgrenser øker i 2019. Dette gjelder uavhengig av nivå på personlig grense, og flere spillere med lavere grenser har tydelig økt spilleaktiviteten i 2019. Også blant de som har satt tapsgrensene sine opp mot maksimalt nivå, vist i den lilla linja under, øker antallet som når grensene.



Selv om kasinospillene er regulert med tapsgrenser og pauseverktøy, er det mulig å tape 10 000 kroner i måneden på kasinospillene, noe som er mye penger å tape for de aller fleste nordmenn. Det har ikke vært diskutert å endre delgrensen etter oppstart i 2014, men det ble understreket ved utarbeidelse av spillereglene at dersom ansvarligheten i spillene ble utfordret skal det være enkelt å justere tapsgrenser eller innføre andre tiltak.

Spillerne med høyest tap på KongKasino får blant annet tilbakemeldinger fra Playscan, bevisstgjøres om spilleadferd med presentasjon av spillregnskap og noen vil også motta proaktive samtaler. Dersom antallet som når delgrensen fortsetter å øke i 2020 bør en vurdere om nivået på grensen bør justeres ned. Ved å senke grensen vil spillerne måtte kjøle ned aktiviteten på KongKasino hos Norsk Tipping. Det må i så fall gjøres uten at kanaliseringsevnen svekkes og ses i lys av effekten av andre tiltak i ansvarlighetsrammeverket.

Multix og Belago

Delgrensene for Multix og Belago har vært indeksregulert en gang siden 2007. Både omsetningsutvikling og antall spillere er redusert for Multix og Belago de siste årene og denne trenden fortsetter etter at det i mai 2019 ble innført ny løsning for å logge seg på terminalene. Ved utgangen av 2019 var det cirka 10% av spillerne som nådde maksimal tapsgrense på Multix en gang, noe som er lavere enn ved inngangen ved året. For Belago er det tilsvarende 11% på samme tidspunkt, noe som bekrefter at andelen som når månedsgrensene går tilbake også her. Månedsgrensene er betydelig lavere enn for KongKasino og det er etter Lotteritilsynets mening ikke rett å evaluere de maksimale tapsgrensene isolert. Det blir heller viktig å se alle tilgjengelig ansvarlighetstiltak for spill på Multix og Belago under ett.

En annen faktor som kan påvirke andelen som når delgrensene, er lansering av nye Multix og Belago automater i markedet i 2020. Lotteritilsynet forventer at Norsk Tipping følger opp spillemønstre på de nye automatene spesielt for å unngå at spilltilbudet og spilleadferden utvikler seg i negativ retning.

4.4 Analyse av spilleratferdsdata

Spillereglene stiller krav til overvåking og analyse av spilleadferdsdata. Norsk Tipping skal oppdage spillere med problem og videreutvikle rammeverk for ansvarlig spill. Norsk Tipping har som følge av registrert spill tilgang til store mengder spilleatferdsdata, noe som gir grunnlag til unik kunnskapsbasert innsikt om pengespilleatferd blant nordmenn.

Norsk Tipping må derfor overvåke spillemønstre og hvordan spillerne benytter seg av tilgjengelige ansvarlighetsverktøy på en ansvarlig og effektiv måte.

Norsk Tipping har tradisjonelt benyttet forskningsbasert læring som grunnlag for forbedringstiltak i rammeverk for ansvarlig spill. I tillegg har analyse av spilleadferdsdata vært kilde til verdifull kunnskap om forbedringstiltak. Vi ser at Norsk Tipping nå tar i bruk ny teknologi som åpner for nye, mer effektive og dyptgående analyser i tilgjengelige atferdsdata. Når avansert maskinlæring avdekker logiske sammenhenger for å forstå spilleatferd, ser vi at Norsk Tipping kan kartlegge forbedringstiltak på en mer smart og effektiv måte.

Det er en styrke i pengespillmodellen at endringer i reguleringen skal skje raskt når det oppstår behov. Med nye moderne løsninger og modeller for dataanalyse øker sjansen for at Norsk Tipping treffsikkerhet ved av innføring nye tiltak øker. Dette kan også hindre at ansvarlighetstiltakene treffer spillere som ikke har behov for å endre atferd og slik hindre økt risiko for negativ kanalisering. Rammeverk for ansvarlig

spill sikrer balanse mellom ansvarlighet og attraktivitet og det er viktig at Norsk Tippings forbedringstiltak treffer raskt og målrettet når behov oppstår.

4.4.1 Playscan

Playscan er analyseverktøyet Norsk Tipping bruker for å måle spillernes adferd ved spill. For å øke spillernes bevissthet om egen spilleadferd får de jevnlig tilbakemeldinger på egen spilleadferd når de logger seg på hos Norsk Tipping.

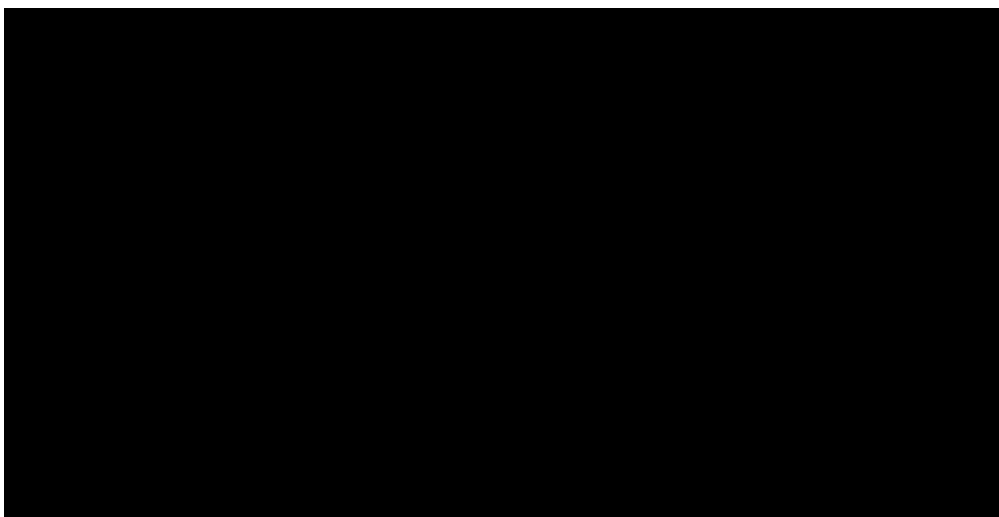
For å finne risikoprofilen til en spiller, er det syv parameter som er lagt til grunn.

1. Summen av bruttopillkjøp av sportspill siste 35 dager.
2. Summen av teoretisk tap de siste 35 dagene.
3. Antall gjennomførte spill de siste 35 dagene.
4. Lengste sammenhengende tidsperiode med maks 40 minutters opphold mellom to gjennomførte spill de siste 35 dagene.
5. Antall innskudd til spillerkonto da kontobalansen før påfyll var 5 kroner eller lavere de siste 35 dagene.
6. Summen av ekskludert tid fra spill de siste 35 dagene. Eksempelvis gjennom pauser eller utestenginger.
7. Antall nådde grenser de siste 35 dagene.

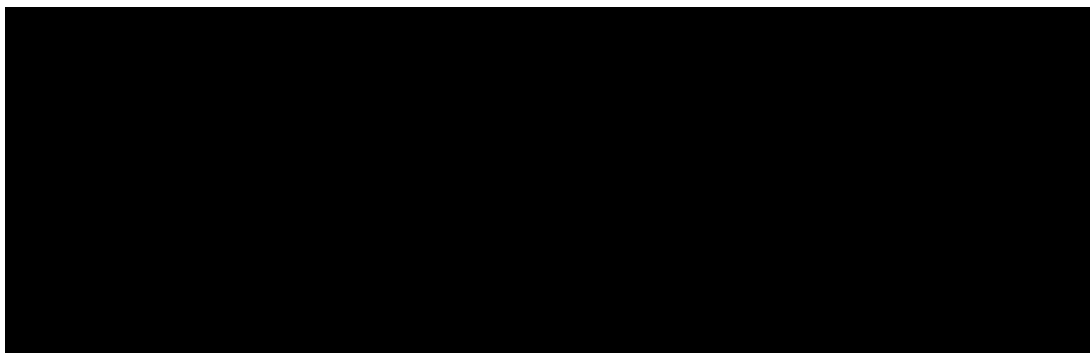
Vektingen av parameterne er også avhengig av om spilleren er over eller under 35 år. Spillerne blir delt i tre kategorier, grønn, gul og rød, der røde spillere har en spilleadferd som indikerer høy sannsynlighet for spilleproblemer.

I Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport til Lotteritilsynet for 2019, kapittel 2, blir Playscan analyser presentert. Selskapet forklarer hvordan de tolker bevegelser mellom risikonivåer. Den samlede Playscan indeksen for 2019 viser at det er flere spillere som beveger seg mot rød sone enn mot grønn sone. I 2018 var resultatet det samme, men da med flere spillere i bevegelse i negativ retning enn i 2019. Norsk Tippings analyse viser blant annet at det er spillere som tidligere har spilt lotterispill som nå beveger seg mot kasinospill og rød sone i Playscan.

Lotteritilsynet har innhentet data for 2019 som bekrefter det samme. Tabellen under viser at antall aktive røde spillere per uke i 2019 øker.



Når vi kobler omsetning til kategorisering av risikospillere og spill med høy risiko indikerer analyser at andelen av omsetningen som kommer fra gule og røde spillere øker i 2019, se diagrammene under.



² Forklaring kanaliseringbegrepet i pkt.8

vurderte dette spesielt i egen revisjon i 2019, se nærmere i pkt. 5.

Lotteritilsynet mener at Playscan er viktig for å bevisstgjøre den enkelte spiller og at Playscan er et av flere tiltak som fungerer som godt både som måleindikator for balansepunktet mellom attraktivitet og ansvarlighet og dialogverktøy mellom Norsk Tipping og spilleren.

5. Lotteritilsynets revisjon av kasinospill i 2019

Lotteritilsynet gjennomførte revisjon av kasinospillene til Norsk Tipping høsten 2019. Målet med denne revisjonen var å undersøke hvordan Norsk Tipping følger opp spillere med middels og høy risiko i kasinospillene. Tilsynsrapporten³ beskriver samlede resultat og funn. Her gjengir vi noen sentrale fakta og konklusjoner som er relevante for Norsk Tippings generalforsamling i 2020.

Norsk Tipping har en overordnet god forankring for samfunnsoppdraget. Avdeling for samfunn og kommunikasjon har et eget ansvarlighetsteam som jobber med å forebygge, oppdage og reagere på uheldig spilleadferd. Norsk Tippings ansvarlighetsteam samhandler tett med avdeling Kundemøte for å sikre samhandling og best mulig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet i spilltilbudet.

Norsk Tipping har forpliktet seg til å følge European Lotteries Responsible Gaming standard for ansvarlig spill. Lotteritilsynet har mottatt dokumentasjon for sertifisering etter standarden.

Det kom fram under revisjonen at Norsk Tipping jobber kontinuerlig med å måle effekten av tiltak som skal sikre ansvarlige spill. Norsk Tipping har tilgang til store mengder spilleatferdsdata. Så langt det er mulig måler selskapet effekten av iverksatte tiltak, enten ved forskningsprosjekter eller ved analyse av data. Under revisjonen la Norsk Tipping fram rapporter fra dette arbeidet, som er med på å danne grunnlaget for forbedringstiltak i rammeverk for ansvarlig spill.

Norsk Tipping har en særlig plikt til å beskytte sårbare spillere, og Lotteritilsynet mener at det er viktig at selskapet arbeider godt med analyse av spillerdata. Den økte dybdeinnsikten bidrar til å kartlegge hvilke tiltak som gir størst mulig effekt i denne gruppen. Som et godt eksempel på dette vil Lotteritilsynet særlig trekke fram de proaktive samtalene som Norsk Tipping gjennomfører med spillere som har indikasjoner på problematisk spilleatferd.

Norsk Tipping kan dokumentere en rekke forbedringstiltak i rammeverk for ansvarlig spill. Eksempler på dette er den nye kasinospill-lobbyen der ansvarlighetsverktøyene er blitt mer synlige og at all markeds kommunikasjon av KongKasino stanset. Norsk Tippings spillere har også fått en bedre løsning for visning av spillregnskap.

5.1 Særlig om KongKasino

Norsk Tipping endret spilltilbudet på kasinospillene våren 2018 for å øke kanaliseringskraften. I praksis betydde det at spilltitlene og tematikken i kasinospillene ble mer lik det ulovlige spilltilbudet i denne kategorien. Det er likevel vesentlige forskjeller ved at Norsk Tipping ikke tilbyr gratisspill eller andre personlige belønningssystemer i kasinospillene, i tillegg til de obligatoriske verktøyene for ansvarlig spill.

Norsk Tipping har sammenlignet egenskapene i spillet «Starburst», da både Norsk Tipping og det ulovlige kasinospillmarkedet tilbyr dette spillet. Ifølge Norsk Tipping er det i deres versjon av spillet ikke

³ [Tilsynsrapport - revisjon av Norsk Tippings kasinospill](#)

mulig å tape mer enn 1400 kroner i løpet av en time. Norsk Tippings tapsgrenser vil beskytte spillerne slik at en som spiller hos Norsk Tipping ikke kan tape mer enn 10 000 kroner per måned eller maksimalt 120 000 kroner i løpet av ett år. Ifølge Norsk Tipping vil en spiller som spiller «Starburst» hos de ulovlige kasinospilltilbyderne teoretisk kunne tape 140 000 kroner i løpet av en time. Årsaken er at trekningshastigheten er høyere enn hos Norsk Tipping, og at høyeste mulige innsats per spinn er mye høyere.

Endringen i spilltilbudet hos Norsk Tipping var sannsynligvis årsaken til en bekymringsfull vekst i antall røde kasinospillere i 2018 og 2019. Norsk Tipping satte i verk en rekke tiltak i 2019 rettet mot de spillerne som tapte mest på KongKasino i 2018. Norsk Tippings virksomhetsrapportering til styret for august 2019 viste at 61 prosent av netto omsetning fra KongKasino kom fra røde spillere.

Revisjonen har vist at Norsk Tipping følger utviklingen i bruk av pauseverktøy tett. Det har vært en økning i antall spillere som benytter seg av både dags- og ukespauser gjennom 2018 og 2019. Analysen viser også at det er flere spillere som tar pauser, og at disse tar langt flere pauser i 2019 enn i 2018. Når en ser til Playscan-status ved inngåelse av dagspauser, er det 50 prosent av spillerne som er røde og 33 prosent som er gule. For ukespauser er det hele 77 prosent som er røde. Andelen spillere som utestenger seg fra spill på KongKasino øker også gjennom disse to årene, og blant disse er cirka 50 prosent røde spillere.

Økt bruk av pauseverktøy kan tyde på at spillere som velger Norsk Tippings kasinospilltilbud tar et bevisst valg om å benytte seg av ansvarlighetsverktøyene som Norsk Tipping tilbyr. Dette er sannsynligvis en viktig årsak til reduksjon i den sterke veksten i nettoomsetning for kasinospillene i 2018. I 2019 er det fremdeles vekst i antall røde kasinospillere. Selv om veksten har avtatt, må den negative utviklingen følges tett.

Norsk Tipping tilbyr kasinospill som pausespill i Bingoportalen på Internett – minispill. Minispill har lavere innsatser og lavere premier enn kasinospillene i KongKasino. Like fullt viser data at antall røde spillere på Minispillene øker. Minispillene er per i dag ikke inkludert i pausefunksjon for KongKasino. Det betyr at en spiller som har stengt seg ute fra KongKasino, likevel kan spille kasinospill hos Norsk Tipping. Selskapet bekreftet imidlertid under revisjonen at de vil inkludere Minispillene i pauseverktøyene for KongKasino. Lotteritilsynet har også mottatt henvendelser fra spillere som ønsker disse inkludert i pausefunksjonen for kasinospill.

- Lotteritilsynet anbefaler at Minispillene blir inkludert i pauseverktøyene for KongKasino første halvår 2020.

5.2 Særlig om Multix og Belago

Omsetningen på Multix og Belago har vært fallende over tid og som følge av ny og sikrere påloggingsløsning i mai 2019 gikk nettoomsetningen ytterligere ned. Like fullt har andelen rød og gul omsetning vært stabil, og utgjør mellom 80-90% prosent av nettoomsetningen på automatene. Dette understreker at det er viktig å overvåke og sette i verk tiltak for risikospillere.

Lotteritilsynet er enig i at innføring av ny påloggingsløsning har vært et vellykket forbedringstiltak for å beskytte spillere mot spilleproblemer. Det blir likevel viktig å følge nøye med på utviklingen i Playscan-indeksen, antall spillere, omsetningen i 2020 i forbindelse med overgang til nye automater.

Lotteritilsynet har påpekt over tid at det er en stor andel risikospillere i lokalene hvor Multix og Belago blir

tilbudt. Dette understreker behovet for at Norsk Tipping etterlever kravene til opplæring av ansatte på oppstillingsstedet. Norsk Tipping bekreftet under revisjonen at det er vanskelig å oppnå opplæringsmål og Lottertilsynets stikkprøvekontroller konkluderte med at det ikke er tilstrekkelig opplæring i lokaler hvor Multix og Belago tilbys og at dette er brudd på spillereglene for Multix og Belago pkt. 5.2, a,b og c.

Norsk Tipping har etablert en rekke kontrollrutiner på oppstillingsstedene som skal sikre at Multix og Belago tilbys i samsvar med spillereglene. Eksempler på slike er kommisjonærkontrakt, operatør-ID, sikkerhetsinstruks og «mystery shopper».

Lottertilsynet mener at Norsk Tipping har en plikt til å kartlegge risikoelementer ved selskapets etterlevelse av spillereglene for Multix og Belago. Sett i lys av at disse lokalenes risikoprofil er det viktig at Norsk Tipping sikrer at de etterlever de etablerte kontrollrutinene, og om disse virker etter sin hensikt. En risikokartlegging vil også kunne avdekke andre problematiske forhold i lokalene som Norsk Tipping bør ta hensyn til. Norsk Tipping kunne ikke dokumentere at slik risikokartlegging er gjennomført. Lottertilsynet anså dette som brudd på Policy for ansvarlig spill punkt 5

5.3 Særlig om tiltak for å reagere på uheldig spilleadferd

På Norsk Tippings hjemmeside og i mobilapp er undersiden Spillevevt⁴ lett tilgjengelig. På siden er det mye relevant og bevisstgjørende informasjon om forebyggende tiltak og hjelpetilbud for problemspillere.

Norsk Tipping arrangerte «Spillevevtuke» i uke 40 i 2019 der målet var å øke kjennskapen til og bruk av ansvarlighetsverktøy. Det ble blant annet gjennomført en markedskampanje der spillevevtreglene og ny visning av spilleregnskap stod i fokus. Kampanjen førte til en markant økning i antall visninger av spilleregnskap og 30 prosent av spillerne som var inne på siden gikk videre til «Spillevevt».

Spillevevtsiden også oversatt til engelsk. I tillegg kan en laste ned PDF dokument med informasjon om ansvarlig spill på elleve andre språk fra «Spillevevtsiden». Lottertilsynet vurderer at arbeid med å redusere språkbarrierer er svært viktige tiltak i ansvarlighetsarbeidet og da spesielt i tilknytning til kasinospillene som har mange risikospillere.

Norsk Tipping har gjennomført proaktive samtaler med spillere i flere år og har nå opparbeidet mye kunnskap og erfaring. Det er gjennomført til sammen i overkant 4500 samtaler. Når Norsk Tipping velger ut spillere som skal bli oppringt søker de etter spillere som trenger tettere oppfølging i tillegg til andre tilgjengelige ansvarlighetstiltak.

Som følge av en bekymringsfull vekst i antall røde spillere på KongKasino i 2018 og 2019 er det gjennomført over 900 samtaler i 2019 for spillere med høye tap på KongKasino. Det er gjennomført samtale med 74 prosent av de som er oppringt og av disse er 84 prosent positive og 12 prosent nøytrale til å bli oppringt. Noen av samtalene som ikke kan gjennomføres på grunn av språk- eller forståelses problem blir fulgt opp med brev fra Norsk Tipping. I de fleste samtalene ønsker spilleren tilbakemelding på reelt spilleforbruk og 56 % prosent av spillerne avtaler minst ett tiltak for å begrense spilleaktivitet og reduksjon av spillegrenser er det tiltaket som blir avtalt oftest.

⁴ <https://www.norsk-tipping.no/spillevevt/spillevevt>

6. Norsk Tippings markedsføring

Alle Norsk Tippings markedsføringsaktiviteter er omfattet av markedsføringsloven og retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto. Det er Lotteritilsynets vurdering at Norsk Tipping har forstått at deres markedsføringsaktiviteter ikke kan være for omfattende, og at innholdet må være forsvarlig for å begrense uheldig spilleadferd og overdrevet spill i befolkningen.

Like fullt må Norsk Tipping være særlig oppmerksomme på markedsføringens omfang i totalmarkedet i Norge. Selskapet kan markedsføre et bredt utvalg av spill og grunngi det med kanaliseringsmål. Dette kan innebære en kontrollert utvidelse av pengespill i markedet, men markedsføringen må ikke finne sted i større grad enn det som er nødvendig for å nå målene, jamfør EU og EØS retten.

Lotteritilsynet gjennomførte revisjon av markedsføringen til Norsk Tipping våren 2019, og det ble lagt frem rapporter som viser effekt av markedsføringsaktivitetene. Revisjonsrapporten⁵ konkluderer med at Norsk Tipping har en bevisst forståelse av hvilke vurderinger som er nødvendige for å fastsette et riktig nivå på omfanget av sin markedsføring. Sett i lys av samfunnsoppdraget og konkurransesituasjonen, mente Lotteritilsynet at Norsk Tippings markedsføring på revisjonstidspunktet var på et hensiktsmessig nivå.

Norsk Tipping må være oppmerksomme på forhold som påvirker endringer i pengespillmarkedet og som får betydning for omfanget på Norsk Tippings markedsføring. Slike forhold kan for eksempel være endringene i kringkastingsloven, økt effekt av betalingsformidlingsforbudet som følge av endring i forskrift, og resultat av annet arbeid med å hindre ulovlige aktører i å tilby pengespill til nordmenn.

Videre ble den norske pengespillmodellen angrepet ved tre ulike søksmål som ble behandlet ved Oslo tingrett i løpet av 2019. De foreløpige avgjørelsene bekrefter at både betalingsformidlingsforbudet og vår tilsynspraksis står støtt, og at den norske pengespillmodellen fremdeles er i tråd med EØS- retten.

Samtidig ser vi at pengespilltilbydere med lisens i andre europeiske land opplever innstramminger i form av høyere skatter og økte krav til ansvarlighetstiltak, noe som kan medføre lavere inntjening. Noen av disse pengespilltilbyderne opererer også ulovlig i Norge. Det er derfor særlig viktig å være oppmerksom på om de øker det ulovlige spilltilbudet mot Norge for å sikre tilstrekkelig inntjening.

Som følge av indikasjoner på endring i markedet forventer Lotteritilsynet at Norsk Tipping tar et større ansvar for å kartlegge hva som er nødvendige vurderinger av omfanget av markedsføring av pengespill.

- Når Norsk Tipping fastsetter nivået på markedsføringsaktivitetene må selskapets vurderinger vise det totale bildet og ta høyde for relevante faktorer som påvirker det norske pengespillmarkedet.

I Kulturdepartementets oppfølging av *Oslo Economics rapport om Norsk Tippings markedsføring* fra juli 2019 etterlyser departementet hvordan Norsk Tipping spisser direktemarkedsføring til spillerne. Departementet stiller spørsmål om det er nødvendig med en så bred tilnærming som i dag eller om det er mulig å gjøre den mer treffsikker for å nå kanaliseringsmål. Norsk Tipping har utarbeidet en ny segmenteringsmodell for de forskjellige kundetyperne. Segmenteringsmodellen kategoriserer spillere etter hvilke typer spill de har en tendens til å like. Selv om spillerne har samtykket til å motta CRM (Customer Relationship Management) markedsføring, må ikke markedsføringen gå lenger enn det som

⁵ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2019/06/Tilsynsrapport-NT-mai-2019.pdf>

er nødvendig.

- Lotteritilsynet ber om at Norsk Tipping redegjør for hvordan de kan begrense direktemarkedsføring for de spillerne som ikke er i målgruppe for kanalisering.

7. Oppsummering del 1

Norsk Tipping har dokumentert at de har styring på interne prosesser som skal oppfylle krav til et ansvarlig og attraktivt spilltilbud. Lotteritilsynet merker seg likevel at det er krevende for selskapet å justere for økt spillaktivitet for spillere med høy risiko for problematisk spill.

Når en ser til Norsk Tippings totale spilltilbud er spillene med høyest risiko og høyest gevinstandel i løpet av få år blitt den største spillkategorien til Norsk Tipping. De siste to årene har veksten i andel risikospillere på KongKasino vært bekymringsfull høy. Økt bruk av pauseverktøy og proaktive samtaler ser ut til å ha effekt, men andelen røde spillere økte fremdeles i 2019 for kasinospillene.

Lotteritilsynet er bekymret for utviklingen i spillemønsteret i befolkningen og forventer at Norsk Tipping synliggjør at de har et bevisst forhold til dette dilemmaet som er en konsekvens av kanaliseringseffekten. Det betyr at Norsk Tipping må synliggjøre hvordan de arbeider intensivt for å kanalisere spillere videre til spill med lav risiko.

Lotteritilsynet anbefaler at:

- Norsk Tipping synliggjør hvordan de arbeider intensivt for å kanalisere spillere til spill med lav risiko.
- Når Norsk Tipping fastsetter nivået på markedsføringsaktivitetene må selskapets vurderinger vise det totale bildet og ta høyde for relevante faktorer som påvirker det norske pengespillmarkedet.
- Norsk Tipping redegjør for hvordan de kan begrense direktemarkedsføring for de spillerne som ikke er i målgruppe for kanalisering.
- Norsk Tipping kartlegger og drøfter registrert spill på papirbasert Flax sett i lys av en generell digitalisering i markedet og gevinstene ved å kjenne reelle spillerdata.

Lotteritilsynet avventer videre resultat av Norsk Tippings forskningsprosjekt på obligatoriske spillpauser i kasinospillene. Undersøkelsene blir gjennomført i 2020 og vil gi viktig kompetanse om forbedringstiltak for spill med høy risiko. Det er også andre ansvarlighetstiltak som er vedtatt og Lotteritilsynet anbefaler at tiltak som under utvikling, men som ikke er ferdigstilt, innføres i 2020.

- Norsk Tippings kunder må sette personlig totalgrense før spill på Multix og Belago og at tiltaket innføres første halvår 2020.
- Ny forhåndsvalgt verdi på 5000 kroner for totalgrensen innføres innen 31. desember 2020.
- Lotteritilsynet anbefaler at Minispillene blir inkludert i pauseverktøyene for KongKasino første halvår 2020.

Del 2 En vurdering av Norsk Tippings kanaliserings-effekt

8. Innledning

I del 2 av rapporten vurderer vi Norsk Tippings kanaliseringsevne. Positiv kanalisering er når spillere flytter noe eller alt spill til Norsk Tipping. Kanalisering er også når spillere debutterer eller blir værende hos Norsk Tipping. Det er seks år siden Norsk Tipping lanserte spillkategorien Instaspill. Målet med lanseringen var å kanalisere kasinospillere inn til et regulert trygt og ansvarlig alternativ.

I vår vurdering har vi lagt til grunn en rekke måleparameter. Vi benytter tall fra Norsk Tipping, resultat fra spørreundersøkelser, estimat for det ulovlige markedet og andre kilder som kan si noe om Norsk Tippings evne til å kanalisere spilling.

Markedsandeler måles med utgangspunkt i det totale spillmarkedet og den delen av Norsk Tippings spillportefølje som er i direkte konkurranse med de ulovlige spillselskapene. Vi sammenligner også endringer i antall spillere.

Metode for å estimere omsetning i det ulovlige markedet endres noe etter hvert som vi får ny kunnskap. Estimater som vi presenterer for 2019 er basert på kunnskapen vi har i dag. Metoden vår for å estimere markedet ble i fjor vurdert av Oslo Economics. Deres overordnede konklusjon var at vi har en god strategi for estimering av markedet, og i estimatet for 2019 har vi sett til deres anbefalinger.

Norsk Tipping har tiltak som for å motvirke problematisk spilleatferd. Slike tiltak er presentert i del 1 av rapporten. Tiltak som skal forebygge spilleproblemer og redusere negative konsekvenser påvirker kanalisering og omsetning, men blir ikke presentert særskilt i denne delen. Vi har heller ikke sett særskilt til de andre spilltilbudene i det regulerte markedet.

Grunnlagsdata og henvisninger i rapporten er hentet fra følgende kilder:

Kilde	Beskrivelse
Norsk Tipping	Markedsdata og resultat fra Norsk Tippings egne undersøkelser
Sentio Research AS	Regelmessige undersøkelser på oppdrag for Lotteritilsynet
Offentlige rapporter fra utenlandsk spilltilbydere	Kvartalsvise rapporter om omsetning i Norden fra børsnoterte spillselskap
GBGC (Global Betting and Gaming Consultants)	Internasjonalt analyseselskap som estimerer størrelsen på ulike pengespillmarkeder
H2 Gambling Capital	Internasjonalt analyseselskap som estimerer størrelsen på ulike pengespillmarkeder
Medietilsynet	Data om markedsføring på TV
Regulerte pengespillselskaper	Omsetningstall og spillerdata (mest fra Norsk Tipping)

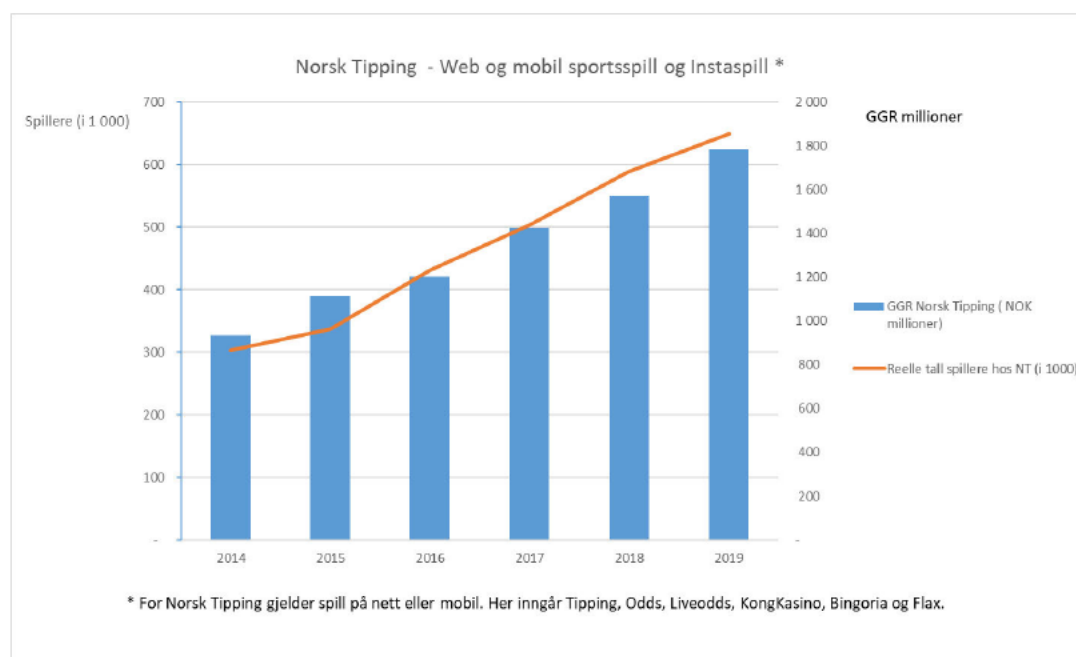
9. Kanalisering

9.1 Data fra Norsk Tipping

Nøkkeltall fra Norsk Tipping (2019)	
Antall registrerte spillere – spilt siste år	2 040 000
Netto omsetning (GGR) ⁶	kr 7 984 000 000
Antall nettspillere – spilt siste år	1 370 000
Siste tre måneder (snitt)	1 100 000
Netto omsetning over nett (GGR)	kr 4 800 000 000
Antall nettspillere av spill i konkurranse med ulovlige siste år	650 000
Siste tre måneder (snitt)	430 000
Netto omsetning i spill i konkurranse (GGR)	kr 1 800 000 000

Ved utgangen av 2019 hadde Norsk Tipping nærmere 1,4 million spillere som har spilt på nett, minst én gang i løpet av året. I løpet av et kvartal i 2019 hadde 1,1 million spilt på nett. Om lag 430 000 hadde i løpet av et kvartal spilt spill som står i direkte konkurranse til spillene som tilbys av ulovlige aktører.

Netto omsetning for spillene i direkte konkurranse utgjorde totalt 1,8 milliarder kroner. Dette er internett- og mobilbaserte kasinospill, skrapespill og bingospill, samt tipping og oddsspill solgt på nett og mobil. For enkelhets skyld omtales de første som Instaspill og de siste som sportspill. Omsetningen for sportspill på nett utgjør om lag 800 millioner. I tillegg kommer 1 000 millioner på nettbasert kasino, - skrapespill og bingo. For Instaspill har kasinospillene om lag to tredjeparter av omsetningen, men det er likevel skrapespill som har flest spillere.



9.1.1 Norsk Tipping sine egne undersøkelser

Norsk Tipping gjennomfører egne spørreundersøkelser der man kartlegger hvor mange som har spilt på utenlandske nettsteder de siste tre månedene. I den ene undersøkelsen (*offshore markedstracker*) har 2,40% svart at de har spilt hos utenlandske aktører de siste tre månedene. Tilsvarende andel i 2018 var

⁶ Total innsats fratrukket utbetalte gevinster

3,05% (om lag 15 000 spurte hvert år). En annen måling (*offshore forbruker og media*) viser at andelen var 4,20% i 2019 mot 3,70% i 2018 (om lag 13 000 spurte hvert år). Data fra Norsk Tipping indikerer med andre ord stabilitet i hvor mange som spiller hos de ulovlige operatørene.

9.2 Data fra Lotteritilsynet

Fra undersøkelser⁷ som Sentio Research AS utfører på oppdrag fra Lotteritilsynet, både kvartalsvis og halvårlige, får vi indikasjoner på hvor mange som har spilt på nett hos Norsk Tipping og hos utenlandske spilltilbydere.

Vi får også indikasjoner på hvor mange som spiller Norsk Tippings spill som er i konkurranse med de ulovlige aktørene. Det er forholdsvis få i Norge som spiller slike spill, og derfor er det heller ikke så mange vi når gjennom spørreundersøkelsene. Data fra spørreundersøkelser må derfor tolkes med noe usikkerhet. Like fullt gir data etter vår mening et godt bilde på hvordan spillerne fordeler seg mellom Norsk Tipping og ulovlige spilltilbydere.

Nettspillere

Ifølge våre kvartalsvis målinger var andel i befolkningen som har spilt pengespill på Internett og mobil 23 prosent i 2019⁸. Dette utgjør 990 000 personer uavhengig av om man spiller på norske eller utenlandske nettsteder og hvilke spill som spilles. I forrige kanaliseringsrapport⁹ var tilsvarende andel nettspillere 20 prosent i 2018 og utgjorde 840 000 personer.

Disse målingene fanger ikke opp alt nettspill¹⁰, og kanskje i mindre grad de som spiller sjelden og sporadisk. De senere årene har vi sett en stor vekst i andel som spiller pengespill på Internett og mobil. Målingene viser at veksten kommer på de norske regulerte nettspillene og ikke hos de utenlandske spilleselskapene.

I målingene gjennom 2019 har 4,1 prosent svart at de har spilt hos utenlandske tilbydere. Dette utgjør 170 000 spillere. Resultatene ligger nær de halvårlige målingene der 4,6 prosent svarte at de hadde spilt på utenlandske nettspill i 2019. Forskjellene mellom de ulike målene er innenfor feilmarginer (ikke signifikante forskjeller), og vi ser resultatene som uttrykk for stabilitet i antall nordmenn som spiller på utenlandske nettsider. Dette støttes av resultatene fra Norsk Tipping sine egne undersøkelser.

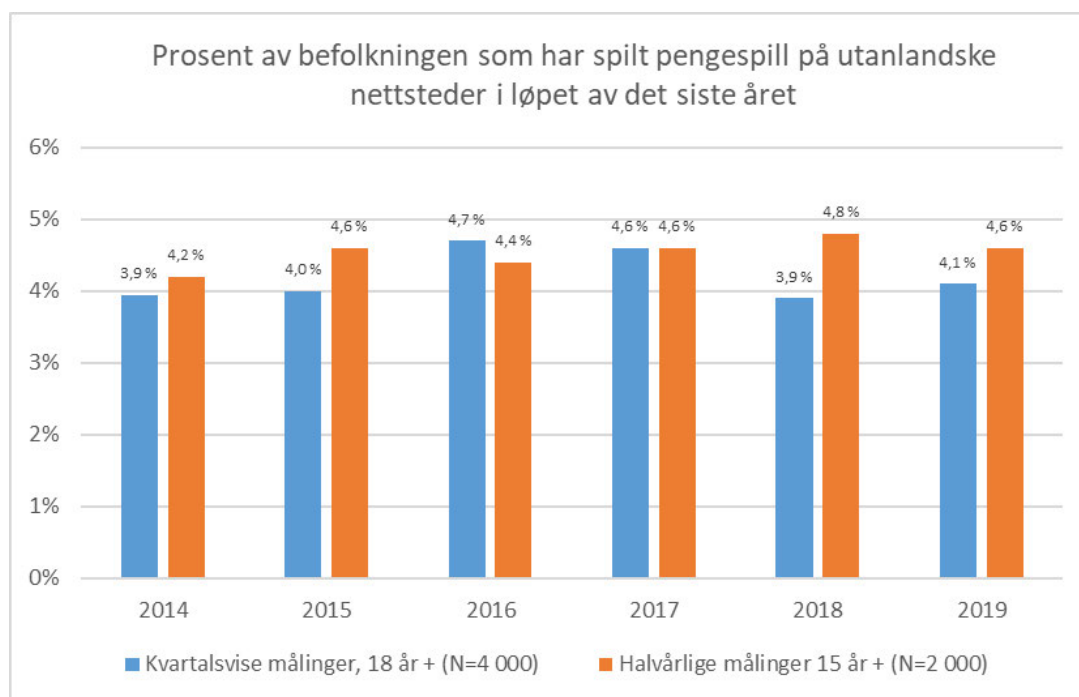
Diagrammet nedefor viser stor grad av stabilitet gjennom de siste årene.

⁷ Gjennom fire kvartalsvis undersøkelser per år (mars, juni, september og desember) om spill på nett er det årlig gjennomført totalt 4 000 telefonintervju i et tilfeldig utvalg av personer 18 år og eldre. I to halvårlige undersøkelser (juni og desember) per år om pengespill mer generelt er det årlig totalt gjennomført 2 000 telefonintervju med personer 15 år og eldre.

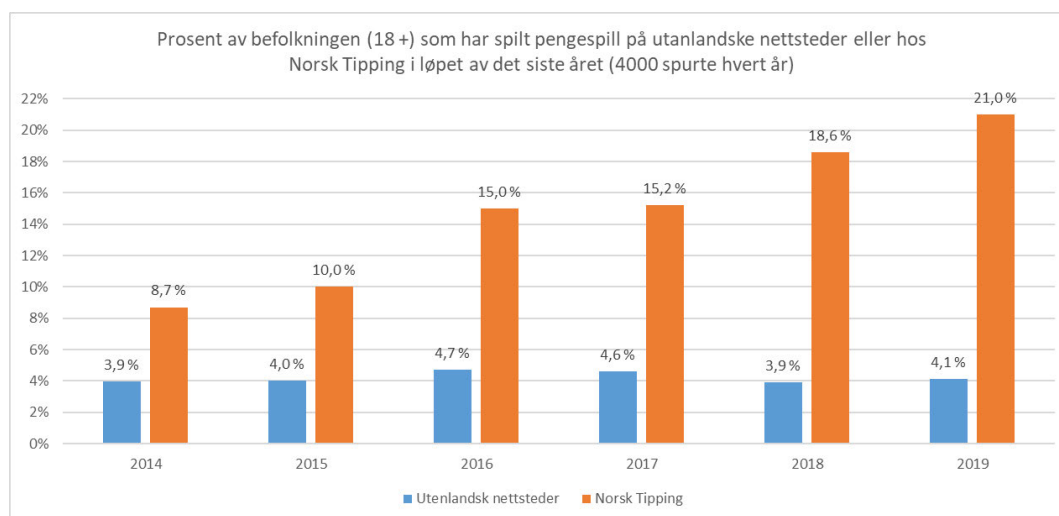
⁸ Feilmargin på 23,3 % +/- 1,3 %. Feilmargin på 4,1 % +/- 0,6 %

⁹ Utarbeidet og levert til KUD mars 2019

¹⁰ Norsk Tipping oppgir at ca. 1,4 million spillere har spilt nettspill (web og mob l) en eller flere ganger i løpet av 2019. Ca. 1,1 million har spilt i løpet av en tremåneders periode 2017.



Diagrammet under viser andel som har spilt på utenlandske nettsteder og hos Norsk Tipping på web eller mobil. Mens andel som spiller på nett hos Norsk Tipping i de kvartalsvise målingene har vært økende er andelen som spiller hos de utenlandske spilltilbydere stabil. I 2019 svarte 21,0 % at de har spilt på nett hos Norsk Tipping mens 4,1 % at de hadde spilt hos utenlandske tilbydere.

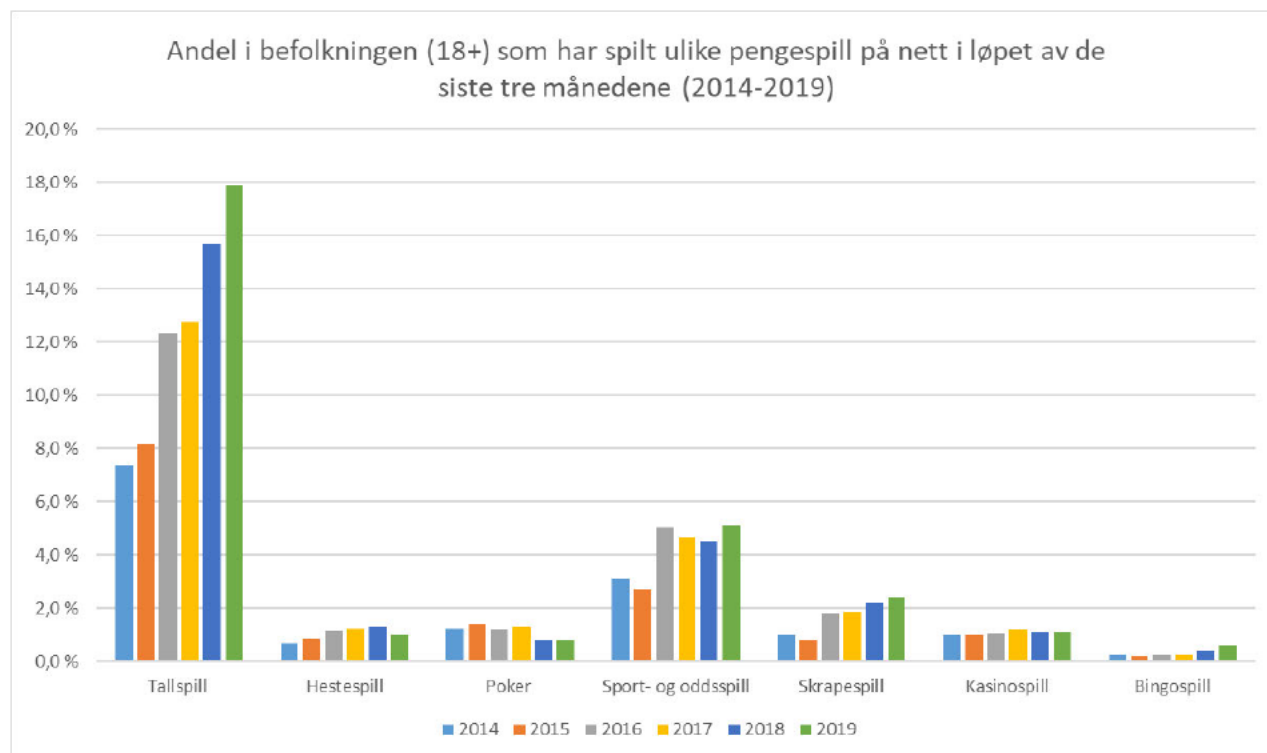


Hva nettspillere har spilt de siste tre månedene

Nettspillere har oftest spilt tallspill. Det betyr at de fleste som spiller på nett ikke spiller de spillene der det er direkte konkurranse mellom Norsk Tipping og de utenlandske selskapene, sportspill og kasinospill.

Ser vi på spillene der Norsk Tipping er i direkte konkurranse, er det mest for sportspillene og skrapespill vi ser en økning fra 2014 til 2019. Diagrammet under viser andel i befolkningen som har spilt de ulike spillene på nett i løpet av de siste tre månedene på undersøkelsestidspunktet. De fleste spiller tallspill på nett og mobil (f.eks. Lotto). Prosenter er beregnet fra totalutvalget for undersøkelsene, og ikke

i prosent av nettspillere.

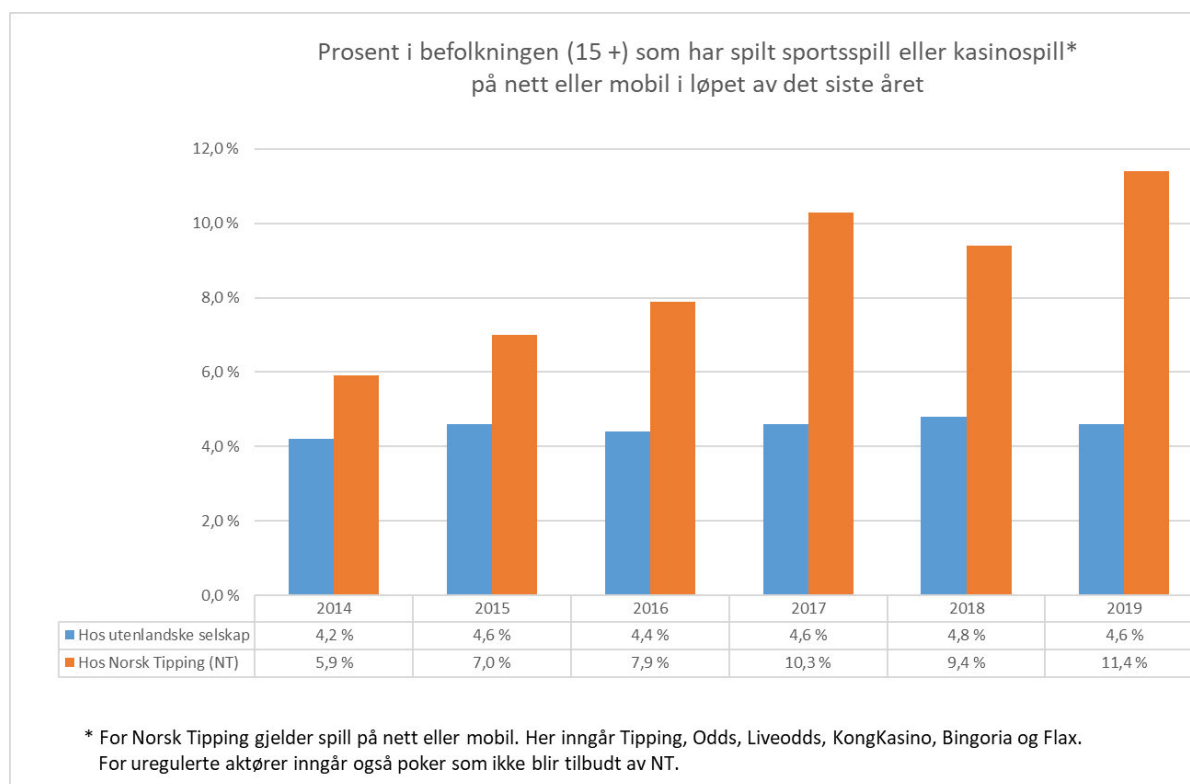


Fra resultatene ovenfor, og de som har spilt de siste tre månedene kan vi beregne hvor mange personer dette vil utgjøre i 2019. Folketall, 18 år og eldre, i Norge var 4 200 000 personer i 2019.

Beregnet antall (fra Sentio-målingene) som har spilt på nett / mobil de siste 3 månedene i 2019		
Tallspill	17,9 %	760 000
Hestespill	1,0 %	40 000
Poker	0,8 %	30 000
Sport- og oddsspill	5,1 %	220 000
Skrapespill	2,4 %	100 000
Kasinospill	1,1 %	50 000
Bingospill	0,6 %	30 000

Merk at dette er beregnede tall og ikke reelle spillertall. Tallene er kun vist for å synliggjøre hva prosenter utgjør i tall samt forholdet mellom ulike spill. Som tidligere nevnt tror vi at målingene i større grad fanger opp de som spiller ofte og regelmessig enn de som spillere sjelden og sporadisk. Dermed vil også tabellen over være en underrapportering.

Diagrammet under viser prosent i befolkningen som har spilt på ulovlige selskap eller som har spilt spill hos Norsk Tipping som er i direkte konkurranse til de utenlandske. Disse resultatene er basert på de halvårslige målingene som blir gjennomført i juni og desember hvert år. Som i kvartalsvise målinger viser også disse ingen vekst i tallet på spillere på utenlandske nettsider. For Norsk Tipping vises derimot en jevn vekst. Denne veksten underbygges også av reelle rapporterte tall fra Norsk Tipping, både når det gjelder utvikling i omsetning og når det gjelder tallet på spillere.



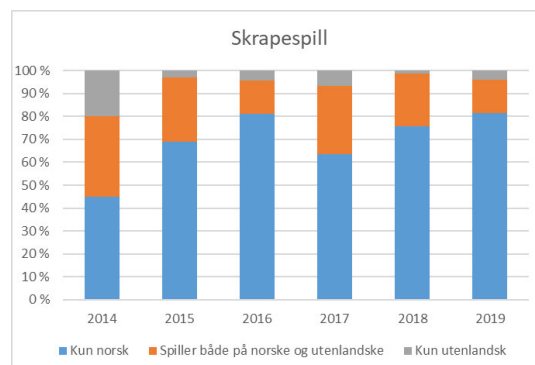
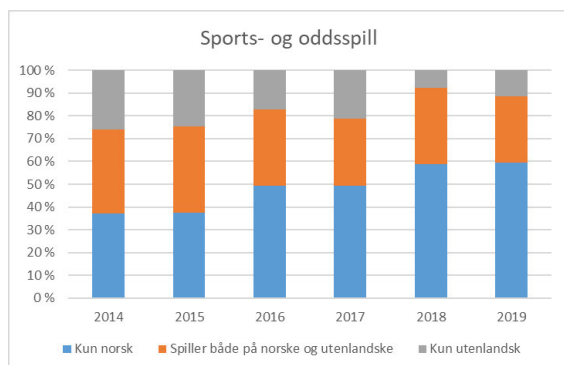
Hvor spilles de ulike spillene?

Tallspill spilles hovedsakelig hos Norsk Tipping og poker spilles utelukkende på utenlandske nettsider. Når det gjelder totalisatorspill på hest regner vi med at det meste spilles hos Norsk Rikstoto. Dette underbygges av at 87 % av de som har spilt totalisatorspill på nett i 2019 sier de har spilt hos Norsk Rikstoto, og 77 % sier at de kun spiller hos norske spillselskap.

For de andre spillene er Norsk Tipping i konkurranse med de utenlandske aktørene.

Våre data viser at det er blitt flere som spiller sportsspill og skrapespill på nett de senere årene. Data fra de kvartalsvise undersøkelsene viser at mange som spiller slike spill spiller hos Norsk Tipping, særlig skrapespillene.

Diagrammene under viser hvordan spillerne av sportsspill og skrapespill fordeler seg prosentvis¹¹ etter om de spiller på norske eller ulovlige nettsider.



¹¹ Antall spurte i 2019 er sports- og oddsspill er 205. For skrapespill er tilsvarende tall 95. For kasinospill er tallet 44.

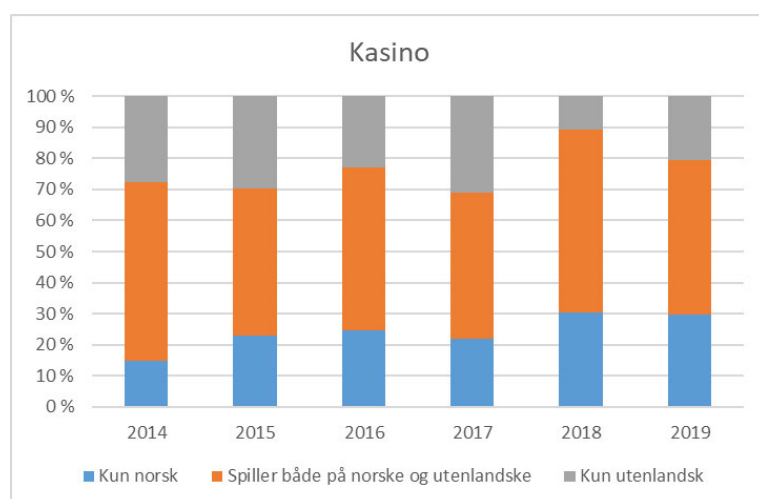
Diagrammene viser spillere som bare har spilt hos Norsk Tipping, både hos Norsk Tipping og hos utenlandske, samt de som kun har spilt hos utenlandske.

Når det gjelder de som spiller både hos norske og utenlandske selskap, vet vi ikke hvor de har spilt akkurat det spillet som diagrammet omhandler. Dette henger sammen med at det innledningsvis i målingene spørres om hvilke selskap man har spilt hos, uten at det er knyttet opp mot enkeltspill.

Siden vi ikke vet hvor de som har spilt begge steder har spilt det aktuelle spillet, viser diagrammene først og fremst tendenser. Diagrammet ovenfor til venstre indikerer at Norsk Tipping etter hvert har en større markedsandel når det gjelder sportsspill på nett. Over halvparten av spillerne i 2018 og 60 % i 2019 har bare spilt hos Norsk Tipping. I tillegg kommer spillerne som spiller både hos norske og utenlandske selskap, også der vil det være en del som bare har spilt hos Norsk Tipping når vi enten ser på sportsspill eller skrapespill hver for seg. Når det gjelder skrapespill er andelen for Norsk Tipping klart den største.

For skrapespill blir dette bekreftet ved at 86 % av de som har kjøpt slike spill på nett og mobil i 2019 sier de spilte hos Norsk Tipping den siste gangen de spilte.

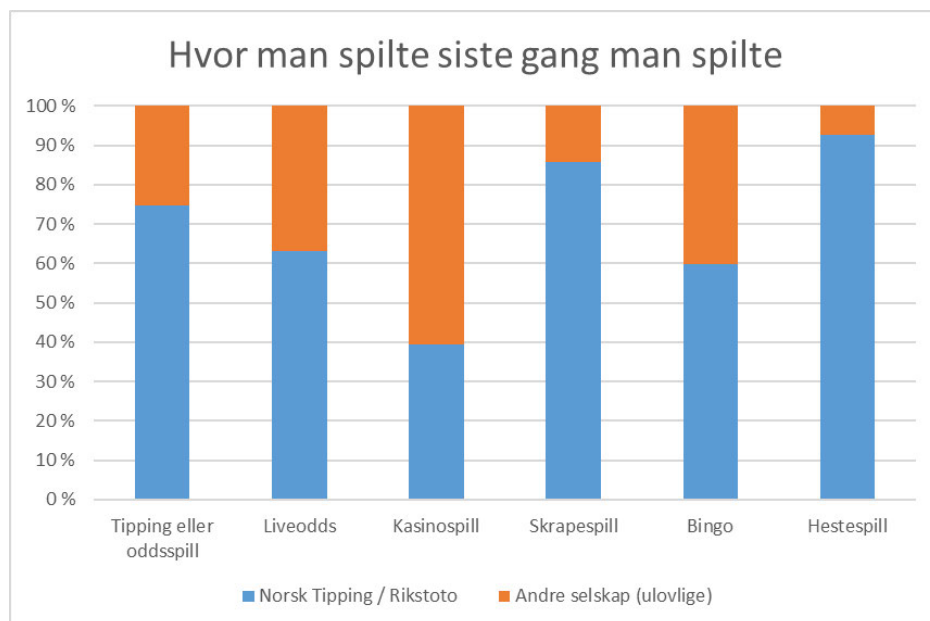
Når det gjelder kasinospill er bildet et annet. Her er det flest som spiller hos både Norsk Tipping og hos utenlandsk aktører.



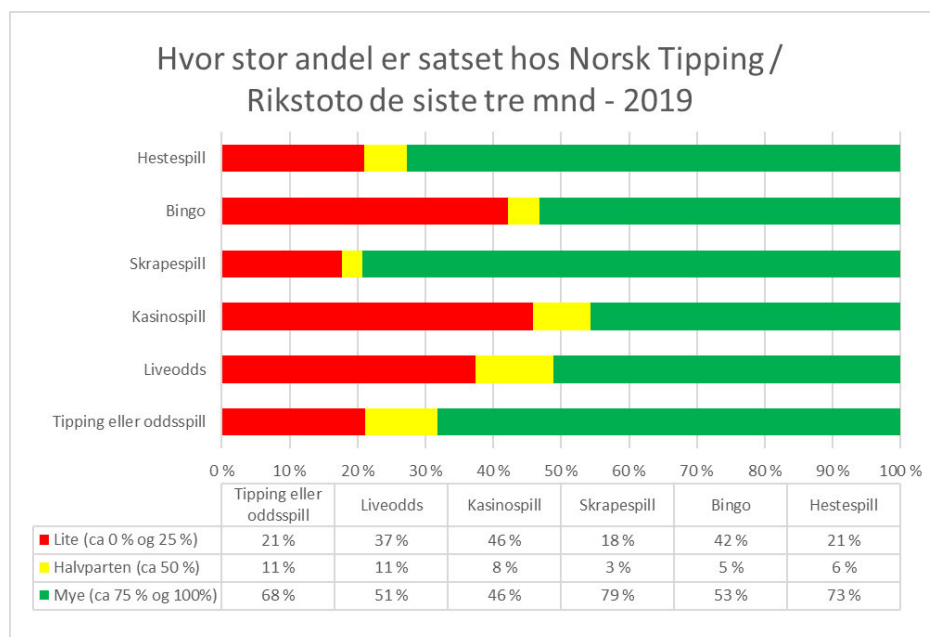
Dette blir også bekreftet i andre spørsmål. Blant de som har spilt kasinospill, spilte 61 % hos et utenlandsk selskap siste gangen de spilte.

Når det gjelder nettbingo er det så få som spiller, at data blir veldig usikre. Vi har kun nådd 76 bingospillere i løpet av 6 år (totalt 24 000 spurte).

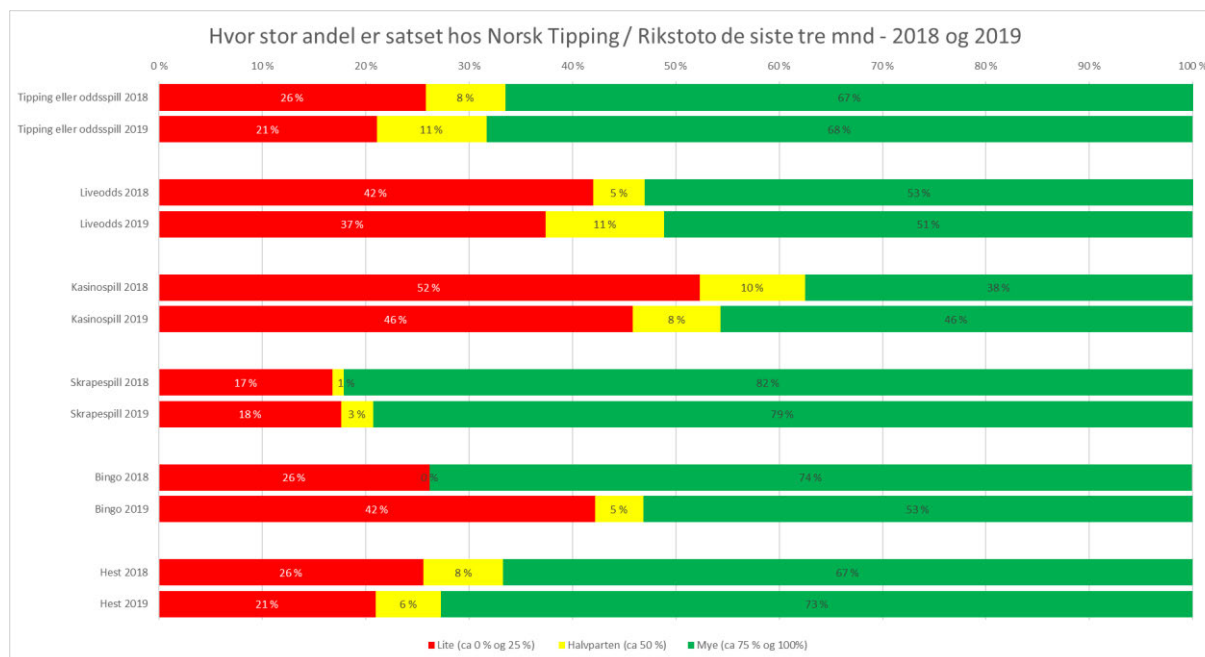
Diagrammet nedenfor viser at det særlig er for kasinospill og liveodds at forholdsvis mange sier de spilte hos utenlandske selskap siste gangen de spilte, og flest for kasinospill.



Diagrammet under viser at særlig for kasinospill, bingo og liveodds er det flest som sier at de satser en mindre andel hos Norsk Tipping. Sett opp mot omsetning har dette mindre å si for bingo der svært få rapporterer at de spiller. Ser man bort i fra kasinospill sier over halvparten av spillerne at de har satset mest penger hos Norsk Tipping.



Spørsmålet om hvor stor andel man satser på Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto er nå stilt i to år. Dette muliggjør en sammenligning. I det store bildet viser diagrammet nedenfor stabile resultat når årene sammenlignes.



Oppsummert data fra Norsk Tipping og Lotteritilsynet

Data som Sentio Research AS samler inn regelmessig for Lotteritilsynet viser at tallet på nettspillere øker hos Norsk Tipping, både totalt og for spillene som er i konkurranse med de ulovlige. Dette viser at spillere kanaliseres til NorskTippings tilbud, og i flere år har det nå vært flere som spiller hos Norsk Tipping enn hos de ulovlige. Andel i befolkningen som spiller hos ulovlige aktører ser ut til å være stabilt. Dette støttes av målinger som Norsk Tipping utfører og i selskapets reelle spillerdata. Ser man bort fra tallspill på nett, viser data fra Sentio Research at det er sportsspill og skrapespill som har hatt størst vekst i spillere de siste årene.

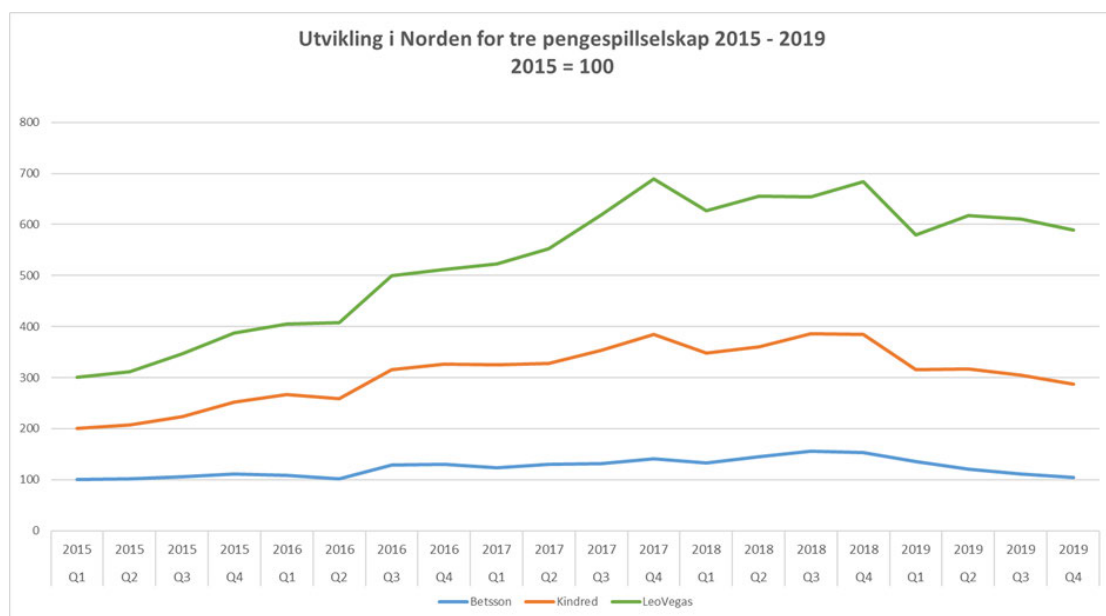
For spill der Norsk Tipping konkurrerer direkte med det ulovlige spilltilbudet, viser data fra Sentio Research AS at det for sportsspill og skrapespill er flere spillere hos Norsk Tipping enn hos ulovlige. For kasinospill ser det ut til å være flere som spiller hos utenlandske.

9.3 Nordiske data fra spilltilbydere

Flere spillsselskaper presenterer hvert kvartal offisielle rapporter med omsetningstall. I rapportene oppgis inntekter fra Norden som en samlet region.

Vi viser her tre børsnoterte selskap. Merk at siden selskap presenterer tall i ulik valuta er omsetningsutviklingen her vist standardisert. Kindred er den største aktøren målt i omsetning.

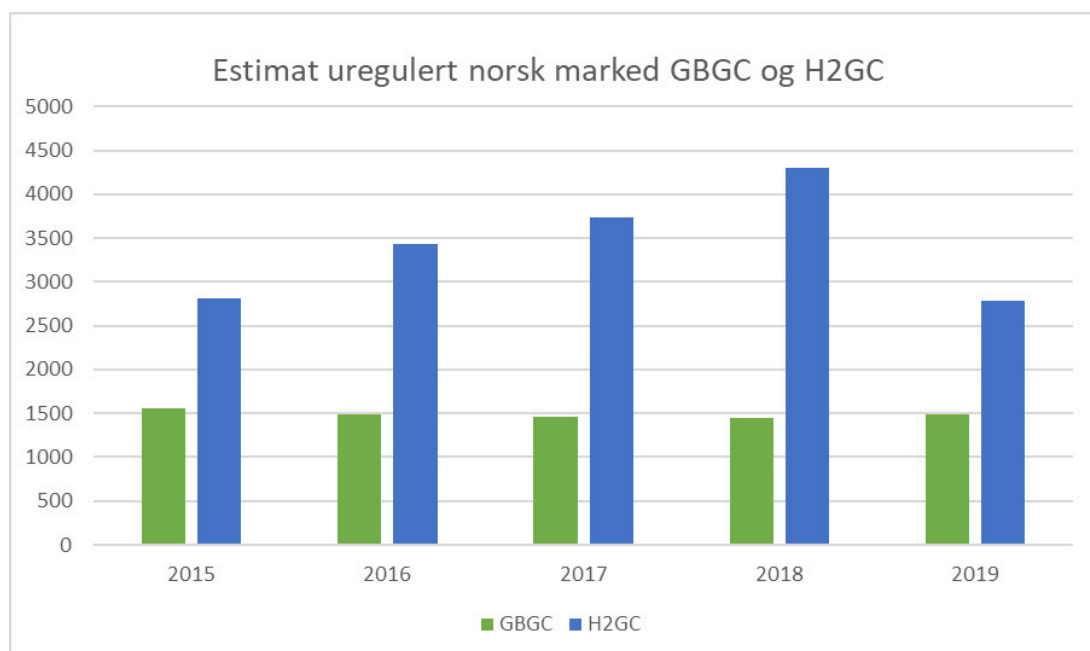
Det er ikke mulig å beregne selskapenes utvikling i Norge, men tallene viser hvordan utviklingen har vært i Norden. Alle de tre selskapene rapporterer om fallende inntekter mot slutten av 2019. For de to største, Kindred og Betsson, faller den nordiske omsetningen gjennom hele fjoråret.



9.4 Data fra analyseselskaper

Lotteritilsynet har for 2019 innhentet data fra to analyseselskaper, GBGC og H2 Gambling Capital. Begge selskaper har i flere år estimert omsetningen på pengespill i hele verden. Lotteritilsynet gjør ikke noen egne vurderinger av tallene som blir presentert.

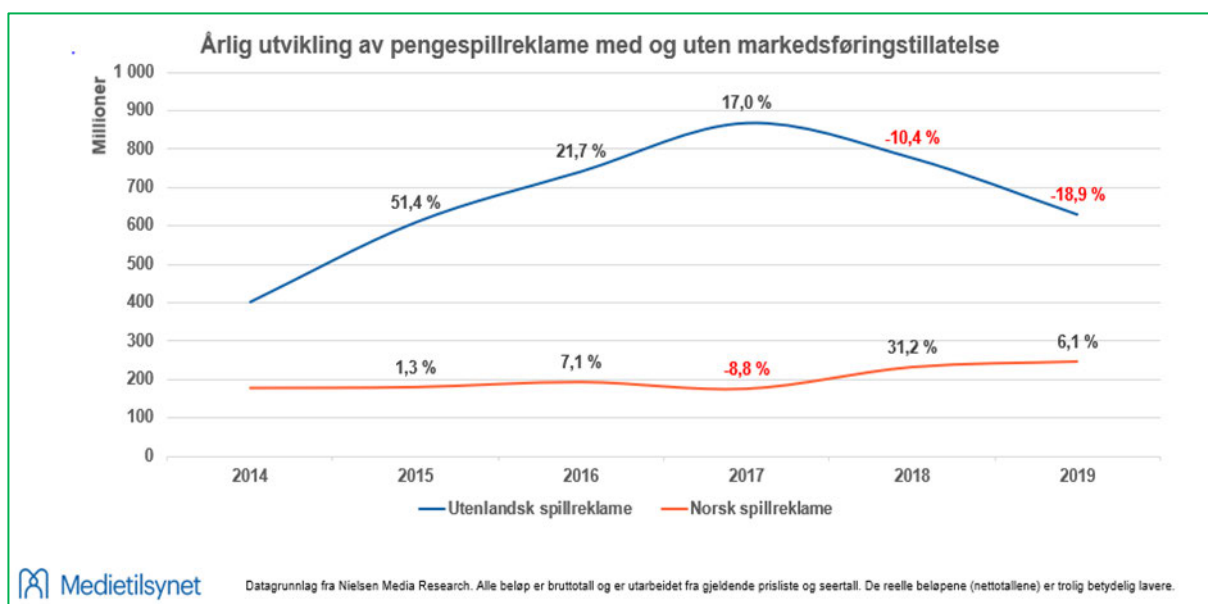
GBGC estimerer en svak, men jevn reduksjon fra 2015 til 2018. Fra 2018 til 2019 estimerer de imidlertid en svak vekst på tre prosent. H2 Gambling Capital har i perioden 2015 til 2018 estimert en sterk vekst i det norske markedet. Men H2 estimerer et betydelig fall fra 2018 til 2019 på 35 prosent.



9.5 Markedsføring på TV

Totalmarkedet for pengespillreklame på TV gikk ifølge Medietilsynet ned med 13 prosent i perioden august 2018 til juli 2019 sammenlignet med samme periode året før. Totalkostnaden for de ulovlige utgjorde 632 millioner kroner i såkalte bruttokroner. Det betyr at beløpene er beregnet som annonsepris før eventuelle rabatt er trukket fra.

Dette er andre året på rad at de ulovlige selskapene reduserer sin reklamebruk. Samtidig økte de norske lovlige aktørene sine reklamekjøp på TV med litt over seks prosent til 248 millioner kroner. Veksten skyldes ifølge Medietilsynet i hovedsak reklamekjøp fra Postkodelotteriet. Det betyr at Norsk Tipping som tilbyr spill i konkurranse med de utenlandske aktørene fremdeles er langt unna reklamenivået til de selskapene de konkurrerer med.



9.6 Det regulerte og det ulovlige markedet i Norge – 2019

9.6.1 Det regulerte markedet

Enda er ikke alle tall for 2019 mottatt og registrert av Lotteritilsynet, og det er årsaken til at tall, særlig for det private markedet, kun er foreløpige estimat. Fra Norsk Tipping har vi imidlertid fått rapporterte reelle tall for 2019.

Omsetning i millioner kroner	Brutto 2018	Netto 2018	Brutto 2019	Netto 2019	Endring i nettooms. (GGR)
Norsk Tipping – Sportspill ¹²	3 556	906	3 797	947	5 %
Norsk Tipping – Instaspill	13 895	835	18 030	981	18 %
Norsk Tipping – Multix	5 398	417	3 671	283	- 32 %
Norsk Tipping – Belago	3 631	275	3 153	219	- 20 %
Norsk Tipping – tallspill og Flax på papir	11 642	5 710	11 615	5 724	0,3 %
Norsk Rikstoto	3 611	1 154	3 398	1 070	- 7 %
Privat marked – estimert for 2019 (Lotteri, poker NM, bingo og spill på skip)	4 816	1 185	5 800	1 350	13 %
Totalt	46 548	10 480	49 500	10 560	0,8%

Totalt har brutto omsetning steget med nær 3 milliarder kroner eller 6 %. Netto omsetning er steget med nær 1 %. Forklaringen er at mye av veksten i omsetning har kommet på spill i kategorien Instaspill der gevinstprosenten er høy, og kasinospillene utgjør den største delen av omsetningen. Omsetningen i entreprenørbingo og blant enkelte av § 7-lotteriene har også steget. Dette bidrar til omsetningsøkningen i det private markedet.

I tillegg til veksten for Instaspill har også omsetningen for sports-spillene steget. Spillene som er i direkte konkurranse med de utenlandske tilbyderne har steget med totalt 14% for netto omsetning (GGR).

Norsk Tipping sin totale nettoomsetning er om lag uendret fra 8 142 millioner i 2018 til 8 155 millioner i 2019. Dette utgjør en liten økning på 0,2 %. I fjor utgjorde tilsvarende endring en vekst på 4 %.

9.6.2 Det ulovlige markedet

Sommeren 2019 ble Lotteritilsynet sin metode for å estimere det utenlandske markedet vurdert av Oslo Economics. I den overordnede vurderingen heter det blant annet:

På et overordnet nivå har tilsynet etter vårt syn god strategi for estimering av markedsstørrelse når bakgrunnen er preget av vesentlig usikkerhet og begrenset informasjon. Det er særlig tre vesentlige styrker ved tilsynets metode som vi ønsker å trekke frem. Disse er enkelhet, transparens og metodetriangulering.

Videre:

Tilsynets beregning for 2018 legger seg dermed mellom det vi har grunn til å tro er høyeste og laveste mulige reelle markedsverdi.

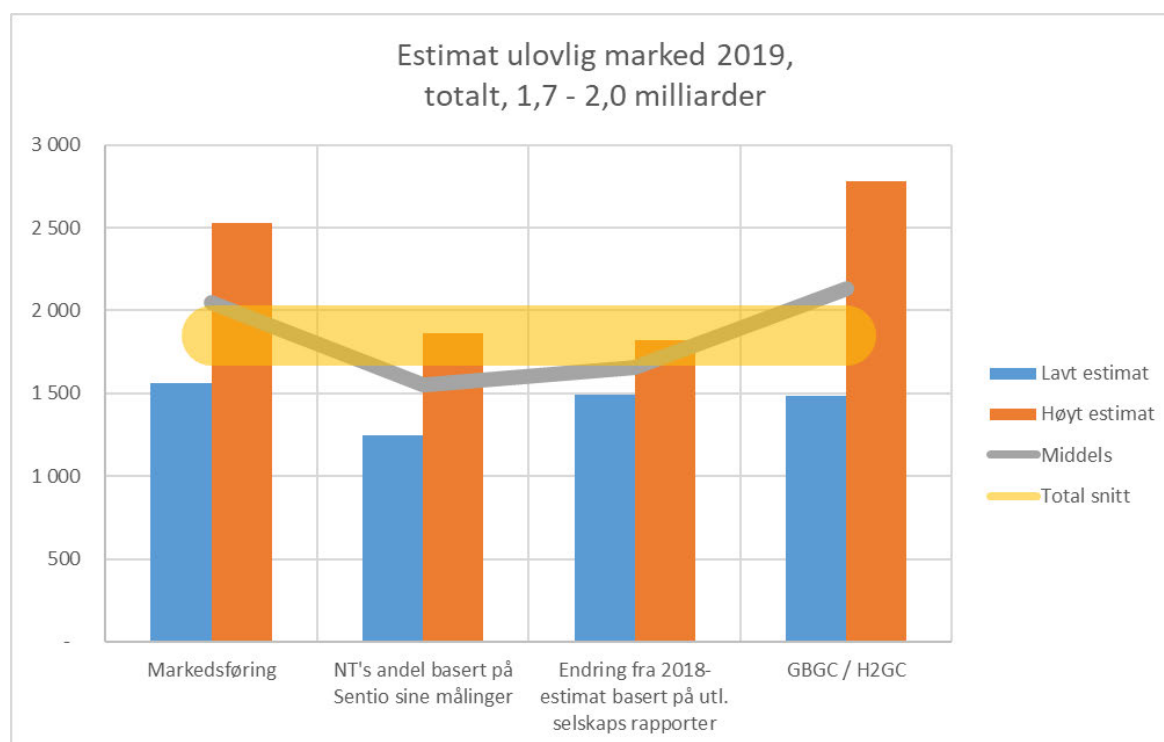
Oslo Economics sine kommentarer til de enkelte metodene har vi tatt hensyn til i de nye beregningene. Netto omsetning eller GGR, dvs omsetning fratrasket gevinster betalt ut til spillerne, har vi beregnet til å ligge mellom 1,7 og 2,0 milliarder kroner, for enkelt skyld 1,85 milliarder.

¹² Omlag 85 % av omsetningen er nettspill.

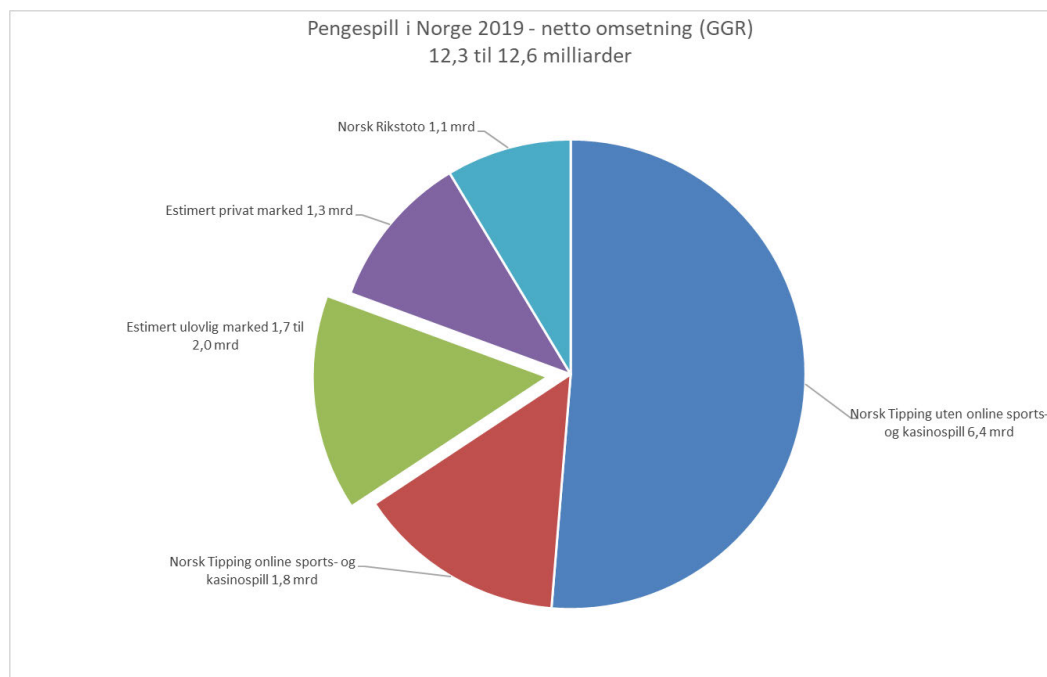
Estimatet er beregnet med utgangspunkt i fem kilder:

- Beregnet verdi av markedsføringen til de ulovlige selskapene
- Omsetning hos Norsk Tipping sett opp mot data fra målingene til Sentio Research AS
- Utsagn og rapporterte tall fra den ulovlige bransjen, en antagelse om redusert omsetning også i Norge.
- Tall fra analyseselskapene GBGC og H2GC.

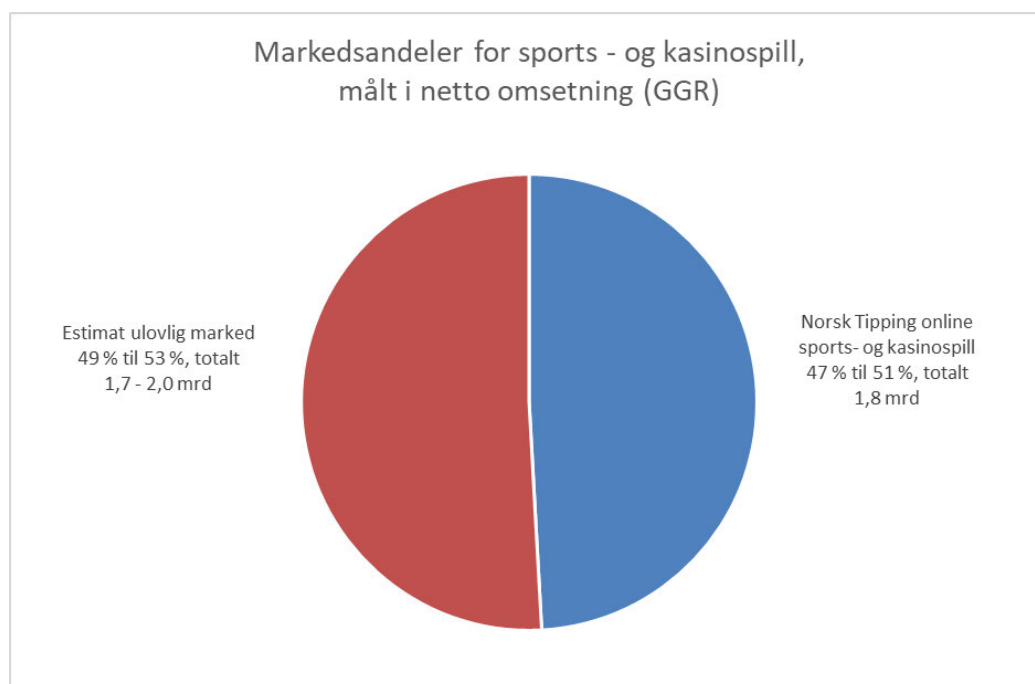
Heller ikke i år er estimatet fullt ut sammenligbart med tidligere år. Årsakene er at vi for 2019 har lagt til grunn en reduksjon i de ulovlige selskapene sin omsetning i stedet for å skrive frem veksten hos Norsk Tipping også for de ulovlige. I tillegg har vi sett til anbefalinger fra Oslo Economics i vektleggingen av enkelte parameter.



9.6.3 Markedsandeler



I det totale spillmarkedet har ulovlige aktører cirka 15 prosent (14 % til 16 %).



Dersom markedet blir avgrenset til spill som mer er i konkurranse med hverandre vil det ulovlige markedet trolig utgjøre omtrent 51 % (49 % – 53 %), eller litt i overkant av 50 % av markedet.

I 2018 estimerte vi en noe høyere markedsandel for det ulovlige markedet (57 % til 62 %), og vi har dermed beregnet en mindre markedsandel i 2019.

Oppsummert det regulerte og det ulovlige markedet

Rapporterte tall fra Norsk Tipping viser at selskapet hadde en stabil netto omsetning fra 2018 til 2019. Samlet sett hadde NT en reduksjon på andre spill enn de som er direkte konkurranse med de utenlandske aktørene, og særlig for terminalspillene Multix og Belago. For sports- og kasinospillene hos Norsk Tipping, medregnet elektroniske skrapespill og nettbingo var veksten i netto omsetning 14 %.

Ut fra tilgjengelige data er det vanskelig å beregne omsetning for utenlandske selskap. Omsetning kan kun estimeres på bakgrunn av kjent informasjon fra markedet og ikke reelle omsetningstall.

Siden størrelsen på det ulovlige markedet er et estimat på mellom 1,7 og 2,0 milliarder kroner, blir også ulovlige aktørers markedsandel et estimat. Vi beregner ulovlige aktørers del av det totale norske spillmarkedet til å være 15 prosent (14% til 16 %). Når det gjelder spill som er i konkurranse med hverandre, sports- og kasinospill, beregner vi ulovlige aktørers markedsandel til å være 51 prosent (49% til 53 %). Dette er en redusert markedsandel sammenlignet med estimatet for 2018. I ulovlige markedet sin andel inngår også nettpoker som ikke Norsk Tipping tilbyr.

Det er en rekke forhold som påvirker Norsk Tipping sin markedsandel, og nedenfor omtales ansvarlighetstiltak i det regulerte markedet og tiltak som retter seg mot det ulovlige markedet.

9.7 Andre tiltak som påvirker omsetningen i markedet

Norsk Tipping sitt spilltilbud av sports- og kasinospill reduserer de ulovlige aktørene sin markedsandel. For de spilltypene der Norsk Tipping sine spill er i direkte konkurranse med de ulovlige aktørene regner vi nå med at Norsk Tipping har nærmere 50 % av markedet, og andelen ville vært større dersom ikke poker hos de ulovlige var medregnet.

Det er flere forhold som vil ha betydning for hvordan markedsandeler utvikler seg. Noe som har påvirket Norsk Tippings markedsandel negativt, er begrensningene som følger av ansvarlighetstiltakene. Noe annet som reduserer omsetningen hos de ulovlige spilltilbyderne er regulatoriske tiltak som begrenser deres aktivitet i Norge.

Ansvarlighetstiltak er tidligere omtalt både i denne rapporten og i våre rapporter tidligere år. Norsk Tipping har mange tiltak som reduserer omsetningen til selskapet: Blant annet obligatorisk bruk av budsjettverktøy, maksimale tapsgrenser, globale tapsgrenser og kontakten som selskapet gjør med risikospillere for å få dem til å redusere spillingen.

Regulatoriske tiltak styrker Norsk Tipping og det regulerte markedet sin markedsandel. Lotteritilsynet har flere oppgaver rettet mot det ulovlige markedet:

For markedsføring er det Lotteritilsynet sitt inntrykk at dialog med norske mediehus og annonseleverandører har bidratt til nedgang i ulovlige programmatisk annonser. Gjennom dialog med sosiale medier (aktører som Youtube, Facebook og Apple/Appstore) opplever Lotteritilsynet at reklame og apper fjernes her.

Betalingsformidlingsforbudet er trolig det tiltaket som har størst effekt. Dette baserer vi på henvendelser fra spillere, omtale i media og ulike diskusjonsforum, samt uttalelser fra de ulovlige spillerselskapene. Flere betalingsformidlere har valgt å gå ut av det norske markedet etter at vi har informert om forbudet. I dialog med banker som selv jobber aktivt med forbudet og som kontakter spillere med transaksjoner til ulovlige spillerselskap, samt i vår direkte dialog med spillere, er det flere spillere som gir uttrykk for at de vil

gå over til Norsk Tipping når de blir klar over forbudet.

Gjennom målinger utført av Sentio ser vi at mange i Norge ikke vet om at Norsk Tipping har enerett til å tilby aktuelle spill (om lag 6 av 10). Derfor har Lotteritilsynet både gjennom enkelthendelser (medie- og rettsaker) samt gjennom tiltak i handlingsplan mot spilleproblemer også informert om hvilke selskap som har tillatelse til spill, og hva som skiller de regulerte fra de ulovlige selskapene.

10. Oppsummering del 2

Vi har vurdert hvordan Norsk Tipping kanalisere spillere sett opp mot spilltilbudet fra ulovlige spilltilbydere. Når vi vurderer kanaliseringseffekt er det viktig å se til Norsk Tippings totale spillportefølje, det øvrige regulerte markedet og myndighetenes arbeid for å redusere ulovlige pengespilltilbyderes tilgang til markedet.

For spilltilbudet som er i direkte konkurranse, tipping eller oddsspill, liveodds, kasinospill, skrapespill, bingo og hestespill er det bare for kasinospill at flertallet i spørreundersøkelsene oppgir å ha spilt på en utenlandsk kasinospillnettside siste gangen de spilte slike spill. Dette er også den eneste spilltypen der færre enn halvparten av spillerne sier at de har satset minst hos Norsk Tipping de siste tre månedene.

Norsk Tipping har en økning i tallet på nettspillere, særlig på de spillene som er i direkte konkurranse med de ulovlige aktørene. Samlet for Instaspillene og sportsspillene har Norsk Tipping en omsetningsøkning på 14 %. For kasinospill er veksten 20 % og for sportsspill 5 %.

For ulovlige spilltilbydere viser data fra spørreundersøkelser at tallet på spillere er stabilt, men mye taler for at omsetningen deres er redusert. I vårt estimat for omsetning for det ulovlige markedet har vi beregnet et lavere beløp i 2019 (1,85 mrd) sammenlignet med 2018 (2,0 mrd).

Målt i netto omsetning utgjorde det totale spillmarkedet (alt regulert og uregulert spill) mellom 12,3 og 12,6 milliarder i 2019. De ulovlige pengespilltilbyderne sin del er da rundt 15 %. Om markedet avgrenses til spill med direkte konkurranse, har ulovlige tilbydere så vidt den største andelen (49% - 53 %) mens Norsk Tippings del utgjør litt under halvparten (47 % - 51%). Norsk Tipping sin markedsandel har steget fra 2018. Ulovlige spilltilbydere har redusert omfanget av betalt markedsføring, men fremdeles viser målinger at totalen er betydelig høyere for de ulovlige enn for Norsk Tipping.

Den positive kanaliseringen blir etter vår mening tydeligere år for år. Her synliggjort ved at bare Norsk Tipping har en økning i tallet på spillere. I tillegg har Norsk Tipping sin markedsandel målt i omsetning vokst det siste året. Det regulerte spilltilbudet til Norsk Tipping er i seg selv en viktig årsak til kanaliseringen. I tillegg betyr det regulatoriske arbeidet som norske myndigheter gjør for å begrense det ulovlige tilbudet positiv kanalisering.

Lotteritilsynet beregner en lavere markedsandel for de ulovlige spilltilbyderne i 2019 enn i 2018 både når vi ser til det totale pengespilltilbudet og isolert for pengespill i direkte konkurranse med ulovlige tilbydere. Det betyr at Norsk Tipping sitt spilltilbud kanaliserer flere spillere år for år. Omsetningen for Norsk Tippings spill i direkte konkurranse øker samtidig som omsetningen hos de ulovlige aktørene nå ser ut til å gå ned.

- Samlet gir dette en indikasjon på at Norsk Tippings kanaliseringsevne er god og kan være styrket sammenlignet med i fjor.