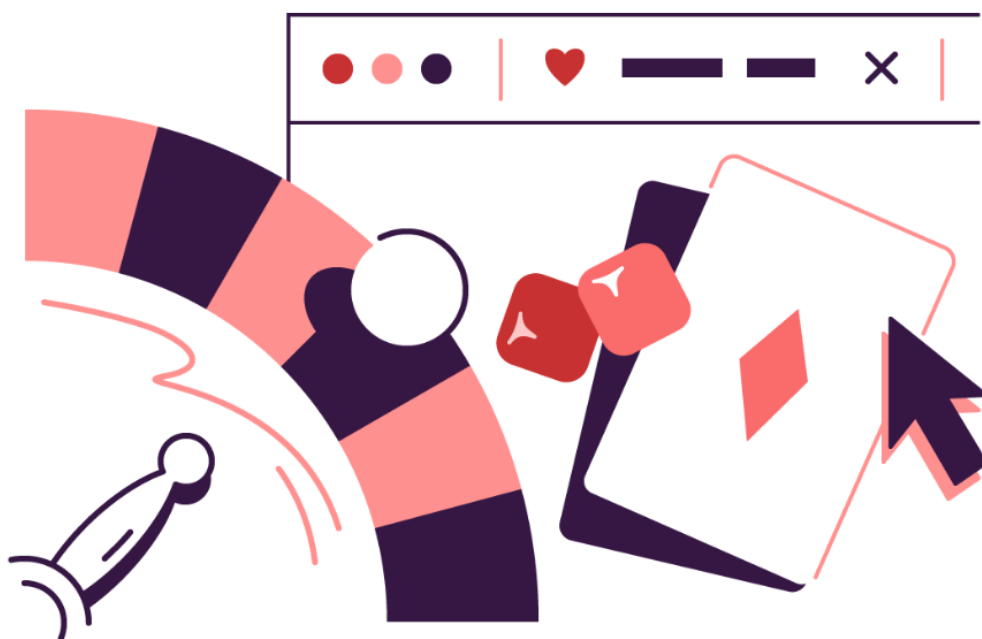




# Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling 2022



- Ansvarlig spill
- Kanaliseringseffekt

## Forord

Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling er tilsynets svar på oppdrag som kommer frem av tildelingsbrev fra Kulturdepartementet mottatt 24. januar 2022.

Vi har vurdert Norsk Tippings rammeverk for ansvarlig spill og kommentert Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport. Videre inneholder rapporten vurderinger om Norsk Tipping når kanaliseringsmål og beregninger av størrelsen og utviklingen av ulovlige pengespill som tilbys i Norge.

Førde 7. mars 2022



Henrik Nordal

avdelingsdirektør Lotteritilsynet

## Sammendrag

### Introduksjon

Den norske pengespillmodellen har bred politisk forankring fordi den antas å sikre et høyt beskyttelsesnivå gjennom sterk offentlig kontroll. Det er enighet om at modellen innebærer en restriksjon på retten til fri flyt av tjenester og etableringsretten som følger av EØS-avtalen. Siden restriksjonen er begrunnet i legitime hensyn, som å forebygge problematisk spilleatferd, forebygge økonomisk mislighold og hindre at pengespill blir en kilde til privat fortjeneste, er enerettsmodellen akseptert av domstolene, senest i 2019 der Borgarting lagmannsrett (*LB-2019-190207-2*), slår klart fast at den norske enerettsmodellen både er egnet til å forfølge de legitime hensynene som begrunner eneretten og til å kanalisere spillere.

De samme legitime hensynene ligger til grunn for forslaget til ny pengespillov som var til første gangs behandling i Stortinget 1. mars 2022. Den nye pengespilloven slår sammen de tre nåværende lovene på lotteri- og pengespillområdet, og inneholder en rekke tiltak for å ivareta de legitime hensynene. Den nye pengespilloven slår fast at kun enerettstilbyderne skal kunne tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høy omsetning, høye premier eller egenskaper som gir høy risiko for spilleproblemer.

Enerettstilbyderne vil være de viktigste virkemidlene for å følge opp hensynene bak pengespillpolitikken, både når det gjelder å forebygge problematisk spilleatferd og å forebygge økonomisk mislighold og andre negative konsekvenser. Disse tilbyderne skal ha en helhetlig og attraktiv portefølje for å sikre at de kan lede spillere til sine tilbud og dermed bidra til at målene i pengespillpolitikken nås. Lovforslaget sikrer videre at enerettstilbyderne underlegges streng statlig kontroll, slik EØS-retten krever.

### Vurdering av ansvarlighetsrammeverk

Lotteritilsynets totalvurdering er at Norsk Tipping er egnet til å oppfylle krav til et balansert og ansvarlig spilltilbud i Norge. Dette er blant annet dokumentert ved at Playscan- indeksen var positiv i 2021, selv om Norsk Tipping kanaliserte høyintensive spillere både til Oddsens og Kongkasino.

Norsk Tipping viste at de har evne til å innføre tiltak raskt da selskapet nedjusterte tapsgrensene på Kongkasino to ganger i løpet av relativt kort tid.

Norsk Tipping viser at de jobber kontinuerlig med forbedringstiltak, blant annet med Spillepuls, personlige tilbakemeldinger til spillerne, som er testet i en rekke piloter i 2021. Videre vil Norsk Tipping i mars 2022 legge frem en helhetlig vurdering av tapsgrensene for Lotteritilsynet.

Norsk Tipping har lagt frem hvordan de styrer markedsføringsaktivitetene opp mot kanaliseringsmål og at markedsføring ikke kan stå alene som en måleindikator, men må ses i sammenheng med flere innsatsfaktorer for å få best mulig balansert målstyring.

Lotteritilsynet peker på noen områder der vi ber Norsk Tipping å kartlegge ytterligere forbedringstiltak, eller svare ut spørsmål knyttet til Kongkasino spesielt.

### Vurdering av kanaliseringseffekt

Vi har vurdert hvordan Norsk Tipping kanaliserer spillere sett opp mot spilltilbudet fra ulovlige tilbydere. Med kanalisering er det også viktig å se til Norsk Tippings totale spilltilbud, resten av regulert marked og myndighetenes øvrige arbeid for å redusere ulovlige tilbyderes tilgang til markedet.

Norsk Tipping har en økning i antall nettspillere, særlig på de spillene som er i direkte konkurranse med de ulovlige aktørene. For spill i direkte konkurranse har Norsk Tipping en omsetningsøkning på 12%.

For ulovlige pengespilltilbydere viser data fra spørreundersøkelser at tallet på spillere er stabilt eller trolig noe redusert de senere årene. Den nedadgående trenden fra undersøkelsene har vart siden 2018.

I vårt estimat for omsetning for det ulovlige markedet har vi beregnet omtrent samme beløp i 2021 som i 2020. For 2021 estimerer vi denne omsetningen til å ligge et sted mellom 1.8 og 2.2 milliarder.

Målt i netto omsetning utgjorde det totale spillmarkedet (alt regulert og ulovlig spill) mellom 12,9 og 13,3 milliarder i 2021. De ulovlige aktørene sin del er da rundt 15%. Om markedet avgrenses til spill med direkte konkurranse, har ulovlige tilbydere i underkant av halvparten (44 % - 49 %) mens Norsk Tippings del utgjør litt over halvparten (51 % - 56%). Norsk Tipping sin markedsandel har trolig steget fra 2020, uten at vi fanger dette opp i vår måte å estimere det ulovlige markedet.

Spilltilbudet fra Norsk Tipping kanaliserer flere spillere år for år. Omsetningen for Norsk Tippings aktuelle spill øker, samtidig som en rekke indikasjoner tyder på noe redusert antall spillere og omsetning hos de ulovlige tilbyderne. Det regulerte spilltilbudet til Norsk Tipping er i seg selv en viktig årsak til kanaliseringen, men et annet forhold som også bidrar til en positiv kanalisering er det regulatoriske arbeidet som norske myndigheter gjør for å begrense det ulovlige tilbudet.

## Del 1 vurdering av Norsk Tippings rammeverk for ansvarlig spill

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Innledning.....                                                                  | 7  |
| 2. Grunnlagsdata pengespillmarkedet 2021 .....                                      | 7  |
| 2.1 Brutto- og nettoomsetning.....                                                  | 8  |
| 2.2 Utvikling nettoomsetning.....                                                   | 9  |
| 2.3 Utvikling aktive spillere .....                                                 | 10 |
| 2.4 Utvikling gjennomsnitt tap per spiller .....                                    | 12 |
| 2.5 Utvikling salgskanaler .....                                                    | 13 |
| 2.6 Utvikling risikospillere .....                                                  | 13 |
| 3. Hjelpelinjen .....                                                               | 14 |
| 4. Markedsføring .....                                                              | 15 |
| 4.1 Markedsføring tilpasset kanaliseringsmål .....                                  | 15 |
| 4.2 Reguleringstiltak som beskytter det lovlige markedet.....                       | 15 |
| 4.3 Markedsføringsrevisjon 2021 .....                                               | 16 |
| 4.3.1 Metoder for måling av omfang og effekt .....                                  | 16 |
| 4.3.2 Innholdet i markedsføringen .....                                             | 17 |
| 4.4 Status fra Norsk Tipping desember 2021 .....                                    | 17 |
| 4.5 Lotteritilsynet forventninger til Norsk Tippings markedsaktiviteter .....       | 18 |
| 5. Lotteritilsynets ansvarlighetsrevisjon 2021.....                                 | 18 |
| 5.1 Resultat.....                                                                   | 18 |
| 5.2 Merknader .....                                                                 | 19 |
| 6. Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport.....                                    | 19 |
| 6.1 Nedjustering av tapsgrenser Kongkasino .....                                    | 19 |
| 6.2 Spillepuls.....                                                                 | 20 |
| 6.3 EL – European Lotteries Responsible Gaming Standard .....                       | 20 |
| 6.4 Ansvarlighetskommunikasjon .....                                                | 20 |
| 6.5 Nye Multix og Belago terminaler i 2021.....                                     | 21 |
| 7. Lotteritilsynets vurdering av Norsk Tippings rammeverk for ansvarlig spill ..... | 21 |
| 7.1 Oppfølging av fjorårets rapport til Norsk Tippings generalforsamling.....       | 21 |
| 7.1.1 Kasinospilltilbudet til Norsk Tipping .....                                   | 22 |
| 7.1.2 Oddsentilbudet til Norsk Tipping .....                                        | 23 |
| 7.2 Obligatorisk pause etter spill i en time.....                                   | 24 |
| 8. Oppsummering del 1 .....                                                         | 26 |
| 9. Innledning.....                                                                  | 27 |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 10. Kanalisering .....                                                              | 28 |
| 10.1 Data fra Norsk Tipping.....                                                    | 28 |
| 10.1.1 Norsk Tippings egne undersøkelser .....                                      | 28 |
| 10.2 Data fra Lotteritilsynet .....                                                 | 29 |
| 10.3 Nordiske data fra spilltilbydere .....                                         | 37 |
| 10.4 Data fra analyseselskaper.....                                                 | 37 |
| 10.5 Markedsføring på TV .....                                                      | 38 |
| 10.6 Det regulerte og det ulovlige markedet i Norge – 2021 .....                    | 39 |
| 10.6.1 Det regulerte markedet.....                                                  | 39 |
| 10.6.2 Det ulovlige markedet .....                                                  | 40 |
| 10.6.3 Markedsandeler .....                                                         | 41 |
| 10.7 Ansvarlighetstiltak, markedsregulerende tiltak og effekten på omsetningen..... | 43 |
| 11. Oppsummering.....                                                               | 44 |

## Del 1 – Vurdering av rammeverk for ansvarlig spill

### 1. Innledning

Lotteritilsynet skal vurdere Norsk Tippings oppfyllelse av krav til å tilby ansvarlige spill og evne til å kanalisere spillere fra det ulovlige pengespillmarkedet. Norsk Tipping har utarbeidet en egen ansvarlighetsrapport for 2021 som vi også har kommentert.

Koronapandemien har preget pengespillmarkedet også i 2021, men andre innsatsfaktorer er med på å påvirke utviklingen på godt og vondt, noe både del 1 og del 2 retter søkelys på.

Lotteritilsynet har hatt tett oppfølging med Norsk Tipping også i 2021. Selskapet har levert og rapportert mye data og statistikk som er fulgt opp gjennom revisjoner, kontaktmøter og arbeidsmøter.

Konklusjoner og anbefalinger i rapporten er basert på tilgjengelig informasjon og kunnskap vi har om Norsk Tipping og pengespillmarkedet per i dag.

Kapittel 2 inneholder grunnlagsdata om pengespillmarkedet fra 2018 og frem til og med 2021. Kapittel 3 inneholder statistikk fra Hjelpelinjen. I kapittel 4 kommenterer vi forventninger til styring og kontroll av markedsføringsaktiviteter og hvordan selskapet har håndtert dette i 2021. I Kapittel 5 kommenterer vi deler av Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport, og i kapittel 6 oppsummerer vi våre konklusjoner etter ansvarlighetsrevisjon høsten 2021. I siste kapittel kommer vi med vår oppsummering og anbefalinger til Norsk Tippings generalforsamling 2022.

### 2. Grunnlagsdata pengespillmarkedet 2021

Lotteritilsynet mottar jevnlig rapportering fra Norsk Tipping både på statistikk og spilleatferdsdata og disse tallene er med å danne grunnlag for våre beregninger.

Vi tar forbehold om at tall knyttet til enkeltspill kan avvike fra endelig avstemming i Norsk Tippings årsberetning.

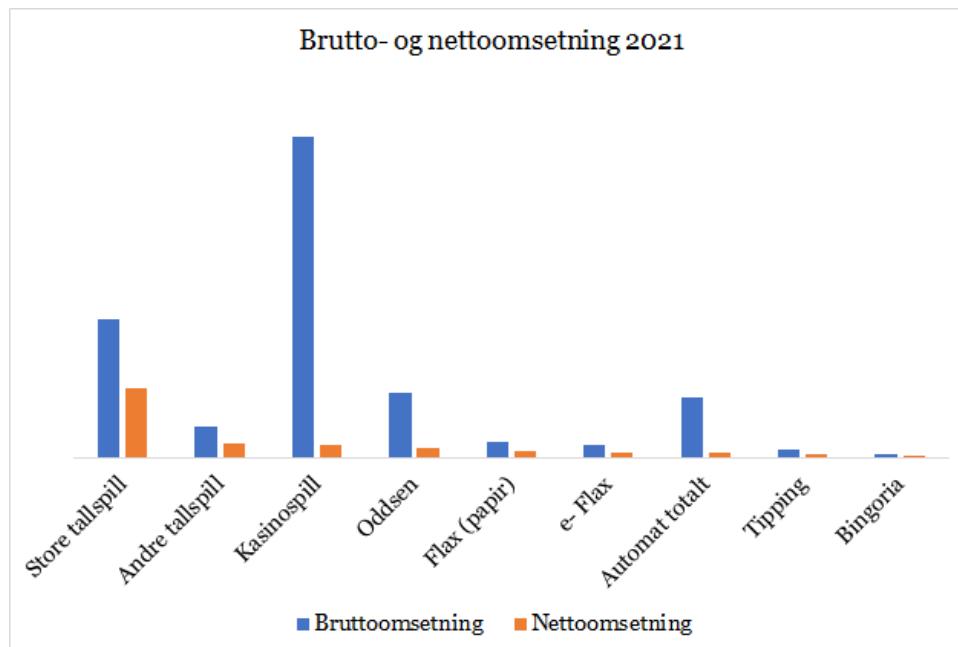
I 2021 satset nordmenn 43,7 milliarder kroner brutto på pengespillene til Norsk Tipping. Etter at gevinster er trukket fra utgjorde nettoomsetning 8,7 milliarder kroner. Selskapet rapporterer om en kundebase på over 2 millioner unike kunder.

Aldri tidligere har Norsk Tipping lagt frem så høye tall for omsetning og antall aktive spillere. Koronapandemien har satt fart på digitalisering av tjenester og handel i samfunnet, men det er fremdeles litt tidlig å slå fast at effekten av pandemien har medført økt etterspørsel etter pengespill i befolkningen.

## 2.1 Brutto- og nettoomsetning

Figuren under viser forholdet mellom brutto og nettoomsetning i 2021 for alle pengespillene i Norsk Tipping og hvordan spillene bidrar til nettoomsetningen.

Figur 2.1.1



Store tallspill: Lotto, Vikinglotto og Eurojackpot. Andre tallspill: Joker, Ekstra, Nabolaget og Keno. Automat: Multix og Belago

Sortert fra venstre viser figuren at de store tallspillene, for eksempel Lotto og Vikinglotto bidrar mest til nettoomsetningen fra Norsk Tippings spill. Selv om tallspill står for den største andelen av Norsk Tippings nettoomsetning, viser figuren at nettoomsetningen er relativt lav i forhold til bruttoomsetningen på spillene. Dette skyldes at tallspillene har lav tilbakebetalingsprosent sammenlignet med de raske kasinospillene.

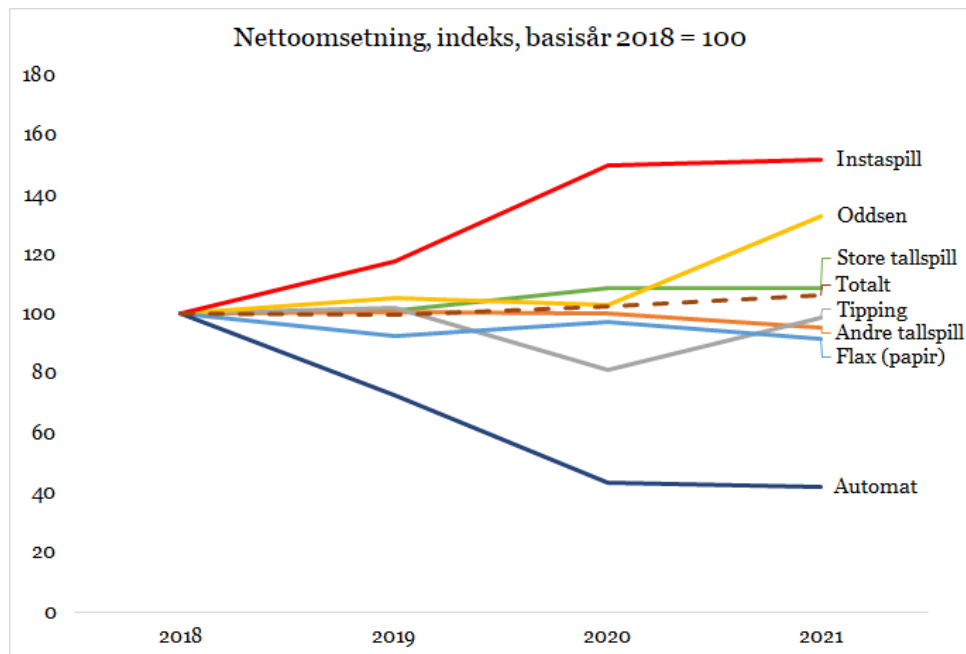
Bruttoomsetningen på kasinospill og automater er høy, mens nettomsetningen er lav grunnet høy tilbakebetalingsprosent. Mange spillere satser pengegevinstene på nytt i de samme kasinospillene. Når spillerne gjentatte ganger satser gevinstene inn i spillet vokser bruttoomsetningen. Videre kan re-spill av gevinster gjøre det vanskelig for spilleren å ha oversikt over, hvor mye penger som satses i pengespill.

Utviklingen i bruttoomsetningen følger i stor grad utviklingen i nettoomsetningen, som vises i avsnittet under.

## 2.2 Utvikling nettoomsetning

Nettoomsetning, GGR (bruttoomsetning minus gevinster), skal dekke selskapets totale driftskostnader og deretter danne grunnlag for utbetaling til overskuddsmottakere.

Figur 2.2.1



Store tallspill: Lotto, Vikinglotto og Eurojackpot. Andre tallspill: Joker, Ekstra, Nabolag og Keno.  
Instaspill: Kongkasino, E-Flax, Bingoria og Yezz

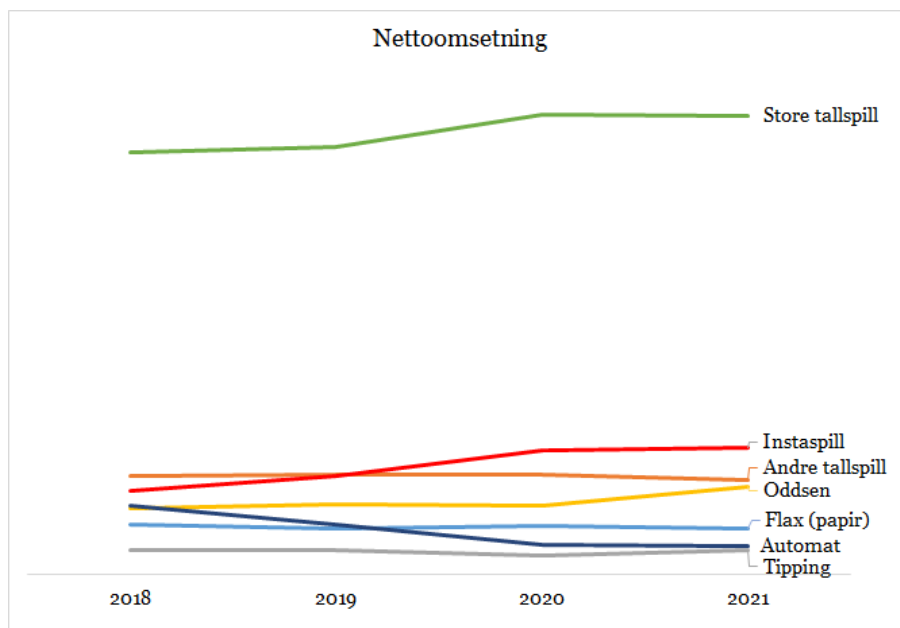
Figur 2.2.1 viser en indeks for utviklingen i nettoomsetningen til alle Norsk Tippings pengespill. Indeksen tar utgangspunkt i 2018 og viser at det er nettoomsetningen i Instaspill som har økt mest. Den kraftige utviklingen frem til 2020 ser ut til å stagnere i 2021.

Odds har hatt en jevn, men svak økning frem mot koronapandemien i mars 2020. I resten av året var sportsspilltilbudet sterkt redusert som følge av avlyste og utsatte sportsarrangement. Dette resulterte i et fall i omsetningen i 2020 til tross for ellers forventet positiv utvikling. Forventningen slår til i 2021, hvor også de utsatte sportsbegivenhetene og Norsk Tippings nye sportsspillplattform bidrar til en kraftig stigning i nettoomsetningen fra 2020 til 2021.

Den merkbare reduksjonen på terminalene Multix og Belago fortsetter som følge av pandemi, færre oppstilte automater og forbedring av påloggingsløsning våren 2019. I 2021 startet utrulling av helt nye Multix- og Belagoterminaler, men effekten av dette er foreløpig ikke kjent.

Figur 2.2.2 viser hvilke spill som bidrar mest til nettoomsetning i perioden 2018 til og med 2021.

Figur 2.2.2

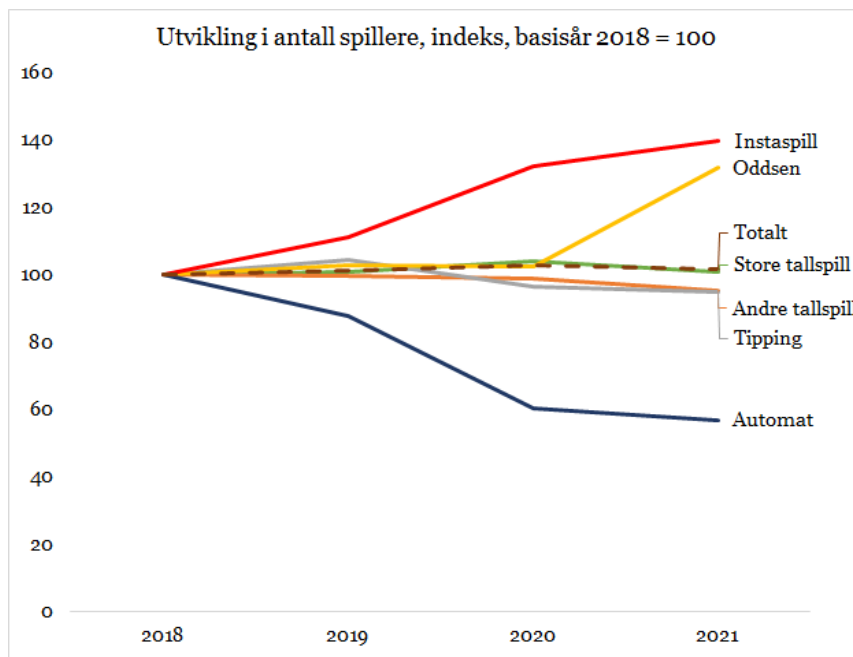


Store tallspill: Lotto, Vikinglotto og Eurojackpot. Andre tallspill: Joker, Ekstra, Nabolaget og Keno.  
Instaspill: Kongkasino, E-Flax, Bingoria og Yezz

Figuren illustrerer tydelig at det er de store tallspillene som bidrar mest til nettoomsetningen til selskapet. Instaspill-kategorien bidrar som nummer to til nettoomsetningen til selskapet. Figuren viser at spennet fra Instaspill og ned til de resterende spillene øker år for år, kanskje med unntak av Oddsen som også stiger jevnt.

### 2.3 Utvikling aktive spillere

Under viser figuren 2.3.1. utvikling i antall aktive spillere og hvilke spill spillerne velger å spille. I 2021 var det over to millioner aktive spillere som spilte ett eller flere spill hos Norsk Tipping. Figur 2.3.1

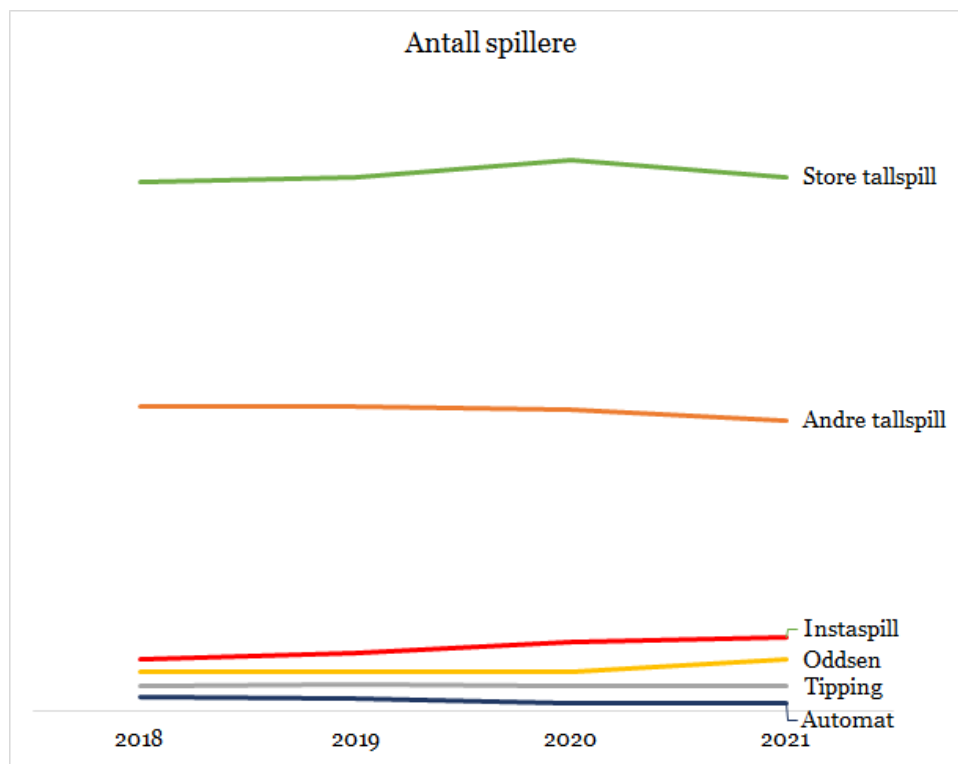


Store tallspill: Lotto, Vikinglotto og Eurojackpot. Andre tallspill: Joker, Ekstra, Nabolaget og Keno.

Utviklingen i antall spillere i de ulike kategoriene utvikler seg i stor grad på samme måte som nettoomsætningen, hvor Instaspill og Oddsen stiger mest og andelen spillere på Multix og Belago går ned. Antall spillere ser altså ut til å være en drivende faktor for utviklingen i nettoomsætningen.

Figur 2.3.2 viser hvordan fordelingen av spillere bidrar til nettoomsætningen i de ulike kategoriene.

Figur 2.3.2



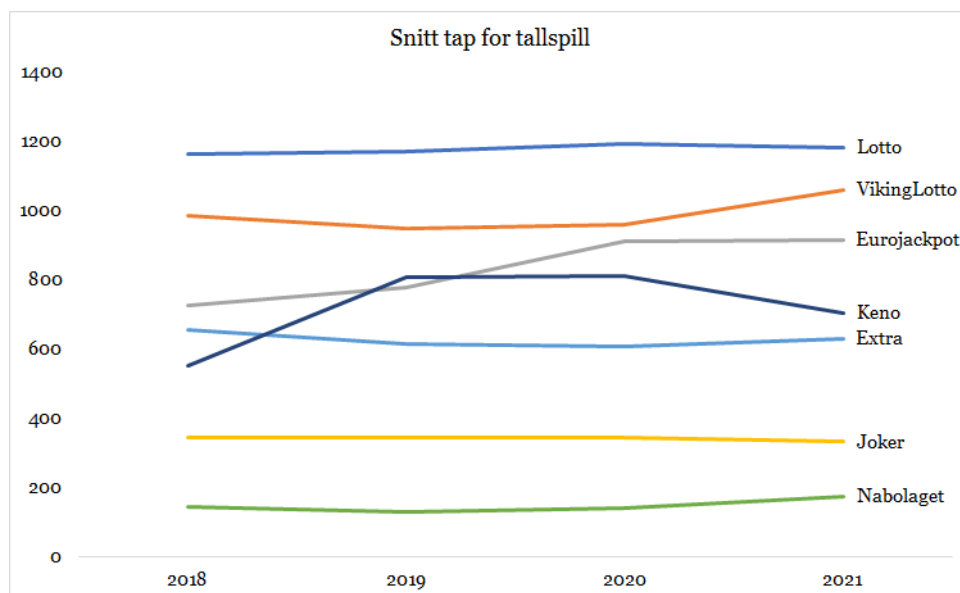
Store tallspill: Lotto, Vikinglotto og Eurojackpot. Andre tallspill: Joker, Ekstra, Nabolaget og Keno. Instaspill: Kongkasino, E-Flax, Bingoria og Yezz

Det er tallspillene som samlet har flest aktive spillere sammenlignet med de andre kategoriene. Dette bekrefter høy nettoomsætning per spiller i de øvrige kategoriene sett opp mot tallspillene, se også figur 2.4.1 og 2.4.2.

## 2.4 Utvikling gjennomsnitt tap per spiller

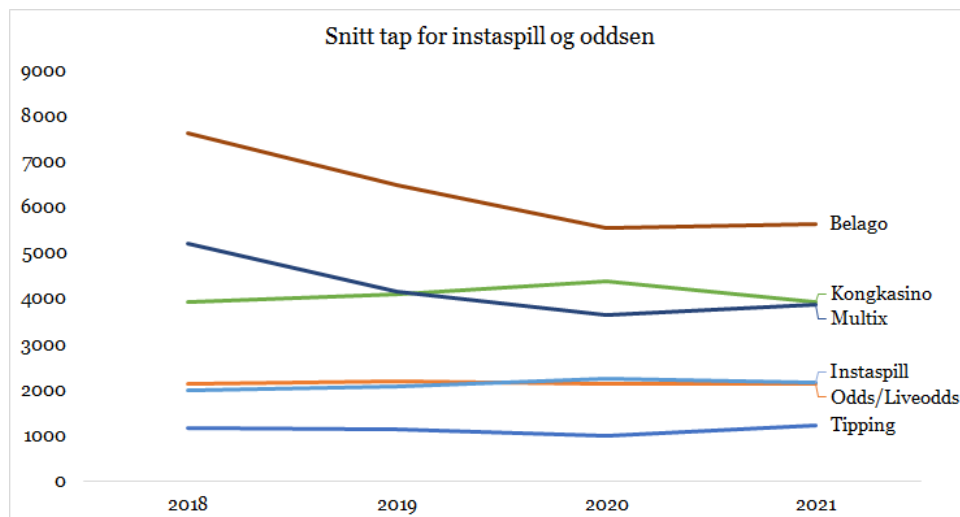
Figur 2.4.1 hvordan snitt tap har utviklet seg per spiller for tallspillene i perioden 2018 – 2021.

Figur 2.4.1



Nivået på gjennomsnitt tap per spiller for tallspillene endrer seg lite gjennom hele perioden, men enkelte store Jackpoter i tilknytning til noen tallspill, for eksempel Vikinglotto, viser økning i snitt tap i perioder. Keno, som er et av spillene til Norsk Tipping med færrest spillere, har et oppsving fra 2018, men faller tilbake i løpet av 2021.

Figur 2.4.2 viser hvordan snitt tap har utviklet seg per spiller for Instaspill og Oddsen i perioden 2018 – 2021.

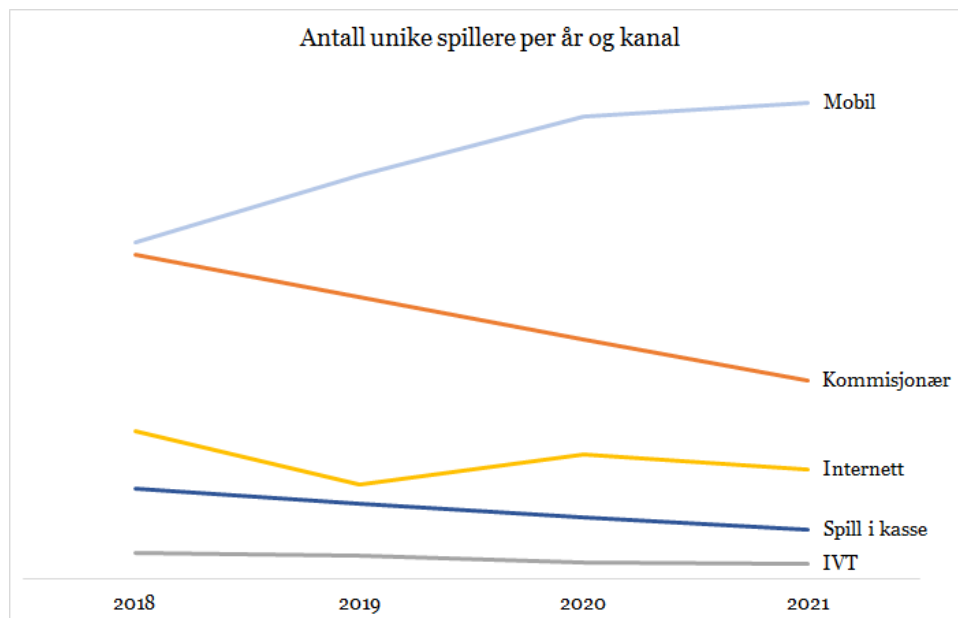


Gjennomsnitt tap per spiller på Oddsen og Instaspill ligger generelt høyere enn på tallspillene. Snitt tap per spiller på Kongkasino har vært fallende i 2021 og kan forklares med reduserte tapsgrenser på Instaspillene. Den største endringen finner vi på Multix og Belago hvor snitt tap går ned, men likevel er snitt tap per spiller høyere på Belago enn for Kongkasino og Multix.

## 2.5 Utvikling salgskanaler

Figur 2.5.1 viser at kjøp av spill i kommisjonærkanalen, spill i kasse og terminalspill og web går tilbake til fordel for mobiltelefonen. Det er mulig at denne utviklingen har gått fortere som følge av pandemien.

Figur 2.5.1



Figur 2.5.1 viser at mange spillere fortsetter å flytte seg over til mobiltelefonen fra andre salgskanaler. Enheter som tilbyr via web, går bare noe tilbake i 2021 etter vekst av aktive spillere i 2020. Vi forventer at utviklingen av spill på mobilen fortsetter i takt med underliggende digitaliseringstrender for mobiltelefonen i samfunnet. Dette betyr at den kraftige veksten etter hvert vil avta. Økningen i antallet mobilspillere i 2021 er også mindre sammenlignet med den tydelige økningen fra 2018 til 2020, noe som bekrefter at dette.

## 2.6 Utvikling risikospillere

Norsk Tippings Playscan-indeks har en fallende risikoprofil i 2021. Indeksen dekker alle kundenes bevegelser mellom de ulike risikonivåene. For 2021 er det flere kunder som flytter seg mot lavere risikoatferd enn omvendt. Den fallende indeksen er en viktig måleindikator og den gir et verdifullt innblikk i det totale risikobilde til Norsk Tipping. Selv om utviklingen er god, er risikonivået høyt for flere spilltyper og Norsk Tipping må følge variasjonene i spillatferd tett fremover.

I 2020 viste indeksen at det var flere som beveget seg mot mer risikofylt atferd. Forklaringen kan være at koronapandemien og bedre effekt av betalingsformidlingsforbudet førte til økt kanalisering av kasinospillere med en mer intensiv spilleatferd enn tidligere år.

I lys av at 2021 hadde mye de samme utfordringene som 2020, så er den positive Playscanindeksen et godt signal på at tiltak som er innført i 2021 virker etter intensjonen.

Dersom vi ser til Oddsen, Instaspill og terminalspill utgjør omsetningen (målt i GGR) fra spillere i rød og gul risikogruppe fortsatt en meget stor andel av den samlede omsetning på spillene. Tapsgrensene ser ut til å virke da gjennomsnittstap fra risikospillerne går ned og omsetningen fra røde risikospillere på Instaspill og terminalspill faller både i 2020 og 2021. Like fullt er det lite bidrag fra grønne spillere, spesielt på Belago, og det er viktig å fortsette å bevege spillet til en mindre risikofylt spilleatferd.

### 3.Hjelpelinjen

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. Henvendelser til Hjelpelinjen er en viktig indikator på hvilke spill som er problematiske i det norske markedet. Hjelpelinjen sin hjemmeside <https://hjelpelinjen.no/> opplyser om telefonnummer og Chat tjeneste.

Antallet henvendelser til Hjelpelinjen økte i 2021 sammenlignet med 2020. Det er samtaler om kasinospill som øker mest. Førstegangssamtaler og chatter om pengespill økte med seks prosent fra 2020 til 2021 noe som utgjør en økning på 18 prosent.

Spillerne har også i større grad problemer med utenlandske spillselskap i 2021 sammenlignet med året før. Det var 271 samtaler om kasinospill og det var bare vist til at Norsk Tipping var årsaken til henvendelsen i 3 prosent av samtalene, mens de utenlandske spillselskapene ble nevnt som årsak i 57 prosent. I 31 prosent av samtalene ble det vist til både utenlandsk spillselskap og Norsk Tipping. I de resterende samtalene har ikke tilbyder vært tema.

For oddsspill var det også en økning i henvendelser. Her viser 16 prosent til Norsk Tipping og 29 prosent til et utenlandsk selskap. I 40 prosent av samtalene blir det vist til både Norsk Tipping og et utenlandsk spillselskap. I 15 prosent av samtalene har ikke tilbyder vært tema.

| Hovedproblemspill (eller det eneste)                                      | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Kasinospill (nett)                                                        | 286  | 232  | 230  | 271  |
| Poker                                                                     | 48   | 50   | 22   | 17   |
| Odds                                                                      | 79   | 84   | 76   | 90   |
| Liveodds                                                                  | 11   | 14   | -    |      |
| Tipping                                                                   | 0    | 6    | 4    | 0    |
| Bingo                                                                     | 18   | 14   | 20   | 22   |
| Databingo                                                                 | 8    | 9    | 3    | 4    |
| NT terminal (Belago)                                                      | 3    | 6    | 2    | 3    |
| Hestespill                                                                | 20   | 16   | 12   | 10   |
| NT terminal (Multix)                                                      | 9    | 13   | 3    | 3    |
| Lotto/VikingLotto/EuroJackpot/Extra /<br>Keno/Joker/Nabolaget/Skrapespill | 6    | 6    | 10   | 14   |
| Andre pengespill                                                          | 3    | 0    | 7    | 3    |
| Total                                                                     | 488  | 450  | 389  | 437  |

## 4. Markedsføring

EU – domstolen har slått fast at en kontrollert statlig utvidelse av pengespill kan forsvares når målet er å kanalisere spillere fra det ulovlige til det lovlige markedet. Dersom målet med kanalisering skal nås «skal de lovlige aktørene utgjøre et rimelig, men samtidig attraktivt alternativ til den forbudte aktivitet.»<sup>1</sup> Videre kan dette innebære at «det tilbys et bredt utvalg spill, at det reklameres i et visst omfang, og at nye distribusjonsformer blir benyttet».

Rettspraksis fra EU – domstolen er fulgt opp i reviderte «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Stiftelsen Norsk Rikstoto». Her settes det blant annet krav om at enerettsaktørene må ha en helhetlig forståelse for omfang og innhold i markedsføring av pengespill i Norge. Selskapene må se markedsføringen i sammenheng med øvrige reguleringsverktøy, kanaliseringsmål og reell konkurranse fra det ulovlige markedet.

### 4.1 Markedsføring tilpasset kanaliseringsmål

Balanserte kanaliseringsmål betyr å finne rett nivå på markedsaktiviteter sett i forhold til hvilken markedsposisjon enerettsaktøren er i til enhver tid. I praksis vil det alltid være en andel av befolkningen som deltar i pengespill som er i strid med det lovlige markedet.

Når nivået på markedsaktivitetene fastsettes, er det en rekke hensyn enerettstilbyderen må ta. Dersom selskapets markedsandeler øker mer enn forventet, kan det indikere at spillelysten stimuleres mer enn nødvendig og det kan stilles spørsmål om spilltilbudet er for aggressivt. For lav kanaliseringsgrad, kan resultere i det motsatte og den ulovlige spilleaktiviteten kan bli et problem både av ansvarlighets- og sikkerhetshensyn.

Myndighetene forventer også at enerettsaktørene aktivt informerer om farene med overdreven spillaktivitet i sine markedsaktiviteter, og hvilke faresignaler spillere og pårørende skal være oppmerksomme på.

Lotteritilsynet er i tett dialog med enerettsaktørene og har tilsyn med omfanget og innholdet i markedsføringen.

### 4.2 Reguleringstiltak som beskytter det lovlige markedet

Det er innført en rekke reguleringstiltak som beskytter det lovlige norske pengespillmarkedet. Lotteritilsynets håndheving av disse har gitt gode resultat. Håndheving av betalingsformidlingsforbudet til og fra norske banker, bruk av påleggskompetanse mot ulovlige pengespilltilbydere på internett og samhandling med Apple og Facebook har vært effektivt og medfører betydelig bedre beskyttelse av det norske lovlige pengespillmarkedet, se del to av rapporten. I tillegg er det gjort endringer i kringkastingsloven gjeldende fra 1. januar 2021 som har fått betydning for nivået på markedsføringen til de ulovlige spilltilbyderne.

Dette er en forholdsvis ny erfaring og som er krevende for Norsk Tipping. De skal beholde de nye kundene og samtidig sette i verk tiltak som skal kjøle ned spilleaktiviteten for de spillerne som spiller mest.

Denne utviklingen kan vi forvente fortsetter som følge av enda bedre beskyttelse av det lovlige markedet jf. innføring av ny pengespillov.

---

<sup>1</sup> [CURIA - List of results \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017J0001)

Det betyr at Norsk Tipping må være særlige oppmerksomme på to sentrale forhold når de planlegger markedsaktiviteter.

- Konkurransen blir ikke nødvendigvis like stor som før
- Sikre at omfanget av markedsaktiviteter rettet mot breddetilbudet til Norsk Tipping ikke medfører at pengespillmarkedet vokser mer enn det den norske modellen tillater.

### 4.3 Markedsføringsrevisjon 2021

Lotteritilsynet gjennomførte i mars 2021 en kontroll av markedsføringen til Norsk Tipping. Selskapet ble utfordret til å ta en egen samsvarsvurdering av innholdet i markedsføringsmaterialet, se pkt.

4.3.3. Revisjonen viste at samfunnsoppdraget har fått en helhetlig forankring når Norsk Tipping fastsetter sine markeds mål. Det er en overordnet og innsiktsbasert prosess som ligger til grunn når selskapet skal operasjonalisere mål og strategi i enerettsmodellen.

#### 4.3.1 Metoder for måling av omfang og effekt

Lotteritilsynet fikk fremlagt dokumentasjon som bekreftet at selskapet arbeider strategisk for å nå kanaliseringmålene. Norsk Tipping har en helhetlig styring for hvordan de løser oppgavene. Dette er dokumentert i selskapets kvalitetssystem med policyer, prosedyrer og annen underliggende dokumentasjon.

I reviderte retningslinjer for markedsføring er det lagt inn en ny presisering om at markedsføringen skal være strengt begrenset til hva som er nødvendig for å kanalisere befolkningens eksisterende spillelyst inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud. Norsk Tipping har etablert kontroller som skal ivareta etterlevelse av denne begrensningen for markedsføring.

Det ble lagt frem dokumentasjon som viste eksempler på at prosedyrer for planlegging, gjennomføring, analyse, måling og oppfølging av markedsaktiviteter er fulgt. Selskapet har dokumentert at de benytter flere ulike modeller og metoder for å finne sammenhenger og årsaker til effekt av markedsaktiviteter. Valg av metode avhenger av hva Norsk Tipping ønsker å oppnå og analysemetodene gir ulik grad av forklaring til hvordan effekt er oppnådd.

Lotteritilsynet konkluderte med at Norsk Tipping benytter metoder og modeller som tilfredsstillende krav til å fastsette rett omfang på hvilke markedsaktiviteter som skal gjennomføres. Videre gir målingene tilfredsstillende innsikt om effekten av markedsføringen. Koronapandemien har også vist at Norsk Tippings agile prinsipper er etterlevd, herunder løpende håndtering av markedsaktiviteter basert på innsikt om utviklingen av spillernes atferd under pandemien.

Lotteritilsynet ser at Norsk Tipping er oppmerksomme på og vurderer omfanget på markedsføringsaktivitetene til tallspillene og andre spill med lavere risiko. For å nå kanaliseringsmål kan det innebære at markedsføring av et bredt utvalg av spill er nødvendig. Målet er at spillerne skal velge tall- og lotterispill med lavere risiko fremfor spillene med høyere risiko for spilleproblemer.

En presisering og understreking fra Lotteritilsynet er at markedsføringsaktivitetene ikke kan stå alene som en måleindikator, men må ses i sammenheng med flere innsatsfaktorer for å få best mulig

balansert målstyring.

#### 4.3.2 Innholdet i markedsføringen

Norsk Tippings egen samsvarsvurdering av markedsaktiviteter var basert på reviderte retningslinjer fra 2021. Den ble gjennomført av medarbeider som ikke har oppgaver knyttet til markedsføring i det daglige arbeidet. Vurderingen ble gjort for fire områder, direktemarkedsføring i form av e-post, Norsk Tipping hjemmeside og spill app samt en e-kommisjonær.

Lotteritilsynet vurderte at stikkprøvekontrollene og vurderingene ble gjennomført på en grundig, objektiv og helhetlig måte og det ble gitt konkrete anbefalinger:

Anbefalingene fra samsvarsvurderingen kan oppsummeres slik:

- Norsk Tipping må utvise varsomhet ved direktemarkedsføring av Flax, spesielt når denne kombineres med salgslenker for e-Flax.
- Flere konkrete eksempel på at informasjon og synlighet av budskap knyttet til et ansvarlig spilltilbud bør få større oppmerksomhet og forbedres.

Norsk Tipping peker også på viktigheten av at all markedsføring av spill med forhøyet risiko for problemspill skal ha økt synlighet av ansvarlighetsbudskap jf. pkt. 2.1 i gjeldende retningslinjer for markedsføring.

#### 4.4 Status fra Norsk Tipping desember 2021

Lotteritilsynet har mottatt dokumentasjon som viser at utgifter til reklamekjøp og kostnader til reklameproduksjon er redusert med godt over 20 prosent fra 2015 og frem til i dag.

Norsk Tipping har redusert og strammet inn kostnader ytterligere som følge av innstramming i retningslinjene for markedsføring og myndighetenes tiltak som har begrenset ulovlige spilltilbydere sine muligheter i det norske markedet.

Fra 2020 til 2021 er dette synliggjort med en nedgang i kjøp av reklame med godt over 6 prosent.

Likevel er det investert i ny produksjon slik at markedsmateriellet er i samsvar med endringer i retningslinjene for markedsføring. Eksempel på dette er økt vektning av ansvarlighetsbudskap i markedsføringen i alle kanaler, se også pkt. 4.9 i selskapets egen rapport.

Norsk Tipping prioriterer å markedsføre spill med lavere risiko og profilere Norsk Tippings samfunnsoppdrag. Siden pengespillreklame generelt blir oppfattet som aggressiv og påtrengende, er Norsk Tipping bevisst på at markedsføringen må være effektiv, relevant og ikke for omfattende.

I 2021 har Norsk Tipping vært forsiktig med markedsføring i sportsspillkategorien til tross for ny sportsspillplattform i juni. Selskapet har vært oppmerksomme på at myndighetsgrep i tilknytning til betalingsformidling- og reklameforbudet ville gi direkte kanaliseringseffekt i denne kategorien.

Norsk Tippings direktemarkedsføring er rettet mot spillere som ikke er kategorisert som risikospillere eller som er utestengt fra spill. Kommunikasjonen og innholdet i disse nyhetsbrevene og SMS er vektet opp mot øvrig markedsmateriell. Det er totalt flere samtykker i 2021 enn i 2020. Frekvensen i utsendelser er på samme nivå som i 2020.

## 4.5 Lotteritilsynet forventninger til Norsk Tippings markedsaktiviteter

Lotteritilsynet konkluderer med at Norsk Tipping benytter metoder og modeller som tilfredsstiller krav til å fastsette rett omfang på hvilke markedsaktiviteter som skal gjennomføres.

- Lotteritilsynet forventer at Norsk Tipping reduserer omfanget av markedsaktiviteter ytterligere dersom konkurransen fra ulovlige spilltilbydere blir mindre. Omfanget må likevel vurderes og fastsettes hensiktsmessig i forhold til hva ulovlige spilltilbydere retter av markedsføring mot nordmenn. Målinger viser også at de ulovlige tilbyderne reduserer omfanget, men at de fremdeles har flere TV-reklamevisninger enn norske lovlig tilbydere og at det fortsatt foregår omfattende direkte markedsføring via e-post og SMS til norske spillere.
- For å nå kanaliseringens mål kan det innebære at markedsføring av et bredt utvalg av spill er nødvendig. Lotteritilsynet forventer at omfanget av markedsaktiviteter rettet mot breddetilbudet til Norsk Tipping ikke medfører at pengespillmarkedet vokser urimelig og mer enn det den norske modellen tillater.

## 5. Lotteritilsynets ansvarlighetsrevisjon 2021

Lotteritilsynet gjennomførte en revisjon av rammeverk for ansvarlig spill i desember 2021 der målet var å kontrollere om Norsk Tippings tiltak er i samsvar med gjeldende regulering. Videre om selskapet jobber systematisk for å redusere antall risikospillere og følge opp de som har utviklet et problematisk forhold til spill.

I forbindelse med revisjonen mottok Lotteritilsynet omfattende dokumentasjon som viser hvordan Norsk Tipping jobber med ansvarlighet. Selskapets kvalitetssystem beskriver hvordan sentrale prosesser gjennomføres og hvordan ressurser systematisk styrer spill-produksjonen gjennom dokumenterte rutiner. En del av dette systemet er selskapets rammeverk som ivaretar en ansvarlig spill-produksjon. Det blir gjennomført risikovurderinger og kontroller som avdekker områder som trenger oppfølging. Denne dokumentasjonen er også brukt som grunnlag for Lotteritilsynets anbefalinger og forslag til forbedringstiltak i denne rapporten.

### 5.1 Resultat

Revisjonen viste at Norsk Tipping har en solid forankring av samfunnsoppdraget i hele organisasjonen, fra øverste ledelse og ut i de operative miljøene. Ansvarlig spill er innlemmet som et sentralt element i hele organisasjonen. Norsk Tipping har gjennom revisjonen vist at de jobber godt når det gjelder forebygging av spilleproblemer og at de tar viktige grep overfor spillere som allerede har utviklet et problematisk forhold til pengespill.

Det er forankret i spillereglene en plikt til å undersøke og kartlegge risikospillere, også på individnivå. Dette er særlig viktig sett i lys av økt kanalisering fra det ulovlige spillmarkedet, hvor et forholdsvis stort antall av Norsk Tippings nye kunder velger kasinospill med høy risiko for å utvikle

spilleproblemer. Spillepuls er et nytt verktøy som Norsk Tipping har innført i 2021. Basert på kundenes spilleatferd sender Spillepuls meldinger i sanntid som skal motivere til en sunnere spilleatferd. Den gir videre konkrete forslag til tilpassede ansvarlighetstiltak, for eksempel nedjustering av tapsgrensen. Så langt har det vært gjennomført en rekke piloter og Lotteritilsynet ser at dette, i kombinasjon med proaktive samtaler, vil kunne fungere bra og effektivt.

Proaktive samtaler har vist seg å ha svært god effekt for spillere som viser tegn til problematisk spilleatferd, men oppfølgingen er ressurskrevende noe som medfører at det er et mindre antall spillere som blir oppringt. Under revisjonen ble det opplyst at Norsk Tipping ønsker å øke ressursene inn mot denne oppgaven.

## 5.2 Merknader

Lotteritilsynet gjorde ikke funn som kvalifiserte til avvik under revisjonen, men det ble gitt tre merknader:

- Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Tipping forsterker oppfølgingen av spillere som har vært risikospillere over tid ved å øke ressursene til proaktive samtaler. Behovet for samtaler har økt i takt med økende kanalisering av høyintensive kasinospillere.
- Lotteritilsynet anbefalte Norsk Tipping å få på plass en løsning og et tilbud om spillelag.
- Lotteritilsynet anbefalte at Norsk Tipping ikke bør bruke papirbasert Flax til markedsføring av e-Flax-produkter. Dette har vært tema i tidligere revisjoner og Norsk Tipping skulle arbeide frem budskap for Flax- spillene som sikrer at forskjellene mellom e-Flax og papirbasert Flax ble tydeligere for spillerne.

## 6. Norsk Tippings egen ansvarlighetsrapport

Norsk Tipping skal oversende en rapport om ansvarlig spill til Lotteritilsynet innen 1. februar 2022 med kopi til Kulturdepartementet. Vi kommenterer rapporten punktvis og generelt under. Tema som vi mener trenger oppfølging og som ikke er kommentert andre steder i rapporten, blir fulgt opp i dette punktet i rapporten.

### 6.1 Nedjustering av tapsgrenser Kongkasino

Kasinospill er det pengespillet som skaper mest spilleproblemer og spillavhengighet. Dette viser tall fra Hjelpelinjen, kapittel 3.

Norsk Tipping merket at omsetningen på kasinospill økte gjennom 2020, spillerne flyttet seg raskere enn forventet over på mobiltelefon og det ble stadig flere spillere som spilte intensivt, noe som resulterte i negativ utvikling på Playscan-indeksen.

På slutten av 2020 og i 2021 ble det innført en rekke strakstiltak for å dempe denne utviklingen. Delgrensene for Instaspill (inkluderer Kongkasino) ble redusert to ganger i løpet av ni måneder fra 10 000 kroner, til 7 500 kr og nå 5 000 kroner per måned.

Lotteritilsynet berømmer Norsk Tipping for at de var raske med å nedjustere grensene da analysene viste mer problematisk spilleatferd. Rask innføring av tiltak ved behov, er en av styrkene med den norske reguleringen av pengespill. Nedjustering av tapsgrenser er etter Lotteritilsynets oppfatning et

godt eksempel på at den offentlige kontrollen er god og at det er mulig å innføre tiltak raskt ved behov.

I rapporten viser Norsk Tipping til en rekke analyser og rapporter som dokumenterer effekt av tiltakene. Lotteritilsynet er enig i konklusjonene til Norsk Tipping og at effekten naturlig nok, er mest merkbar for de høyintensive røde spillerne som har spilt for mer enn 5000 kroner per måned.

Lotteritilsynet viser også til punkt 7 i denne rapporten hvor vi drøfter og vurderer utviklingen på Kongkasino.

## 6.2 Spillepuls

I 2021 ble Spillepuls lansert og har vært gjennom en rekke piloter, se også pkt. 5.1. Lotteritilsynet har fått god orientering om løsningen og hvordan Norsk Tipping ser for seg arbeidet videre. Norsk Tippings enorme mengde med spilleatferdsdata over mange år, gjør at de er i en særstilling. Å finne sammenhenger i spillemønster og atferd som indikerer økt risiko for spilleproblemer er krevende, men likevel mulig ved å utnytte digitale verktøy, maskinlæring og pilotering med kontrollgrupper.

Lotteritilsynet støtter satsingen på Spillepuls og merker seg at kundene som har deltatt i pilotene er positive til å få direkte tilbakemelding på eget spillemønster. Ved å sammenligne de som har lest meldinger fra Spillepuls med en kontrollgruppe, ser vi at andelen som reduserer spillintensiteten øker etter hvert som Spillepuls forbedres gjennom 2021.

## 6.3 EL – European Lotteries Responsible Gaming Standard

Norsk Tipping er medlem i organisasjonen European Lotteries og er sertifisert etter EL standarden “Responsible Gaming”. Standarden dekker store deler av virksomheten og for andre gang får Norsk Tipping full score på 11 av 11 områder.

Lotteritilsynet mener at sertifiseringen som er utført av DNV (Det Norske Veritas) er grundig og omfattende. Dette viser at Norsk Tipping vektlegger at internkontroll og revisjon skal etterleves objektivt for å sikre arbeidet med ansvarlig spill.

## 6.4 Ansvarlighetskommunikasjon

Norsk Tipping har tatt grep for å styrke budskapene om farene med pengespill og rammeverk for ansvarlig spill, både i kundereisen, salgskanaler og andre flater der Norsk Tippings markedsaktiviteter er synlige.

Selskapet viser til at målet med kommunikasjonen er å forebygge risikoatferd, men også bygge kunnskap om ansvarlighetsarbeidet til Norsk Tipping. Lotteritilsynet ser at selskapet klarer å personalisere kommunikasjonen direkte til spillere som er i risikogruppen blant annet via Spillepuls, men også når spillerne er til stede i kasinoportalen.

Lotteritilsynet støtter strategien Norsk Tipping velger for denne typen kommunikasjon og understreker behovet for få frem helsegevinster ved å redusere intensiv pengespillaktivitet.

De ulovlige pengespilltilbyderne følger etter med tilsvarende kommunikasjon. Dette er krevende for Norsk Tipping, da de ulovlige tilbydernes kommunikasjon kan skape inntrykk av at de opptre som lovlige og ansvarlige. For å styrke informasjonsarbeidet foreslår Lotteritilsynet at Norsk Tipping samarbeider med Norsk Rikstoto om å utarbeide harmonisert og likelydende informasjon om farene med pengespill og om tiltak som reduserer risiko for uheldig spilleatferd.

- Lotteritilsynet foreslår at enerettsaktørene i samarbeid utarbeider likelydende og relevant informasjon om faresignal og hvilke helseskader overdreven spilling kan ha for den enkelte spiller og pårørende.

## 6.5 Nye Multix og Belago terminaler i 2021

Lotteritilsynet vil følge utviklingen for de nye terminalene tett, og spesielt Belago som fremdeles er det pengespillet med høyest snitt tap per spiller i 2021, se figur 2.4.2.

Det er bra at Norsk Tipping har fått på plass tidligere etterspurt funksjonalitet på terminalene, deriblant tilgang til kundens totale spillregnskap siste 365 dager og Playscan med selvtest. Knappen for 24-timers spillpause er stor og alltid tilgjengelig, også under spill.

## 7. Lotteritilsynets vurdering av Norsk Tippings rammeverk for ansvarlig spill

Norsk Tipping kan også i år vise til at de jobber systematisk for å sikre at pengespilltilbudet er ansvarlig og balansert. Dette er dokumentert i selskapets strategi og forretningsmodell. Lotteritilsynet har mottatt rapporter som viser god styring og kontroll med selskapets måltall. Norsk Tipping overvåker kundenes spilleatferd og har vist at de klarer å iverksette tiltak for å kjøle ned spillaktivitet raskt, når behov oppstår. I et overordnet perspektiv kan vi også lese variasjoner i balansen mellom attraktivitet og ansvarlighet med Playscan-indeksen. I 2021 er den positiv til tross for kanalisering av flere høyintensive kasinospillere gjennom året.

Selskapets ansvarlighetsteam har opparbeidet høy kjernekompetanse om de negative sidene med pengespill og de er en svært viktig bidragsyter for å sikre at tiltak treffer der behovet er størst. Kontinuerlig forbedring er et viktig prinsipp for å finne en ansvarlig balanse i pengespillmarkedet. Norsk Tipping har vært i en særstilling når det gjelder tilgang til data om spilleatferd over lang tid. Det betyr også at selskapet har et spesielt ansvar for å sikre kontinuerlig forbedring i ansvarlighetsrammeverket og opparbeide seg kunnskap om de negative sidene ved pengespill.

I et overordnet samfunnsperspektiv har Norsk Tippings som statlig aktør en plikt til å bidra til økt kunnskap som skal redusere skadene som pengespill forårsaker. Det betyr at det er viktig at selskapet bør stille data i egnet format tilgjengelig for bred forskning herunder til høyskoler og universitet.

Styrken i enerettsmodellen ligger blant annet i at den er egnet for tett oppfølging og kontroll fra myndighetene. Når ikke inntjening og høyest mulig økonomisk overskudd er hovedmålet med virksomheten, er det lettere å innføre tiltak som reduserer problematisk spilleatferd. Samtidig fungerer et samlet bredt lotteritilbud hos Norsk Tipping som et verktøy for å justere markedet inn mot balanserte kanaliseringsmål, herunder spill med lavere risiko.

### 7.1 Oppfølging av fjorårets rapport til Norsk Tippings generalforsamling

I fjorårets rapport til generalforsamlingen foreslo Lotteritilsynet seks konkrete områder som Norsk Tipping måtte følge opp. Vi hadde blant annet en forventning om at Norsk Tipping skulle jobbe intensivt og bevisst for å redusere omsetningen på de mest risikofylte pengespillene. Dette har selskapet fulgt opp med å nedjustere delgrensene på Instaspill to ganger, og der effekten blant annet vises ved lavere snitt tap per spiller på Instaspill, se figur 2.4.2.

Videre har Norsk Tipping forbedret informasjon om farene med pengespill og tydeliggjort budskapene jevnlig i alle salgskanaler. Dette er bra, men samtidig forventer vi at budskapene utvikles

ytterligere i takt med ny kunnskap om hvilke skader overdreven spilling har på fysisk og psykisk helse, også kommentert i pkt. 6.6.

Nedenfor følger kommentarer til øvrige forbedringsområder fra fjorårets rapport.

#### 7.1.1 Kasinospilltilbudet til Norsk Tipping

Tre av områdene vi pekte på i fjorårets rapport omhandler kasinospilltilbudet. Dette var problemstillinger rundt tilgjengelighet, omfang av spilltitler og utvidelse av pauseverktøy.

Disse områdene er ikke svart fullt ut av Norsk Tipping i 2021, men selskapet har et pågående arbeid med å evaluere tapsgrenseregimet. Lotteritilsynet skal møte Norsk Tipping i slutten av mars måned, hvor vi får presentert forslag til endringer. Norsk Tipping viser også i sin ansvarlighetsrapport til at problemstillingene omkring kasinospillene er tatt høyde for i ny strategi om balanserte kanaliseringsmål.

Lotteritilsynet velger likevel her å peke på områder vi ser som problematiske innenfor kasinospillene og som vi forventer at kartlegges ytterligere.

Det er god grunn til å hevde at de fleste av spillerne til Norsk Tipping i løpet av relativt kort tid kjøper mesteparten av spillene sine i appen på mobilen, se figur 2.5.1 Mobilen er den digitale plattformen som vi har tilgjengelig på kroppen nærmest døgnet rundt.

Koronapandemiens effekt på befolkningens spillevaner er fremdeles uklart, men kjøp av spill i kommisjonærkanalen, spill i kasse og terminalspill og web går tilbake. Dette er en forventet utvikling, men den har muligens gått mye raskere som følge av pandemien. Digitaliseringstrender i samfunnet er utenfor Norsk Tipping kontroll og det er vanskelig, om ikke umulig å styre utviklingen i salgskanalene.

Etter innlogging på mobilen blir spilleren presentert for et åpningsbilde med alle spillkategoriene, inkludert Kongkasino. Forskning har vist at økt tilgjengelighet påvirker spillere som er i risikogruppene spesielt. Desto viktigere er det å følge ekstra nøye med på hva effekten av tilgjengelighet betyr for alle spillere, men spesielt for de i risikogruppene.

Norsk Tipping kanaliserer høyintensive spillere mer enn noen gang og disse spillerne skal ikke bli trigget til å spille mer. Videre medfører digitaliseringstrendene at nordmenn som ikke har spilt kasinospill tidligere, nå oftere og lettere blir eksponert for kasinospill rett etter innlogging i appen.

Det kan være eksterne forhold som ikke Norsk Tipping har kontroll på som øker tilgjengeligheten til kasinospill. Det er ikke ønskelig at nordmenn som ikke har spilt slike spill før, rekrutteres til disse høyrisikospillene som følge av økt tilgjengelighet.

Vi forventer at Norsk Tipping også forebygger økende risiko for spilleproblem som følge av andre trender og trekk innenfor teknologiutvikling.

- Digitaliseringstrendene peker i en tydelig retning og det er mobiltelefonen som er løsningen for de fleste når netthandel- og underholdningsbehov skal dekkes. Vi ber om at Norsk Tipping tester effekten av å fjerne Kongkasino fra innloggingsiden i appen.

I fjorårets rapport til Norsk Tippings generalforsamling uttrykte vi bekymring for økt antall spillere og økt omsetning på Kongkasino selv om dette er i samsvar med kanaliseringsoppdraget. Det er en klar forventning om at spilltilbudet på Kongkasino skal være mindre aggressivt enn det ulovlige markedet og at andelen høyt involverte spillere reduseres i takt med fallende omsetning i denne kategorien.

Vi problematiserte at kasinospilltilbudet til Norsk Tipping på mobilen og web fremsto som veldig likt det ulovlige markedet og vi stilte spørsmål om det var nødvendig å tilby over 200 spilltitler for Kongkasino. Per 1. mars 2022 er antall spilltitler økt til over 300 spilltitler. Lotteritilsynet er også oppmerksomme på at Norsk Tipping skifter hyppig spilltitler for å være attraktive. Vi stilte videre spørsmål om effekten av Jackpotgevinster i Kongkasino.

Norsk Tipping svarer ut spørsmålene med å vise til ny overordnet strategi og balanserte kanaliseringsmål. Lotteritilsynet er kjent med ny strategi og hvordan selskapet vil skru spilltilbudet mot spill med mindre risiko. Likevel stiller vi spørsmål om Norsk Tipping undervurderer betydningen av det høye antallet spilltitler på Kongkasino og de store Jackpot premiene.

- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping kartlegge og rapportere om behovet for antall spilltitler i Kongkasino.
- Lotteritilsynet oppfordrer Norsk Tipping til å redusere avsetning til Jackpot gevinster i Kongkasino for å unngå at høye premier trigger til mer intensivt spill.

Lotteritilsynet savner tilbakemelding på evaluering av pauseverktøyene, herunder om spilleren selv kan velge å stenge seg ute for spill til ulike tidspunkt av døgnet, for eksempel spill om natten.

- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om tilbakemelding på gjennomført evaluering av pauseverktøyene.

### 7.1.2 Oddsentilbudet til Norsk Tipping

I fjorårets rapport ba Lotteritilsynet at Norsk Tipping utreder og innfører en felles delgrense for Oddsen. Norsk Tipping har svart dette ut med de ville gjøre en helhetlig vurdering av hele grenseregimet og de vil gi oss tilbakemelding på dette i forbindelse med selskapets prosjekt «Evaluering av tapsgrenser» i arbeidsmøte i mars 2022.

Lotteritilsynet understreker likevel viktigheten av tapsgrensene og at de er effektive for å redusere skader og problematisk spilleatferd. Spillernes positive holdninger til tapsgrenser er også økende, og det er stadig flere som gir tilbakemelding om at oppleves som relevante for seg, se Norsk Tippings egen rapport side 32. Det er videre viktig å merke seg at de aller fleste ikke spiller videre hos andre, men venter på at tapsgrensen nullstilles, se samme rapport side 33.

I UIB sin Befolkningsundersøkelse<sup>2</sup> fra 2019 kommer det frem at det er spillere som er i risikogruppene som er mest positive til tapsgrenser. Dette er svært viktige og interessante signal fra spillerne som Norsk Tipping må kartlegge videre. I teorien kan dette bety reell etterspørsel etter tapsgrenser fra de spillerne som trenger de mest, et behov som må dekkes av Norsk Tipping.

Vi ser at Norsk Tipping kanaliserer spillere på Oddsen og øker antallet spillere betydelig, se figur 2.3.1. I selskapets egen ansvarlighetsrapport går det frem at hele 37 prosent av sportsspillerne til Norsk Tipping har oppgitt at de har spilt hos ulovlige tilbydere, men at omfanget er redusert i 2021.

Spillerne på Oddsen kan i dag sette maksimal tapsgrense til 20 000 kroner per måned. De aller fleste har ikke råd til å tape i nærheten av dette beløpet på en måned. Selv om Oddsen-spillerne har tilgang til spillregnskap og pauseverktøy er beskyttelsen lavere for risikospillerne i denne kategorien sammenlignet med for eksempel Instaspill.

---

<sup>2</sup> [UIB Befolkningsundersøkelse 2019](#)

Et av kjennetegnene for spillerne i Oddsen-kategorien er at de ofte er svært interessert i sporten de spiller på og en del av disse spillerne spiller oftere enn andre.

Når gevinster legges oppå tapsgrensene kan det være vanskeligere å ha oversikt over hvor mye en egentlig taper. Norsk Tipping har tidligere gjennomført undersøkelser som viser at spillere som deltar i Oddsen og kasinospill oftere benytter gevinster til nytt spill. Selskapet innførte tiltak ved at gevinster over 20 000 kroner ikke blir lagt til tapsgrensen.

Det er fremdeles en stor andel rødt spill på Oddsen og Norsk Tipping må følge spesielt med på spillere som har tapsgrense opp mot totalgrensen. Selskapet må se særlig på spillemønsteret til disse og vurdere i hvilken grad gevinster har betydning for negativ utvikling av spilleatferden.

- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping undersøke i hvilken grad re-spill av gevinster påvirker høyinvolverte spillere på Oddsen og risikospillere spesielt, og kartlegge mulige risikoreducerende tiltak.

## 7.2 Obligatorisk pause etter spill i en time

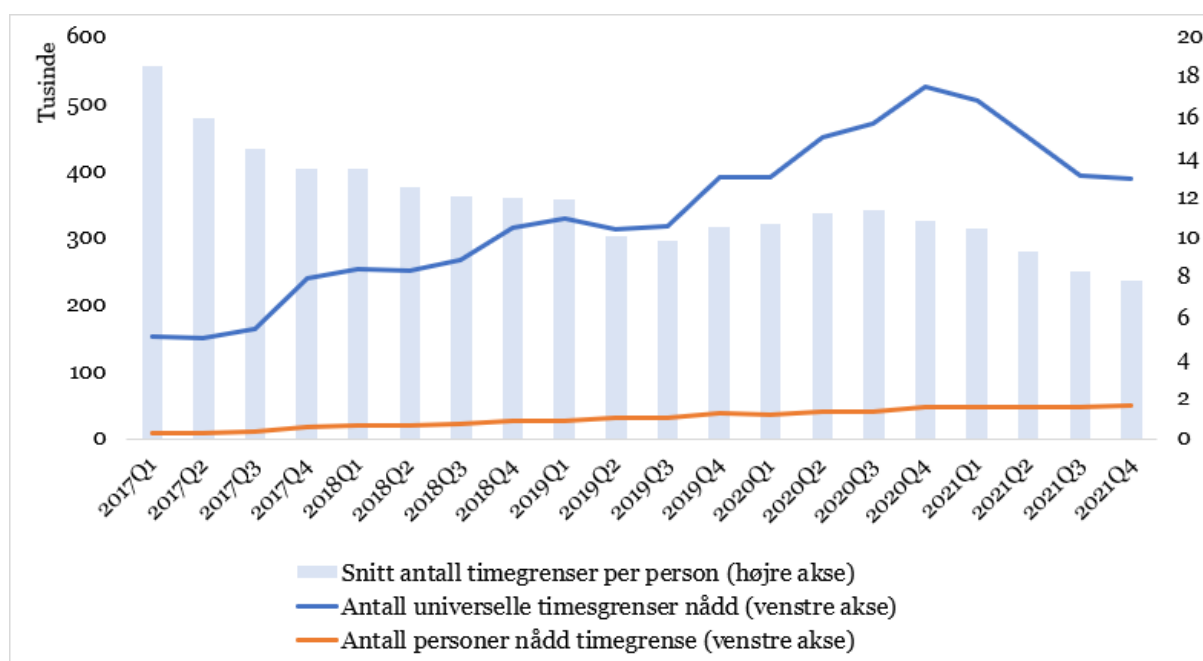
Et viktig prinsipp i den norske modellen er at tiltak som skal redusere uheldig spilleatferd treffer de spillerne som trenger det mest. Obligatorisk pause etter spill i en time er et tiltak som treffer høyintensive spillere, blant annet på Kongkasino. Formålet med pausen er å bevisstgjøre spilleren om tidsbruk og økonomisk tap, slik at spilleren bryter av en lengre spillerunde og enten tar pause eller stopper og velger å gjøre noe annet enn å spille pengespill.

1. desember 2020 ble denne pausen endret fra 90 sekunder til 15 minutt. Endringen var grundig utredet i en egen studie i samarbeid med anerkjente forskere på pengespillområdet.

Resultatet av endringen går frem av figuren under. Vi ser at antall timesgrenser per spiller faller kraftig i 2021. Det kan bety at spillerne i mindre grad går tilbake etter pausen og utvidelsen virker etter sin hensikt.

Like fullt viser og den oransje linjen at det er en svak økning i antall personer som når timesgrensen i 2021. Det kan for eksempel være høyintensive spillere som er kanalisert i løpet året.

Figur 7.2.1



Lotteritilsynet mener at utvidelsen av obligatorisk pause har hatt god og viktig effekt for høyintensiverte spillere. Grunnlaget for fastsettelse av 15 minutters obligatorisk pause er godt forankret og etterrettelig.

Når tiltak ser ut til å virke, må Norsk Tipping være særlig oppmerksomme på evaluering og rom for ytterligere forbedringer. Spillere som blir stoppet av timegrensen mer enn en gang, når den i gjennomsnitt ni ganger per kvartal i 2021. Til tross for den positive utviklingen, mener Lotteritilsynet at det er fortsatt et høyt gjennomsnitt på antall obligatorisk pause per spiller, og at det derfor bør vurderes ytterligere tiltak.

Lotteritilsynet foreslår at Norsk Tipping kartlegger tiltak som skal forsterke obligatorisk pause. Dette kan for eksempel være at det kommer en påminnelse om aktiv spilletid etter 45 minutter så kommer pausen. Eller at spillere som når timesgrensen flere ganger må ta lengre pauser, basert på hvor mange ganger de når pausen.

- Lotteritilsynet foreslår at Norsk Tipping evaluerer effekten av obligatorisk pause etter spill i en time og kartlegger forbedringstiltak.

## 8. Oppsummering del 1

Lotteritilsynet berømmer Norsk Tipping for at de var raske med å nedjustere grensene da analyser viste mer problematisk spilleatferd blant risikospillere. Nedjustering av tapsgrenser er etter Lotteritilsynets oppfatning et godt eksempel på at den offentlige kontrollen er god og at det er mulig å innføre tiltak raskt ved behov. Lotteritilsynet ser frem til å få en gjennomgang av forslag til endring i tapsgrenser i mars 2022 og vil vurdere forslagene i samarbeid med departementet og Norsk Tipping.

Vi ser at nedjustering av grenser har hatt en dempende effekt for de spillerne med høyest tap, men likevel er det vanskelig å redusere ytterligere aktivitet på Kongkasino, selv om informasjonskampanjer og forebyggende tiltak er innført.

Det er god grunn til å tro at ytre faktorer utenfor Norsk Tippings kontroll påvirker selskapets kunder. Dette er områder som Norsk Tipping må være særlig oppmerksomme på, spillene er svært tilgjengelige, plattformene er stabile, distribusjonsløsningene raske og billige, grafikken er god og betalingsløsninger er raske og effektive. Denne utviklingen vil påvirke folks spillevaner og det er krevende når mange usikkerhetsfaktorer påvirker spilltilbudet.

Det blir viktig for Norsk Tipping å ha et bevisst forhold til ytre påvirkningsfaktorer, redusere usikkerhet og løse problemer med tiltak som beskytter mot problematisk spilleatferd. Sett i lys av at forskning tar tid, ser Lotteritilsynet at det er krevende for Norsk Tipping å stå i denne usikkerheten.

Nedenfor følger en oppsummering av Lotteritilsynets forslag til konkrete områder som må følges opp av Norsk Tipping:

- Vi foreslår at enerettsaktørene i samarbeid utarbeider likelydende og relevant informasjon om faresignal og hvilke helseskader overdreven spilling kan ha for den enkelte spiller og pårørende.
- Digitaliseringstrendene peker i en tydelig retning og det er mobiltelefonen som er løsningen for de fleste når netthandel- og underholdningsbehov skal dekkes. Vi ber om at Norsk Tipping tester effekten av å fjerne Kongkasino fra innloggingssiden i appen.
- Lotteritilsynet foreslår at Norsk Tipping evaluerer effekten av obligatorisk pause etter spill i en time og kartlegger forbedringstiltak.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping kartlegge og rapportere om behovet for antall spilltitler i Kongkasino.
- Lotteritilsynet oppfordrer Norsk Tipping til å redusere avsetning til Jackpot gevinster i Kongkasino for å unngå at høye premier trigger til mer intensivt spill.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om tilbakemelding på gjennomført evaluering av pauseverktøyene.

## Del 2 – vurdering av Norsk Tippings Kanaliseringseffekt

### 9. Innledning

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

I vurdering av Norsk Tipping sin kanaliseringsevne har vi lagt til grunn en rekke måleparameter. Vi benytter tall fra Norsk Tipping, resultat fra våre 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 utenlandske spillselskapene. Vi sammenligner også endringer i antall spillere.

Metode for å estimere omsetning i det utenlandske markedet endres noe ettersom vi får ny kunnskap. Estimaten som vi presenterer for 2021 er basert på kunnskapen vi har nå. Metoden vår for å estimere markedet ble for tre år siden vurdert av Oslo Economics. Deres overordnede konklusjon var at vi har en god strategi for estimering av markedet, og i senere estimat har vi sett til deres anbefalinger.

Norsk Tipping har for å motvirke problematisk spilleatferd og redusere skadevirkninger, for eksempel tapsgrenser. Slike tiltak er presentert i del 1 av rapporten, og det er verdt å merke seg at forebyggende og skadereduserende tiltak i seg selv påvirker både omsetning og kanalisering uten at dette er omtalt spesielt her.

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 utenlandske spilltilbydere | Kvartalsvise rapporter om omsetning i Norden fra børsnoterte spillselskap          |
| Svenske skattedata                                  | Beregninger gir svenske omsetningstall                                             |
| 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)                             |

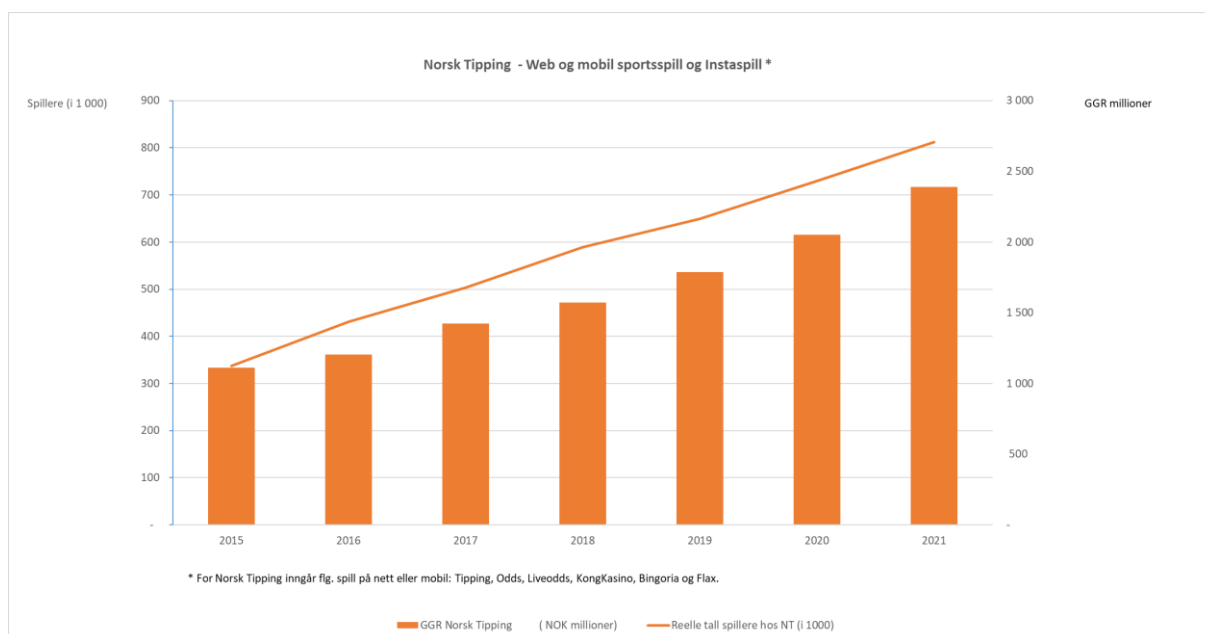
## 10. Kanalisering

### 10.1 Data fra Norsk Tipping

| Nøkkeltall fra Norsk Tipping (2020)                              |               |
|------------------------------------------------------------------|---------------|
| Antall registrerte spillere – spilt siste år                     | 2 090 000     |
| Netto omsetning (GGR) <sup>3</sup>                               | 8 671 000 000 |
| Antall nettspillere – spilt siste år                             | 1 620 000     |
| Siste tre måneder (snitt)                                        | 1 350 000     |
| Netto omsetning over nett (GGR)                                  | 6 183 000 000 |
| Antall nettspillere av spill i konkurranse med ulovlige siste år | 812 000       |
| Siste tre måneder (snitt)                                        | 550 000       |
| Netto omsetning i spill i konkurranse (GGR) - digitalt           | 2 292 000 000 |

Ved utgangen av 2021 hadde Norsk Tipping 1,6 million spillere som har spilt på nett, minst én gang i løpet av året. 1,35 million hadde i snitt spilt i løpet av et kvartal i 2021. Om lag 550 000 hadde i løpet av et kvartal spilt spill som står i direkte konkurranse til spillene som tilbys av ulovlige pengespillselskap.

Netto omsetning for spillene i direkte konkurranse utgjorde totalt nær 2,3 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 sportsspill. Omsetningen for sportspill over nett utgjør om lag 1 milliard. I tillegg kommer i overkant av 1,27 milliard 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.



#### 10.1.1 Norsk Tippings egne undersøkelser

Som Lotteritilsynet, gjennomfører også Norsk Tipping (NT) egne spørreundersøkelser der man blant

<sup>3</sup> Total innsats fratrukket utbetalte gevinster

annet kartlegger hvor mange som har spilt på utenlandske nettsteder de siste tre månedene. Fra NT sin undersøkelse har 5,0 % svart at de har spilt hos utenlandske tilbydere de siste tre månedene (nær 8 000 spurte i 2021). NT sitt resultat for 2021 er ikke direkte sammenlignbart med 2020 da målingen/metoden ble endret i løpet av 2020. 2020 resultat ble i fjorårets rapport til 3,6 %, men skulle ifølge NT vært 4,9 etter den nye metoden. Dermed viser NT sine målinger stabilitet fra 2020 til 2021.

## 10.2 Data fra Lotteritilsynet

Fra undersøkelser<sup>4</sup> som Sentio Research AS utfører på oppdrag fra Lotteritilsynet, både kvartalsvise 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 tilbyderne. 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 på Norsk Tipping og på spilltilbydere uten tillatelse i Norge.

### Nettspillere

Ifølge våre kvartalsvise målinger var andel i befolkningen som har spilt pengespill på Internett og mobil 30 % i 2021<sup>5</sup>. Dette utgjør 1 280 000 personer uavhengig av om man spiller på norske eller utenlandske nettsteder og hvilke spill som spilles. I forrige kanaliseringsrapport<sup>6</sup> var tilsvarende andel nettspillere 29 % i 2020 som den gang utgjorde 1 220 000 personer.

Disse målingene fanger ikke opp alt nettspill<sup>7</sup>, 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. Veksten ser også ut til å avta.

I målingene gjennom 2021 har 3,6 % svart at de har spilt hos ulovlige tilbydere. Dette utgjør 160 000 spillere. Resultatene samsvarer med de halvårlige målingene der også 3,6 % svarte at de hadde spilt på utenlandske nettspill i 2021.

Diagrammet nedenfor viser at sett over tid, så indikerer data en reduksjon i andel som spiller på utenlandske nettsteder de tre – fire siste årene.

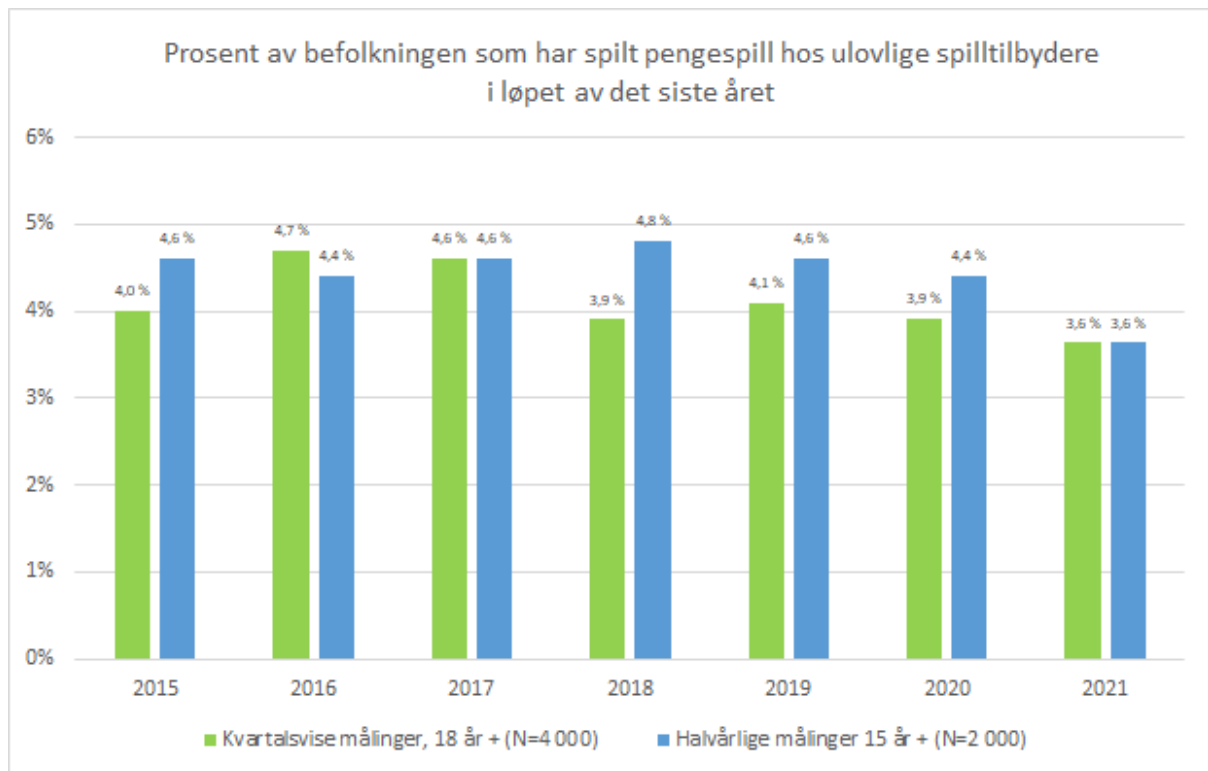
---

<sup>4</sup> Gjennom fire kvartalsvise undersøkelser per år (mars, juni, september og desember) om spill på nett er det årlig gjennomført totalt 4 000 telefonintervju i tilfeldige 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.

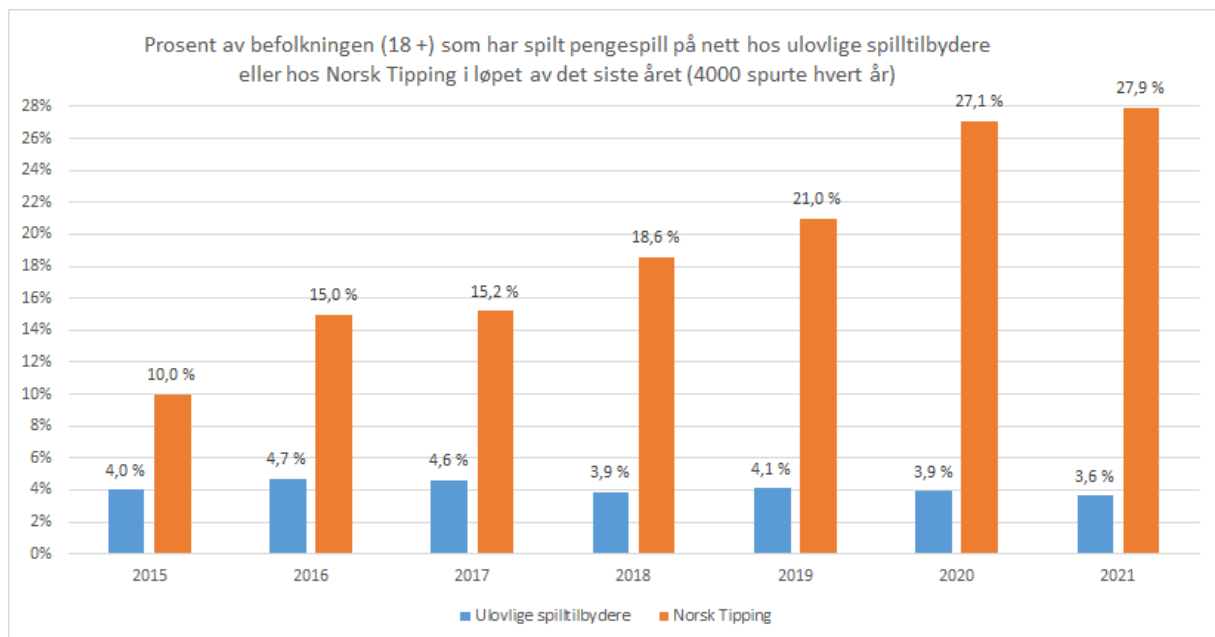
<sup>5</sup> Feilmargen på 29,6 % +/- 1,4 %. Feilmargen på 3,6 % +/- 0,6 %

<sup>6</sup> Utarbeidet og levert til KUD mars 2021

<sup>7</sup> Norsk Tipping oppgir at ca. 1,6 million spillere har spilt nettspill (web og mobil) en eller flere ganger i løpet av 2021. Ca. 1,35 million har spilt i løpet av en tremåneders periode.



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, særlig gjennom 2020, er det indikasjoner på at andelen som spiller hos de utenlandske spilltilbyderne er redusert. I 2021 svarte 27,9 % at de har spilt på nett hos Norsk Tipping mens 3,6 % at de hadde spilt hos utenlandske tilbydere.

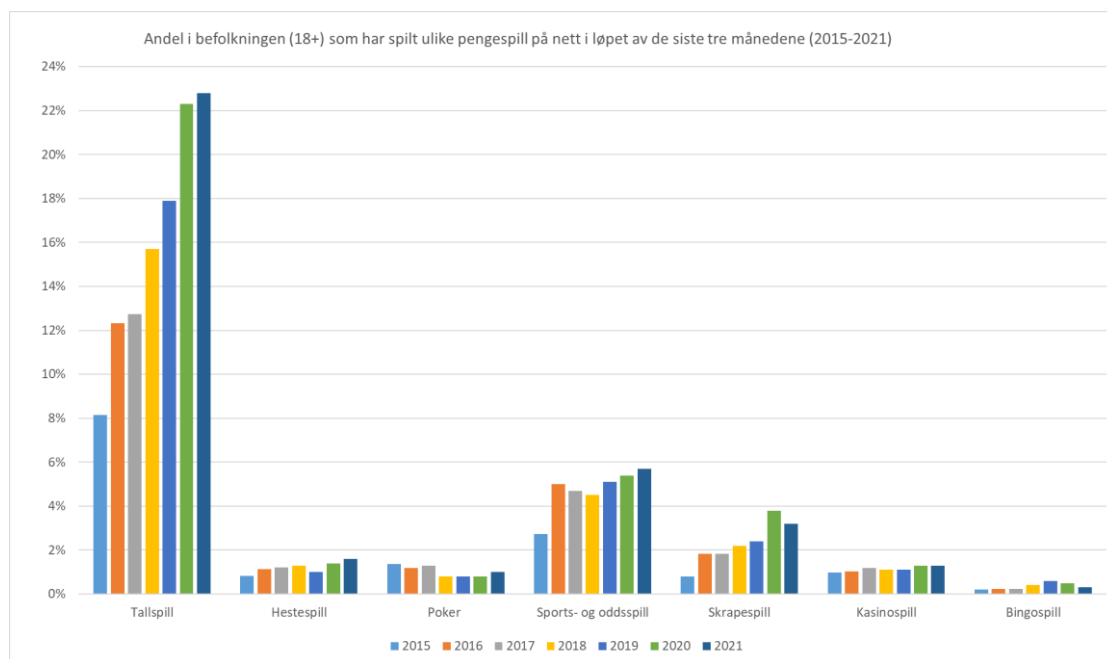


#### Hva nettspillere har spilt de siste tre månedene

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 sportsspillene og skrapespill vi ser en økning de siste årene. Diagrammet under viser andel i befolkningen som har spilt de ulike spillene på nett i løpet av de siste tre månedene på undersøkelsestidspunktet. Prosent er beregnet fra totalutvalget for undersøkelsene, og ikke i prosent av nettspillere.



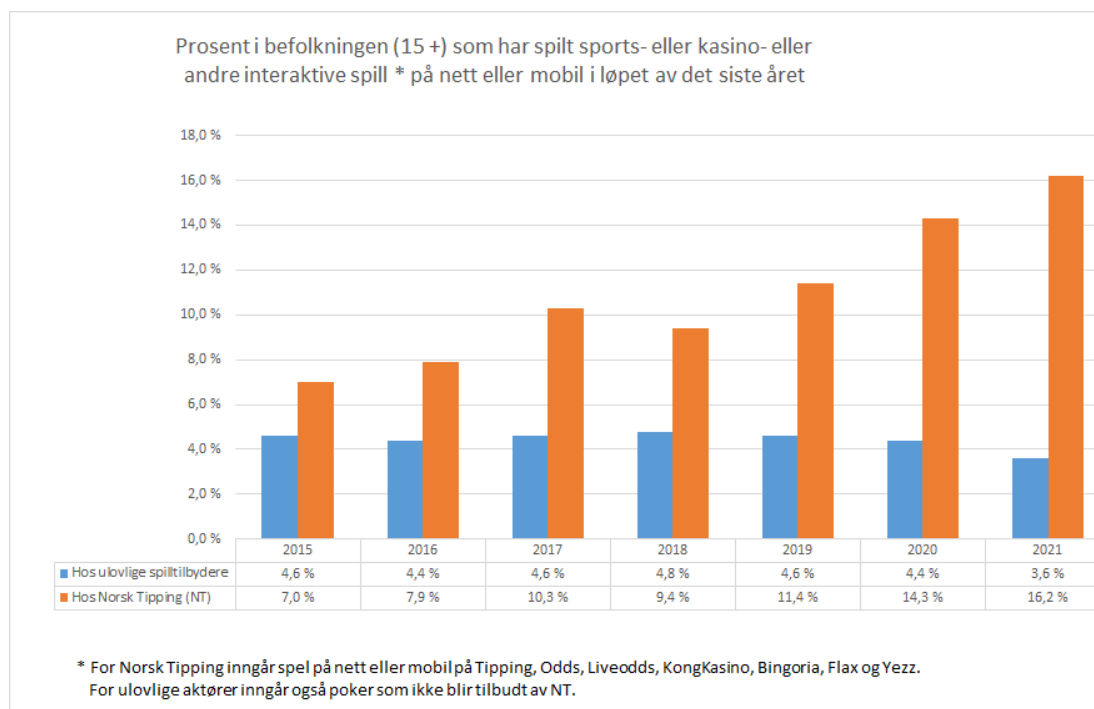
Fra resultatene over, og de som har spilt de siste tre månedene kan vi beregne hvor mange personer det vil utgjøre i 2021. Folketall, 18 år og eldre, i Norge var 4 317 000 personer per 31. desember 2021.

| Beregnet antall (fra Sentio-målingene) som har spilt på nett / mobil de siste 3 månedene i 2021 |        |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------|
| Tallspill                                                                                       | 22,8 % | 980 000 |
| Hestespill                                                                                      | 1,6 %  | 70 000  |
| Poker                                                                                           | 1,0 %  | 40 000  |
| Sport- og oddsspill                                                                             | 5,7 %  | 250 000 |
| Skrapespill                                                                                     | 3,2 %  | 140 000 |
| Kasinospill                                                                                     | 1,3 %  | 60 000  |
| Bingospill                                                                                      | 0,3 %  | 10 000  |

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 underreportering.

Diagrammet under viser prosent i befolkningen som har spilt på ulovlige eller som har spilt spill hos

Norsk Tipping som er i direkte konkurranse til de utenlandske. Disse resultatene er basert på de halvårlige 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, men viser heller en reduksjon. For Norsk Tipping vises derimot en 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.



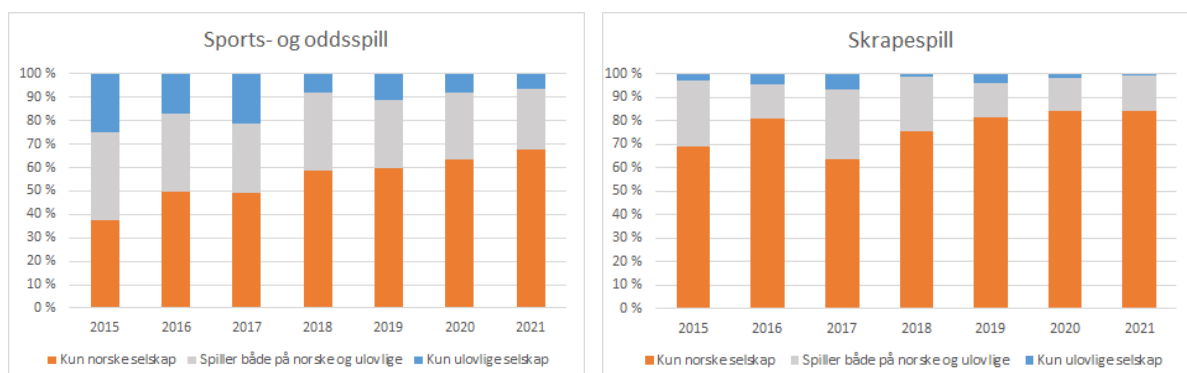
### Hvor spilles de ulike spillene?

Tallspill spilles hovedsakelig hos Norsk Tipping og poker spilles utelukkende på utenlandske nettsider. Når det gjelder totalisatorspill på hest spilles det meste hos Norsk Rikstoto. Dette underbygges av at 88 % av de som har spilt totalisatorspill på nett i 2021 sier de har spilt hos Norsk Rikstoto, og 82 % sier at de kun spiller hos norske spillerselskap.

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, skrapespill og kasinospill fordeler seg prosentvis<sup>8</sup> etter om de spiller hos norske eller hos ulovlige tilbydere.

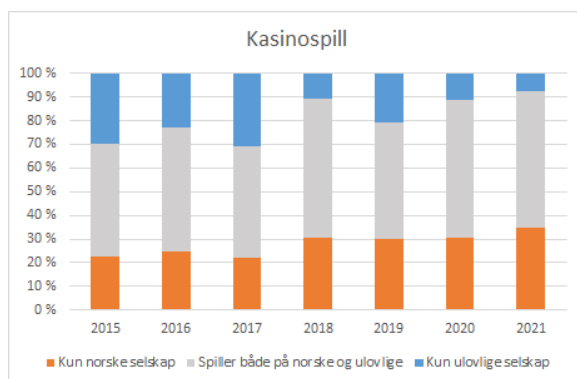


Diagrammene viser spillere som bare har spilt hos Norsk Tipping, både hos Norsk Tipping og hos utenlandske, samt de som kun har spilt hos utenlandske ulovlige spilltilbydere.

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, og i 2021 har to tredjedeler (68 %) bare spilt hos Norsk Tipping. I tillegg kommer spillerne som spillere 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 også klart den største. Her har mer enn 4 av 5 (84 %) bare spilt hos Norsk Tipping i 2021.

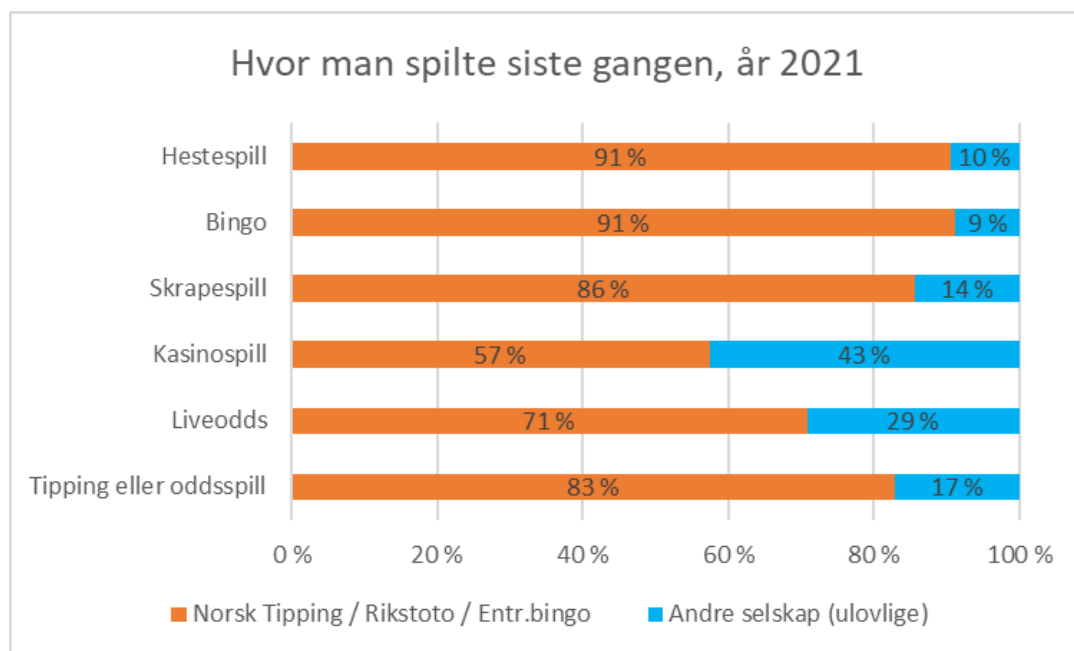
Når det gjelder kasinospill er bildet et annet. Her er det flest (58%) som spiller hos både Norsk Tipping og hos ulovlige tilbydere.



Blant de som har spilt kasinospill, oppgir 43 % at de spilte hos et ulovlig selskap siste gangen de spilte. Det er verdt å merke seg at denne andelen er redusert fra 58 % i 2020 (se neste diagram).

<sup>8</sup> Antall spurte i 2021 for sports- og oddsspill er 226. For skrapespill er tilsvarende tall 126. For kasinospill er tallet 52.

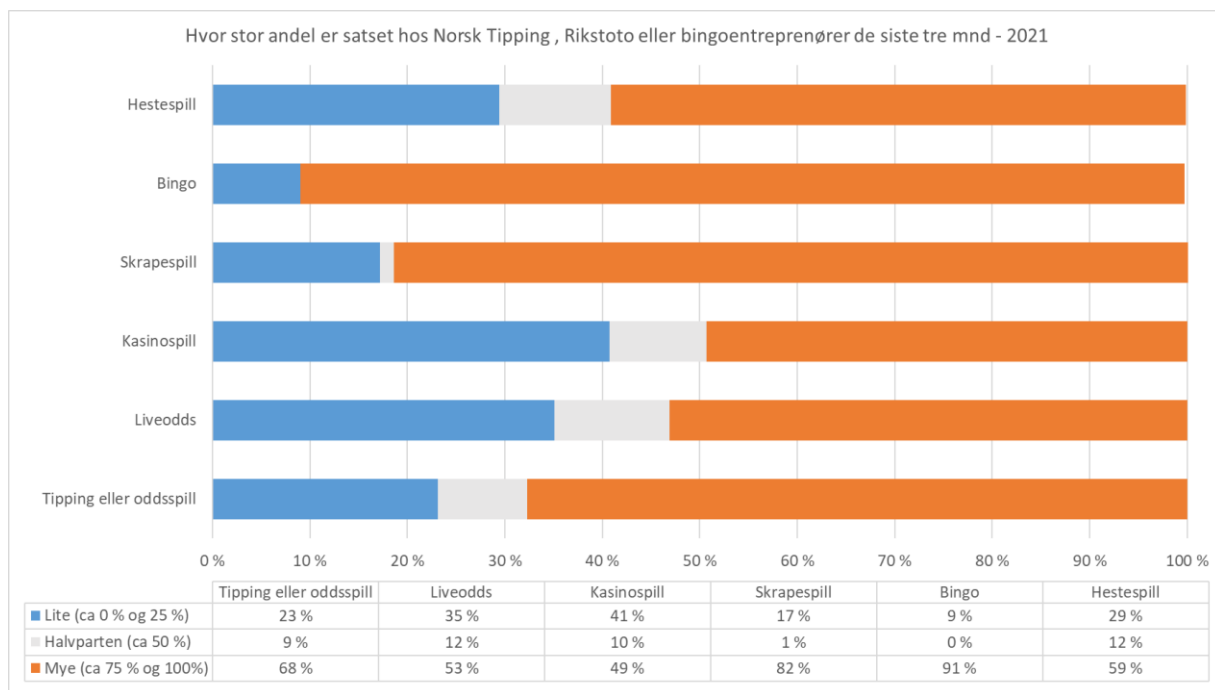
Når det gjelder nettbingo er det så få som spiller at data blir veldig usikre. Vi har kun nådd 92 bingospillere i løpet av 6 år (totalt 28 000 spurte). Ni av tolv bingospillere i 2021 sier at de bare har spilte pengespill hos en norsk tilbyder.



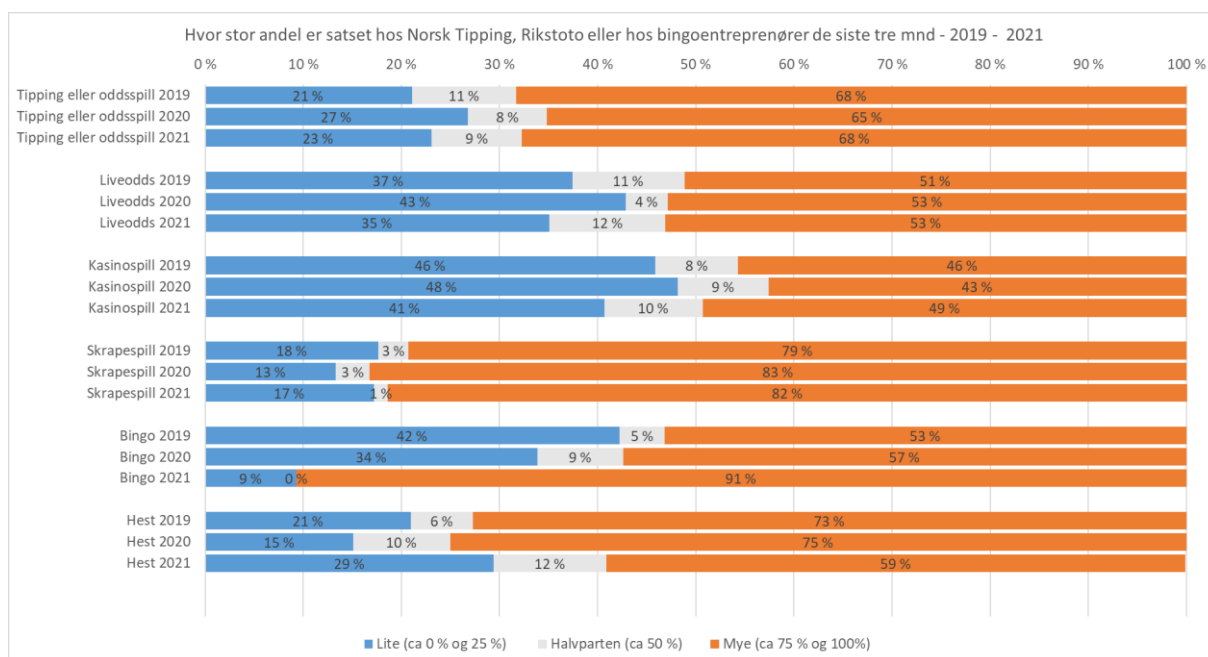
Diagrammet over viser at det særlig er for kasinospill at forholdsvis mange sier de spilte hos ulovlige selskap siste gangen de spilte. For kasinospill og liveodds er det færre som oppgir utenlandske selskap i 2021 sammenlignet med 2020.

| Andel som spilte hos et ulovlig selskap siste gangen de spilte | 2020 | 2021 |
|----------------------------------------------------------------|------|------|
| Hestespill                                                     | 11 % | 10 % |
| Bingo                                                          | 33 % | 9 %  |
| Skrapespill                                                    | 11 % | 14 % |
| Kasinospill                                                    | 58 % | 43 % |
| Liveodds                                                       | 42 % | 29 % |
| Tipping eller oddsspill                                        | 20 % | 17 % |

Diagrammet under viser at særlig for kasinospill, og liveodds er det flere som sier at de satser en mindre andel hos Norsk Tipping. I 2021 er det likevel flere som har satset mest penger hos en norsk aktør innenfor alle grupper av spill.



I det store bildet viser diagrammet nedenfor mest stabile resultat når årene sammenlignes. For alle spill, og fra 2021, også for kasino spill, er det nå flere som sier de har satset mest hos en norsk aktør enn hos en utenlandsk tilbyder.



### Betalingsformidlingsforbudet

Endringer i forskrift om betalingsformidling til pengespill trådte i kraft 1. januar 2020, og forpliktelsene til banker og andre som yter betalingstjenester i Norge ble utvidet. Lotteritilsynet har fra starten i 2020 innarbeidet spørsmål om betalingsformidlingsforbudet i de regelmessige

undersøkelsene som Sentio Research AS utfører for oss. Vi viser her resultatene fra de kvartalsvise målingene i 2021 som har direkte relevans mot kanalisering. Resultat vises for de som spiller hos utenlandske selskap og for de som utelukkende spiller hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

|                                                                                                  | Spiller hos<br>ulovlig selskap<br>(n=146) | Spiller kun hos<br>norsk tilbyder<br>(n=1025) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Endrede spill-vaner siste året (til en viss eller stor grad)                                     | 30 % (n=44)                               | 10 % (n=101)                                  |
| - er begynt / spiller mer                                                                        | 16 %                                      | 38 %                                          |
| - spiller mindre / tatt pause / sluttet                                                          | 66 %                                      | 42 %                                          |
| - annet / ikke sikker                                                                            | 18 %                                      | 20 %                                          |
| Kjenner til betalingsformidlingsforbudet                                                         | 58 %                                      | 51 %                                          |
| Betalingsformidlingsforbudet har påvirket spillemønsteret<br>(blant de som kjente til forbudet). | 16 % (n=14)                               | 4 % (n=20)                                    |
| - spiller nå bare hos Norsk Tipping / Norsk Rikstoto                                             | 36 % (5 av 14)                            | 89 % (17 av 19)                               |

Fra disse målingene har 30 % av de som spiller hos utenlandske selskap endret spillevanene det siste året. Dette er oftere enn blant de som bare spiller hos de norske selskapene. Blant de som har endret vanene er det oftest (2 av 3) snakk om å redusere spillingen hos de som spiller hos ulovlige tilbydere.

Når det gjelder kjennskap til betalingsformidlingsforbudet er det noe over halvparten som sier de kjente til dette forbudet før de ble gjort oppmerksom om dette i telefonintervjuet. 16 % av de som spiller hos utenlandske selskap, og som visste om forbudet, sier at forbudet har påvirket deres spillemønster, og en tredjepart av disse sier at de nå bare spiller hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto. Legg også merke til at hos de som det siste året sier de bare spiller hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto er det noen som har endret spilling på grunn av betalingsformidlingsforbudet.

### Oppsummert data fra Norsk Tipping og Lotteritilsynet

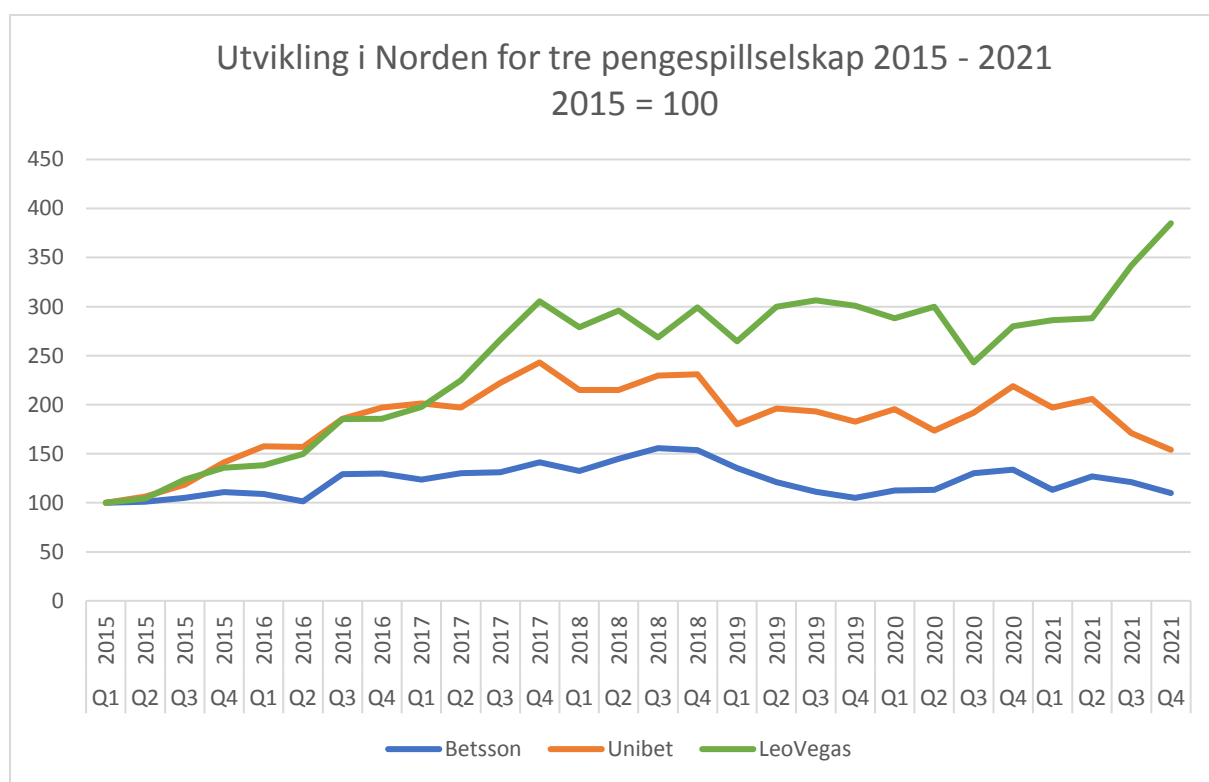
Data som Sentio Research AS samler inn regelmessig for Lotteritilsynet viser at tallet på nettspillere øker hos Norsk Tipping, både totalt og for spillene som er i konkurranse med de ulovlige. Dette viser at spillere kanaliseres til Norsk Tippings tilbud, og i flere år har det nå vært langt flere som spiller hos Norsk Tipping enn hos de ulovlige. De siste års prosentvise andel som spiller hos utenlandske pengespilltilbydere indikerer en liten reduksjon i antall spillere. At det ikke er vekst i deltagelse hos de ulovlige aktørene støttes av data fra Norsk Tipping som er stabile de siste to årene, men deres målinger viser at 5 % spiller hos de ulovlige. Ser man bort fra tallspill på nett, viser data fra Sentio Research at det er sportspill og skrapespill som har hatt størst vekst i spillere de siste årene, og særlig skrapespill det siste året.

For spill der Norsk Tipping konkurrerer direkte med det ulovlige spilltilbudet, viser data fra Sentio for første gang for 2021 at over halvparten av alle spillerne i alle kategorier av spill sier at de spilte hos

Norsk Tipping siste gangen de spilte. For samtlige kategorier av spill er det også flere som sier de har brukt mesteparten av pengene hos en norsk regulert aktør (oftest Norsk Tipping) enn hos de ulovlige. Sentio-målingene viser også som for 2020 at betalingsformidlingsforbudet påvirker spillingen for enkelte.

### 10.3 Nordiske data fra spilltilbydere

Flere spillsselskaper presenterer hvert kvartal offisielle rapporter med omsetningstall. Vi viser her tre børsnoterte selskap som retter sin virksomhet mot Norge. I rapportene oppgis inntekter fra Norden som en samlet region. Merk at siden selskap presenterer tall i ulike valuta er omsetnings-utviklingen her vist standardisert. De to største selskapene, Kindred Group og Betsson har hatt en ganske flat utvikling i Norden siden 2019. Leo Vegas, som av disse tre er den minste aktøren i Norge, har hatt en stor omsetningsøkning siste halvår 2021. Hovedårsaken er oppkjøp som først og fremst påvirker omsetning i Sverige.<sup>9</sup> Selskapene rapporterer gjennom året om god utvikling i enkeltmarkeder, men Norge er ikke nevnt som positiv bidragsyter. Når Norge blir nevnt eksplisitt er det i forbindelse med utfordringer i markedet som følge av betalingsformidlingsforbudet. Vi antar dermed at disse selskapene ikke vokser i Norge.

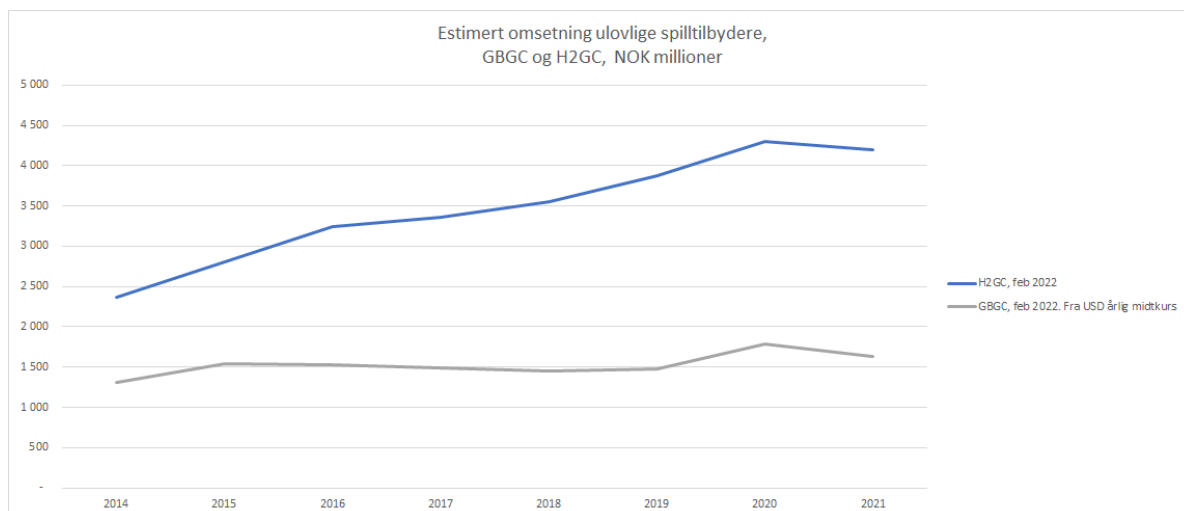


### 10.4 Data fra analyseselskaper

Lotteritilsynet har for 2021 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

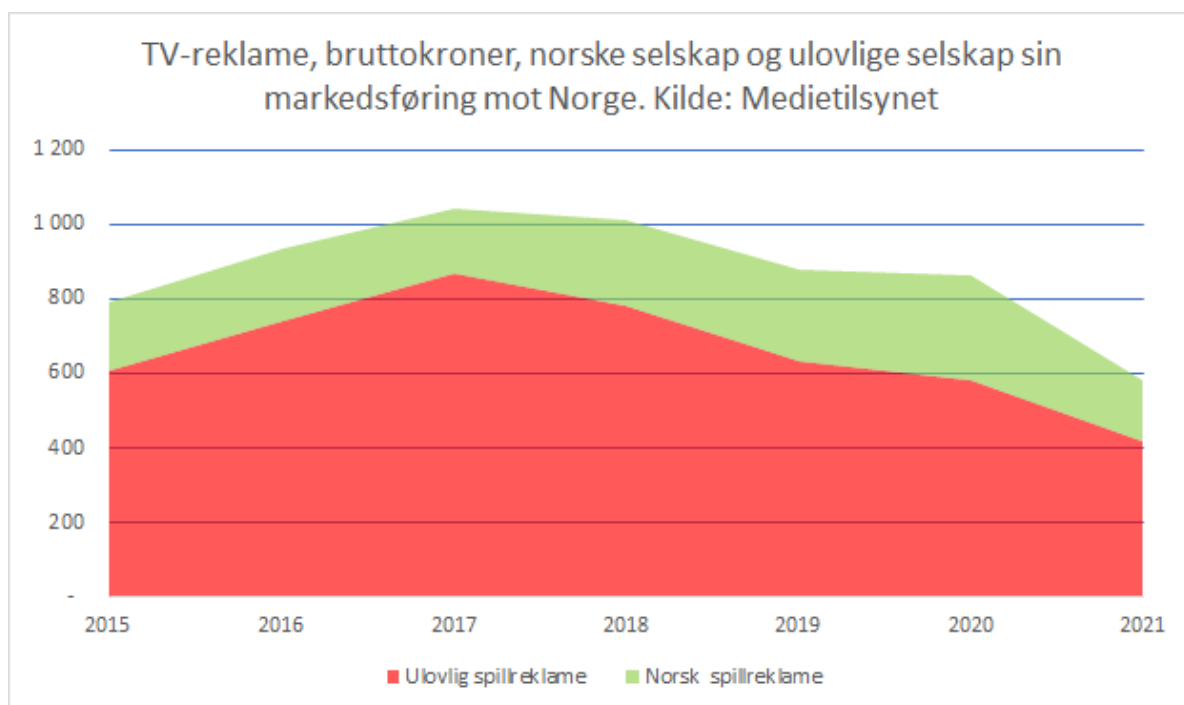
<sup>9</sup> Leo Vegas sitt oppkjøp av Expekt ble fullført i andre kvartal, og integrert i regnskapstallene fra 19. mai 2021.

ikke noen egne vurderinger av tallene som blir presentert, men nevner at tall fra GBGC viser en reduksjon i omsetning for utenlandske selskap fra 2020 til 2021. H2 Gambling Capital beregner i sine estimat en motsatt utvikling, men også her vises en reduksjon fra 2020 til 2021.



## 10.5 Markedsføring på TV

Totalmarkedet for pengespillreklame på TV gikk ifølge Medietilsynet ned med 33 % i perioden august 2020 til juli 2021 sammenlignet med samme periode året før. Totalkostnaden for de ulovlige utgjorde om lag 420 millioner kroner i såkalte bruttokroner. Det betyr at beløpene er beregnet som annonsepris før eventuelle rabatt er trukket fra.



Dette er fjerde året på rad at de ulovlige selskapene reduserer sin reklamebruk, og 35 % det siste året. Også de norske lovlige aktørene reduserte sine reklamekjøp på TV med 27 % til i overkant av 160 millioner kroner. Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Pantelotteriet og Postkodelotteriet inngår i

tallene for norsk spillreklame. At det er blitt mindre TV-markedsføring for ulovlige selskap på TV i Norge, kan i seg selv bidra til den positive kanaliseringen vi ser for Norsk Tipping.

Siden markedsføring over TV er kraftig redusert for ulovlige selskap, og denne reduksjonen bl.a skyldes at flere TV selskap har sluttet å selge ulovlig pengespillreklame, vil ikke Lotteritilsynet lenger bruke utviklingen i denne markedsføringen som en indikator for utviklingen i markedet.

## 10.6 Det regulerte og det ulovlige markedet i Norge – 2021

### 10.6.1 Det regulerte markedet

Enda er ikke alle tall for 2021 mottatt og registrert av Lotteritilsynet, og derfor der omsetningen i deler av det private markedet, kun foreløpige estimat. Fra Norsk Tipping og Rikstoto har vi imidlertid fått rapporterte reelle tall for 2021 her inngår også omsetning fra kommisjonærer og baner.

| Omsetning<br>(millioner kroner)        | Brutto<br>2020 | Netto<br>2020 | Brutto<br>2021 | Netto<br>2021 | Endring i<br>nettooms.<br>(GGR) |
|----------------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------------------------|
| Norsk Tipping (NT)                     | 3 575          | 882           | 4 809          | 1 121         | 27 %                            |
| Sportsspill                            |                |               |                |               |                                 |
| NT Instaspill                          | 22 644         | 1 249         | 22 810         | 1 268         | 2 %                             |
| NT Multix                              | 2 131          | 167           | 2 235          | 174           | 4 %                             |
| NT Belago                              | 1 929          | 134           | 1 740          | 118           | -11 %                           |
| NT tallspill og Flax på papir          | 12 315         | 6 078         | 12 147         | 5 989         | -1 %                            |
| Rikstoto *                             | 3 589          | 1 108         | 3 228          | 983           | -11 %                           |
| Privat marked *<br>– estimert for 2021 | 4 833          | 1 332         | 4 900          | 1 400         | 5 %                             |
| <b>Totalt</b>                          | <b>51 015</b>  | <b>10 950</b> | <b>51 869</b>  | <b>11 054</b> | <b>1 %</b>                      |

\*) Foreløpige tall.

Netto omsetning i 2021 er stort sett stabil fra 2020, og har steget med om lag 1 %. I 2021 utgjør netto omsetning nær 11,1 milliarder.

Spill som har hatt størst omsetningsvekst for Norsk Tipping er sportsspillene. Dette henger sammen med en vekst i tallet spillere som framgår av både NT sine reelle tall og i våre Sentio-data. Kategorien Instaspill har hatt en mindre vekst, og dette må sees i sammenheng med at NT har redusert den maksimale tapsgrensen til kroner 5 000,- per måned. Terminals spillene Multix og Belago har hatt en endring på henholdsvis 4 % og – 11 %. For tallspill og Flax på papir har det totalt vært en liten reduksjon.

Norsk Rikstoto har hatt en reduksjon på 11 % fra 2020. Dette skyldes innføringen av total tapsgrense, men også at noen arrangement måtte avlyses på grunn av Covid-19. I tillegg var koronaåret 2020 et bra år der Rikstoto på grunn av utvidet spilltilbud på hesteløp fra andre land

hadde en vekst på 3 % fra 2019.

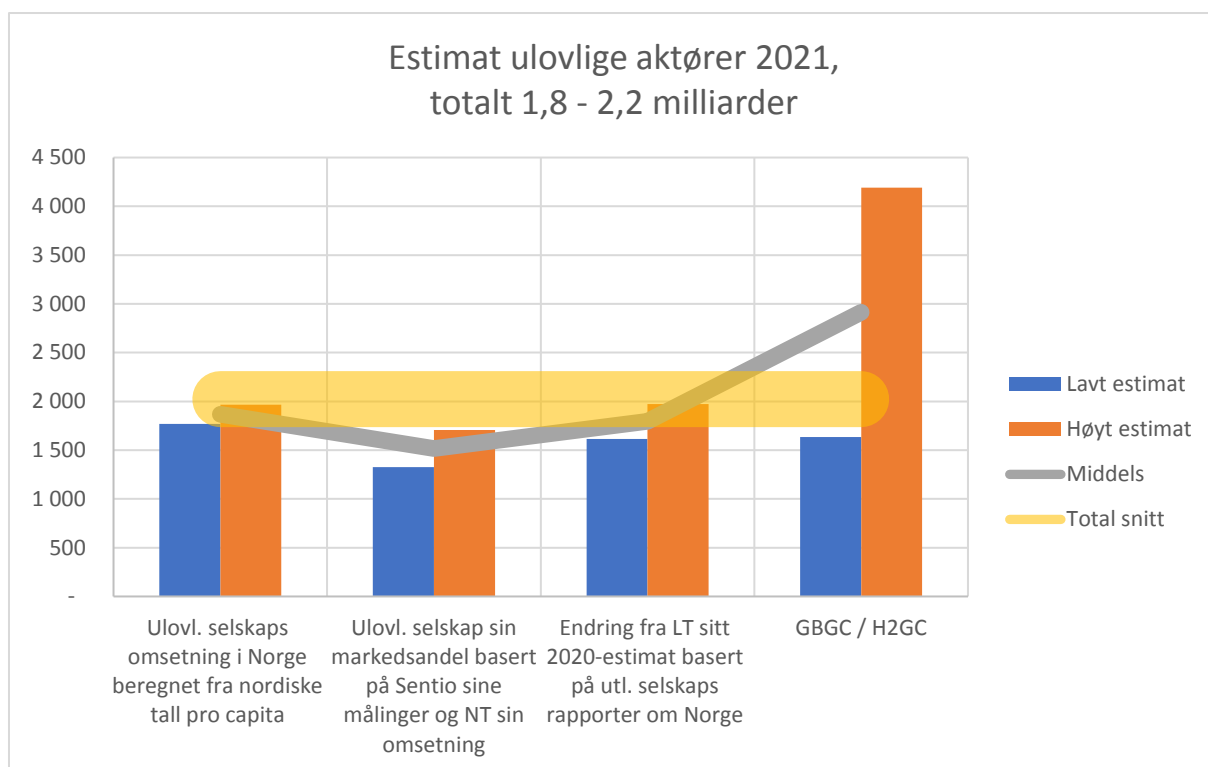
Det private markedet er her vist totalt, og med en vekst på 5 %. De to største §7- lotteriene (Pantelotteriet og Postkodelotteriet) har begge hatt en vekst. I tillegg har spill på skip hatt en vekst. Årsaken til vekst for skip er at det fra 2021 også er ett av skipene til Fjordline som er regulert etter norsk forskrift, og kommer i tillegg til Color Line sin 6 fartøy. Når det gjelder bingo og mindre lotterier ser det ut til at omsetning i 2021 har vært stabil eller hatt en liten nedgang siden 2020. Poker- NM ble ikke gjennomført i verken i 2020 og 2021.

#### 10.6.2 Det ulovlige markedet

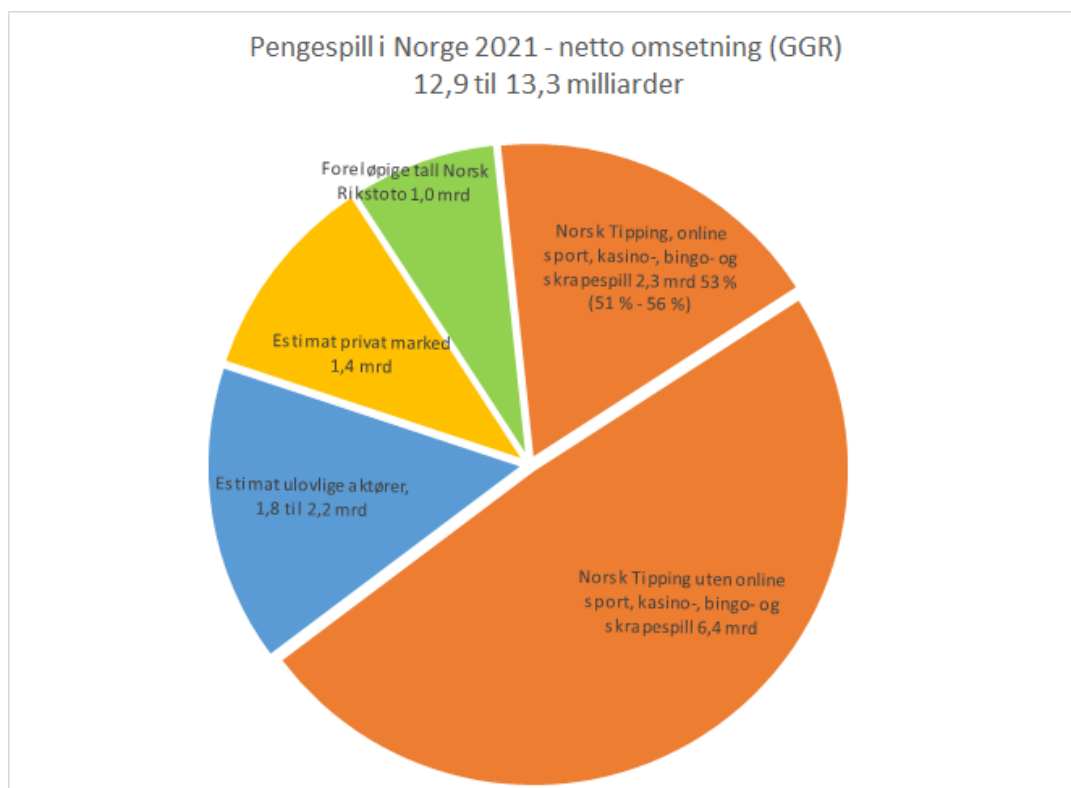
Netto omsetning eller GGR, dvs omsetning fratrullet gevinster betalt ut til spillerne, har vi beregnet til å ligge mellom 1,8 og 2,2 milliarder kroner, for enkelt skyld 2 milliarder. Vi ser dette stort sett som et uendret estimat sammenlignet med tidligere år, men det er også vanskelig å sammenligne direkte fordi vi har byttet ut et av parameterne i beregningen. I tillegg vil vi påpeke, som figuren under viser, at H2GC sitt estimat er det som i størst grad trekker opp vårt estimat for omsetning. Lotteritilsynet mener H2GC sitt estimat de senere årene ligger for høgt.

Estimatet er beregnet med utgangspunkt i fem ulike kilder:

- Omsetning hos Norsk Tipping sett opp mot data fra målingene til Sentio Research AS.
- Utsagn og rapporterte tall fra ulovlige tilbydere, en antagelse om at generell omsetningsvekst, bl.a. på grunn av at evt. vekst i Norden, på grunn av blant annet betalingsformidlingsforbudet, ikke er gjelder i Norge.
- Pro-capita beregning der skattetall fra Sverige muliggjør en beregning i Norden uten Sverige.
- Tall fra analyseselskapene GBGC og H2GC.



### 10.6.3 Markedsandeler



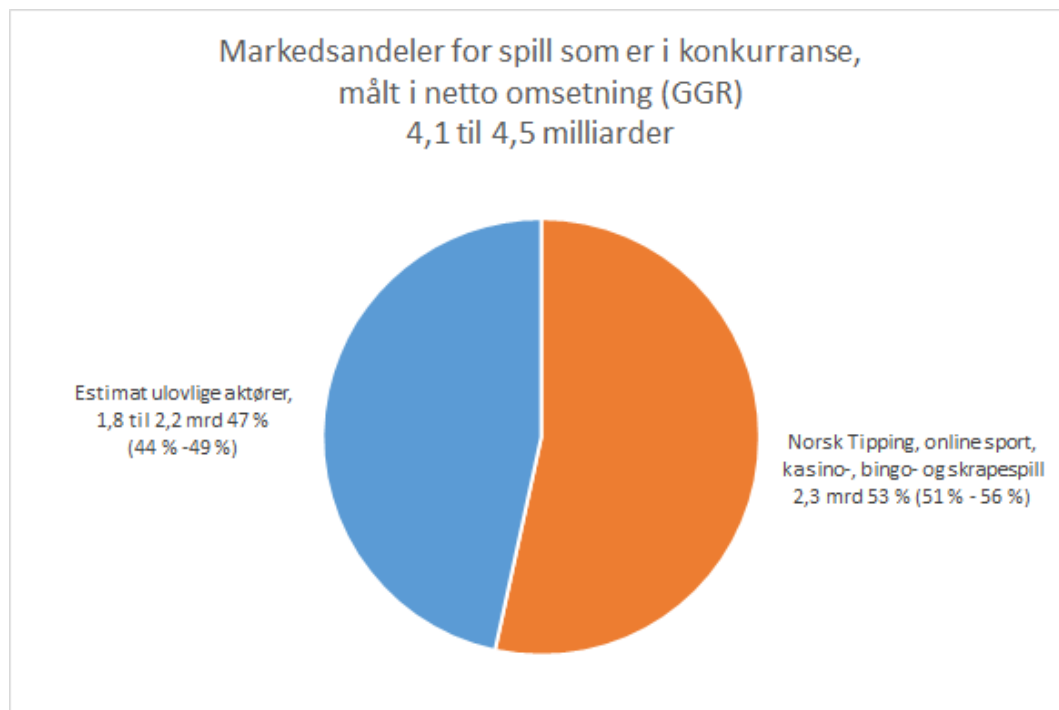
I det totale spillmarkedet har ulovlige tilbydere en markedsandel på cirka 15 (14 % til 17 %). I 2020 anslo vi markedsandelen til 15 % (14 % – 16 %). At markedsandelen totalt sett er uendret skyldes at det totale regulerte spillmarkedet har en stabil omsetning i 2021 sammenlignet med 2020. Vårt

estimat for de ulovlige selskap er også stabilt fra året før.

### Spill i konkurranse

Dersom markedet blir avgrenset til spill som er i konkurranse med hverandre vil det ulovlige markedet trolig utgjøre omtrent 47 % (44 % – 49 %), i underkant av 50 % av markedet.

Vi beregnet om lag samme markedsandel for ulovlige tilbydere som i 2020 da vi estimerte 48% (49 % – 55 %).



Den ulovlige bransjen hevder tidvis at deres markedsandel er relativt stor. Selv når markedet avgrenses til spill som er i direkte konkurranse kan dette nyanseres. Våre data for 2021 tyder på Norsk Tipping sin markedsandel har vokst det siste året. Sentio-dataene viser at mer spill foregår hos Norsk Tipping. I tillegg har Norsk Tipping en vekst i tallet på spillere. I våre data indikeres over de siste 3 til 4 år heller en reduksjon i tallet spillere for de utenlandske selskapene.

To andre forhold bidrar til at de ulovlige aktørene sin markedsandel på i underkant av 50 % reelt sett er en for høy beregning. Det ene er at poker-omsetning inngår i estimatet for de ulovlige tilbyderne. Poker blir ikke tilbudt av Norsk Tipping. En annen spillform som til en viss grad tilbys av ulovlige tilbydere er hestespill. Om Norsk Rikstoto sin omsetning på internett og mobil hadde blitt medregnet ville de ulovlige aktørene sin markedsandel blitt redusert til om lag 40 %, og fremdeles er pokeromsetningen medregnet for de ulovlige.

### Oppsummert det regulerte og det ulovlige markedet

Rapporterte tall fra Norsk Tipping viser at selskapet hadde en vekst fra 2020 til 2021 på 2 % målt etter netto omsetning (GGR). Dette skyldes mye omsetningsvekst på som er i direkte konkurranse med de utenlandske aktørene. For sportsspillene hos Norsk Tipping var det en omsetningsvekst på 27 %, men på kasinospillene medregnet elektroniske skrapespill og nettbingo var veksten mindre og

forholdsvis liten, og underkant av 2 %. Samlet omsetningsvekst for spill i konkurranse var 12 % hos Norsk Tipping.

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 1,8 og 2,2 milliarder kroner, blir også ulovlige tilbydernes markedsandel et estimat. Vi beregner ulovlige pengespillaktørers del av det totale norske spillmarkedet til å være 15% (14% til 17%).

Når det gjelder spill som er i konkurranse med hverandre, sports- og kasinospill, beregner vi ulovlige tilbydernes markedsandel til å være 47% (45 % til 50 %). Dette er en redusert markedsandel sammenlignet med estimatet for 2019. I ulovlige pengespilltilbydernes andel inngår også nettpoker som ikke Norsk Tipping tilbyr. Hadde Rikstoto sin nettomsetning blitt tatt inn i beregningen ville markedsandelen til de ulovlige lagt rundt 40 %.

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 ulovlige tilbydere.

## 10.7 Ansvarlighetstiltak, markedsregulerende tiltak og effekten på omsetningen

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 utenlandske aktørene regner vi nå med at Norsk Tipping har i overkant av 50 % av markedet. Denne 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 Tipping sin markedsandel negativt, er ansvarlighetstiltakene som selskapet benytter og som regulerer spillingen. Noe annet som bidrar til å redusere omsetningen hos de ulovlige tilbyderne er regulatoriske tiltak for å begrense 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.

Med ulike regulatoriske tiltak beskyttes det lovlige norske pengespillmarkedet mot ulovlige pengespillselskap som tilbyr spill i Norge. Lotteritilsynet har flere oppgaver rettet mot ulovlige tilbydere:

Når det gjelder markedsføring viser data fra Medietilsynet at ulovlige selskap sin TV-markedsføring er kraftig redusert. Dette kan sees i sammenheng med den nye bestemmelsen i kringkastingsloven om pengespillreklame i strid med norsk rett som trådte i kraft 1. januar 2021. For markedsføring for

Øvrigt 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 har også større effekt. Dette baserer vi på henvendelser fra spillere, omtale i media og ulike diskusjonsforum, samt uttalelser fra de ulovlige tilbyderne. 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 tilbydere, 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. At kunnskap om forbudet kan føre til færre spillere har vi også sett i spørreundersøkelsene som Sentio gjennomfører for oss.

Gjennom målinger utført av Sentio ser vi at mange i Norge ikke vet at Norsk Tipping har enerett til å tilby aktuelle spill (nær 6 av 10 (57 % i 2021)). 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 lovlige tilbyderne fra de ulovlige.

## 11. Oppsummering

Vi har vurdert hvordan Norsk Tipping kanalisere spillere sett opp mot spilltilbudet fra ulovlige tilbydere. Med kanalisering er det også viktig å se til Norsk Tipping sin totale spillportefølje, resten av regulert marked og myndighetenes arbeid for å redusere ulovlige tilbydere sin tilgang til markedet.

Norsk Tipping har en økning i tallet på nettspillere, særlig på de spillene som er i direkte konkurranse med de ulovlige tilbyderne. For spill i direkte konkurranse har NT en omsetningsøkning på 12%. For online kasinospill, - skrapespill og - bingo er veksten i underkant av 2 %, og for sportsspillene har det vært en vekst på 27 %. Veksten for sportsspill skyldes blant annet kanalisering av spillere gjennom 2021. At veksten for kasinospill ikke er større enn nær 2 % skyldes at Norsk Tipping i styrking av et ansvarlighetstiltak reduserte den maksimale tapsgrensen.

For ulovlige tilbydere viser data fra spørreundersøkelser at tallet på spillere er stabilt eller trolig noe redusert de senere årene, og forhold taler for at omsetningen ikke har steget slik som for Norsk Tipping, men heller kan være redusert. I vårt estimat for omsetning for det ulovlige markedet har vi beregnet omtrent samme beløp i 2021 som i 2020, 1,8 til 2,2 milliarder kroner.

Også årets rapport viser at Norsk Tipping sitt spilltilbud kanaliserer flere spillere år for år. Omsetningen for NT sine aktuelle spill øker samtidig som omsetningen hos de ulovlige aktørene ikke øker tilsvarende.

Utenlandske selskap har redusert hvor mye de bruker på reklame, men fremdeles bruker de totalt mer enn Norsk Tipping.

Målt i netto omsetning utgjorde det totale spillmarkedet (alt regulert og ulovlig spill) mellom 12,9 og 13,3 milliarder i 2021. De ulovlige aktørene sin del er da rundt 15%. Om markedet avgrenses til spill med direkte konkurranse, har ulovlige pengespillaktører i underkant av halvparten (44 % - 49 %) mens Norsk Tippings del utgjør litt over halvparten (51 % - 56%). Norsk Tipping sin markedsandel har trolig steget fra 2020, uten dette fanges opp i vår måte å estimere det ulovlige markedet.

For spilltypene i direkte konkurranse, tipping eller oddsspill, liveodds, kasinospill, skrapespill, bingo og hestespill er det nå for alle spilltypene færre som sier i spørreundersøkelser at de spilte hos et utenlandsk nettsted siste gangen de spilte slike spill enn som spilte hos et norsk regulert.

Den positive kanaliseringen blir etter vår mening tydeligere år for år og til nå mest klar for 2021. Dette er synliggjort ved at bare Norsk Tipping har en økning i tallet på spillere. I tillegg har Norsk Tipping sin omsetning for spill i konkurranse vokst det siste året. For de ulovlige aktørene er det en rekke indikasjoner på noe redusert tall på spiller og omsetning. Det regulerte spilltilbudet til Norsk Tipping er i seg selv en viktig årsak til kanaliseringen, men et annet forhold som også bidrar til en positiv kanalisering er det regulatoriske arbeidet som norske myndigheter gjør for å begrense det ulovlige tilbudet. Det er derfor mest sannsynlig en reel nedgang i markedsandelen til ulovlige tilbydere selv om estimatet på omsetningen er uforandret.