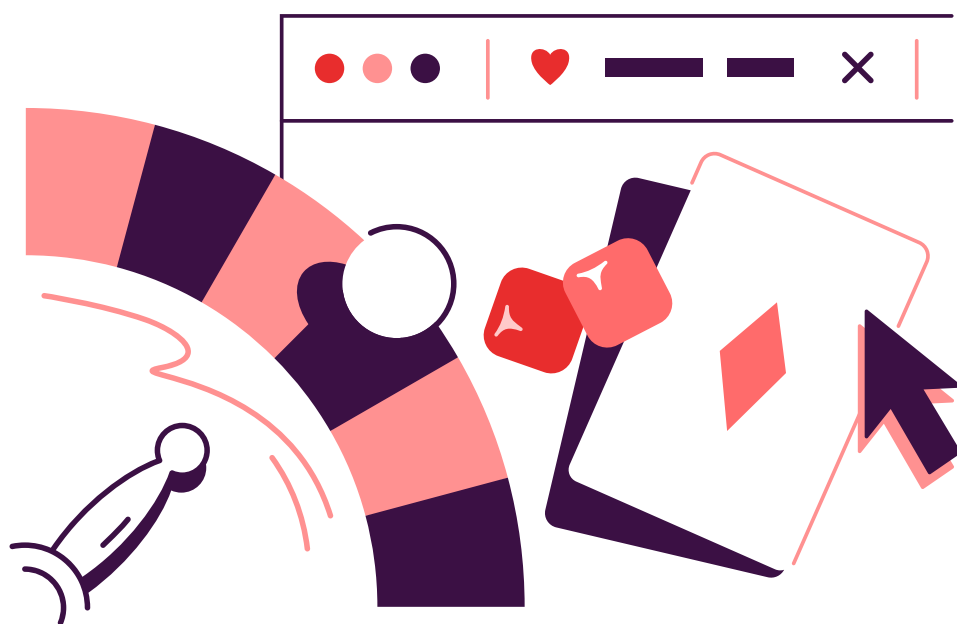




Lotteri- og
stiftelsestilsynet

Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto



Lotteritilsynets ansvarlegheitsrapport for 2023

Forord

Lotteritilsynets rapport til Norsk Tippings generalforsamling er tilsynets svar på oppdraget som går fram av tildelingsbrev frå Kulturdepartementet mottatt 24. januar 2023. Lotteritilsynet er i 2023 bedt om å rapportere til Kulturdepartementet for begge einerettstilbydarane. Dette gir eit betre grunnlag for samanlikning og samordna felles forbetringstiltak.

Lotteritilsynet har vurdert om Norsk Rikstoto og Norsk Tipping oppfyller kravet om å tilby ansvarlege spel. Lotteritilsynet har også vurdert Norsk Rikstotos og Norsk Tippings kanaliseringsevne basert på berekningar av størrelse og utvikling av det ulovlege pengespeltilbodet i Noreg.

Førde 20. mars 2023

Henrik Nordal

avdelingsdirektør Lotteritilsynet

Innleiing og samandrag

Den norske pengespelmodellen har brei politisk forankring fordi han sikrar eit høgt beskyttelsesnivå mot speleproblem gjennom sterk offentleg kontroll. Modellen inneber ein restriksjon på etableringsretten og retten til fri flyt av tenester etter EØS-avtalen. Modellen er grunngitt i legitime omsyn, som å førebygge problematisk speleåtferd og økonomisk misleghald, samt hindre at pengespel blir ei kjelde til privat fortene. Sidan restriksjonen er grunngitt i legitime omsyn har domstolane akseptert einerettsmodellen. Seinast ved dom i Borgarting lagmannsrett og Oslo tingrett, som begge har behandla spørsmålet om einerettsmodellen er lovleg. I LB-2019-190207-2 og 20/040833TVI-TOSL/07 slo domstolen fast at modellen både er eigna til å forfølge dei legitime omsyna som eineretten er tufta på, og til å kanalisere spelarar.

Ny pengespellov

Dei same legitime omsyna ligg til grunn for den nye pengespellova som tok til å gjelde 1. januar 2023. Pengespellova slår saman dei tre tidlegare lovene på lotteri- og pengespelområdet, og inneheld ei rekke tiltak for å vareta dei legitime omsyna. Den nye pengespellova slår fast at det berre er einerettstilbydarane som skal kunne tilby pengespel som krev særleg offentleg kontroll fordi dei har høg omsetning, høge premiar eller eigenskapar som gir høg risiko for speleproblem.

Krav og vilkår som tidlegare gjekk fram av retningslinjer og spelereglar er no forankra i pengespelforskrifta som regulerer sentrale prinsipp og tiltak som er avgjerande i einerettsmodellen. Det nye regelverket styrker den offentlege kontrollen, blant anna ved nye reaksjonsheimlar.

Sterk offentleg kontroll

Pengespellova sikrar streng offentleg kontroll av einerettstilbydarane slik EØS-retten krev, mellom anna med krav om at Norsk Tipping skal vere eit statseigd selskap og at myndighetene skal ha fleirtal i styret i stiftelsen Norsk Rikstoto som i desember 2022 fekk ny konsesjon for 10 år.

Einerettstilbydarane er det viktigaste verkemiddelet vi har for å følge opp omsyna bak pengespelpolitikken, både når det gjeld å førebygge problematisk speleåtferd og å førebygge økonomisk misleghald og andre negative konsekvensar.

Skal hente spelarar frå ulovleg marknad

Einerettstilbydarane skal ta omsyn til heilskapen når dei bygger opp ein attraktiv spelportefølje for å leie spelarar frå dei ulovlege pengespeltilboda og over til regulerte, norske pengespeltilbod for å nå måla med den norske pengespelpolitikken.

Data frå spørjeundersøkingar viser at talet på spelarar hos dei ulovlege spelselskapa er redusert noko gjennom dei siste 4 - 5 åra. I vårt estimat for omsetning for den ulovlege marknaden har vi berekna eit lågare beløp i 2022 samanlikna med 2021. Tal frå internasjonale analyseselskap viser same utvikling.

Marknadsandelen til dei ulovlege selskapa er redusert frå 2021 til 2022. Målt i netto omsetning utgjorde den totale spelmarknaden i Noreg mellom 13,4 og 13,7 milliardar i 2022. Marknadsandelen til dei ulovlege tilbydarane utgjør rundt 13 prosent. Dei ulovlege tilbydarane har ein marknadsandel på om lag 36 prosent om vi avgrensar marknaden til pengespel i direkte konkurranse.

Ein pengespelmarknad i rask endring

Pengespelmarknaden i 2022 var prega av mange store endringar. Den norske pengespelmarknaden vaks, blant anna gjennom ein auke i Norsk Tippings omsetning på Tallspill og KongKasino. Når vi legg til at befolkningsundersøkinga frå 2019 og Norsk Tippings eigne tal viste ein auke i antal problemspelarar, synleggjer dette dilemmaet som norske myndigheter står i når det gjeld problemspel. Samtidig blei den ulovlege tv-reklamen kraftig redusert og etter kvart heilt borte frå norske tv-skjermar. Dette betyr at føresetnadane for å nå breitt ut i befolkninga er betydeleg redusert.

for dei ulovlege tilbydarane. I arbeidet med kanalisering er det viktig å minimere risikoen for at marknaden aukar utover det EU-retten tillet.

Med dei endringane som har vore i marknaden det siste året meiner Lotteritilsynet at einerettstilbydarane blant anna må justere ned marknadsføringa si.

Spelarar blir kanaliserte inn til dei lovlege norske spela, men det er ikkje til å unngå at mange av desse spelarane kjem inn i den lovlege marknaden med speleproblem. Trass i ein auke i antal spelarar med speleproblem vågar vi likevel å slå fast at vi er eit steg nærare målet om å førebygge speleproblem i befolkninga i samsvar med føremålet med pengespellova. Sjølv om det å flytte spelarar frå den ulovlege marknaden over til einerettstilbydarane medfører at vi får fleire registrerte spelarar med speleproblem i Noreg, er det etter tilsynets vurdering betre at desse spelarane spelar hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto enn hos dei ulovlege tilbydarane.

[Einerettstilbydarane må samarbeide for å nå felles mål](#)

Med verktøya som ligg i det nye regelverket meiner Lotteritilsynet at einerettstilbydarane må ta eit særleg ansvar for å samle seg om ein felles strategi med effektive tiltak som reduserer antal problemspelarar i Noreg. Pengespelttilbydarane må ha tydelege mål for det vidare arbeidet. Dette synleggjer Lotteritilsynet gjennom å foreslå ei rekke samarbeidstiltak for einerettstilbydarane der dei må styre mot felles mål.

Lotteritilsynets totalvurdering er at både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er eigna til å tilby eit balansert og ansvarleg pengespelttilbod i Noreg. Etter vår meining blir den positive kanaliseringa tydelegare år for år.

Innhald

Forord	2
Innleiing og samandrag	3
Ny pengespellov	3
Sterk offentleg kontroll	3
Skal hente spelarar frå ulovleg marknad.....	3
Ein pengespelmarknad i rask endring	3
Einerettstilbydarane må samarbeide for å nå felles mål.....	4
Del 1 – Ansvarlegheitsrapport	7
1. Innleiing Ansvarlegheitsrapport	7
2. Grunnlagsdata for einerettstilbydarane i pengespelmarknaden for 2022	7
2.1 Nettoomsetning.....	8
2.2 Utvikling nettoomsetning	8
2.3 Utvikling i antal aktive spelarar	10
2.4 Utvikling gjennomsnittleg tap per spelar	11
2.5 Utvikling salskanalar	12
2.6 Utvikling risikospelarar Norsk Tipping	13
2.7 Utvikling risikospelarar Norsk Rikstoto	14
3. Hjelpelinjen for spillavhengige	15
4. Norsk Tippings rapport om ansvarleg spel for 2022	16
4.1 Marknadsundersøking.....	16
4.2 Playscan	16
4.3 Spillepuls	16
4.4 Proaktive samtalar	17
4.5 Andre kontrollar initiert av Norsk Tipping	17
5. Norsk Rikstotos rapport om ansvarleg spel for 2022.....	18
5.1 Tiltak for å førebygge speleproblem.....	18
5.2 Mentor.....	18
5.3 Norsk Rikstotos pengespeltilbod	18
6. Lotteritilsynets tilsynsarbeid i 2022	19
6.1 Kvalitetsrevisjon Norsk Rikstoto – Gjennomføring av V75.....	19
6.2 Kvalitetsrevisjon Norsk Tipping – Oddsen	19
7. Marknadsføring	20
7.1 Måling av marknadsføringsnivå.....	20
7.2. Tilsyn med den ulovlege marknaden.....	21
8. Lotteritilsynets forslag til nye forebyggande tiltak.....	22
8.1 Einerettstilbydarane bør samarbeide om eit ansvarleg speltilbod.....	22
8.1.1 Forslag til samarbeidsområde som vil styrke einerettsmodellen	23

8.2 Norsk Tipping.....	24
8.2.1 Norsk Tipping strategiske mål.....	24
8.2.2 Oddsen	25
8.2.3 KongKasino	27
8.2.4 Marknadsføring	27
8.3 Norsk Rikstoto	28
8.3.1 Marknadsføring Norsk Rikstoto	28
8.3.2 Mentor.....	29
9. Konklusjon og oppsummering av Lotteritilsynets tilrådingar og bestillingar	29
Del 2. Kanaliseringsrapport	31
10. Innleiing Kanaliseringsrapport.....	31
10.1 Kanalisering	31
10.1.1 Norsk Tippings egne undersøkingar	33
10.2 Data frå Lotteritilsynet.....	33
10.2.1 Nettspelarar.....	33
10.2.2 Kva nettspelarar har spelt dei siste tre månadene	35
10.2.3 Kor blir det spelt?	36
10.2.4 Forbodet mot betalingsformidling.....	39
10.2.5 Oppsummert data frå Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet.....	40
10.3 Nordiske data frå speltilbydarar	40
10.4 Data frå analyseselskap	42
10.6 Den totale pengespelmarknaden i Noreg 2022.....	43
10.6.1 Storleiken på den lovlege marknaden i Noreg.....	43
10.6.2 Storleiken på den ulovlege marknaden i Noreg	44
10.7 Den totale spelemarknaden	45
10.7.1 Spel i konkurranse	45
10.7.2 Oppsummert den lovlege og den ulovlege marknaden	46
10.7 Ansvarlegheitstiltak, marknadsregulerande tiltak og effekt på omsetninga	46
11. Konklusjon og oppsummering kanaliseringsrapport	47

Del 1 – Ansvarlegheitsrapport

1. Innleiing Ansvarlegheitsrapport

Lotteritilsynet skal vurdere om Norsk Rikstoto og Norsk Tipping oppfyller krava som regelverket stiller til å tilby ansvarlege pengespel, og om dei evnar å kanalisere spelarar frå den ulovlege pengespelmarknaden over til dei regulerte, norske pengespela. Kapittel 2 – 7 inneheld vårt grunnlag til å vurdere i kva grad einerettsaktørane etterlever eit ansvarleg pengespeltilbod. I Kapittel 8 kjem vi med våre anbefalingar til forbetringstiltak i for Norsk Rikstoto og Norsk Tipping.

2. Grunnlagsdata for einerettstilbydarane i pengespelmarknaden for 2022

Rapporten inneheld data og informasjon om utviklinga i marknaden både for Norsk Rikstoto og Norsk Tipping.

Lotteritilsynet mottar jamleg rapportering frå Norsk Rikstoto og Norsk Tipping. Dette er tal frå omsetning og utvikling av aktive spelarar samt speleåtferdsdata. Desse tala danner grunnlaget for våre vurderingar av om einerettstilbydarane etterleverer krav til å tilby ansvarlege pengespel eller kjem med forslag til forbetringstiltak.

Tala kan avvike frå Norsk Rikstoto og Norsk Tippings årsrapportar for 2022 etter endeleg avstemming og godkjenning av årsrekneskap.

Norsk Tipping kategoriserer pengespela slik :

Speltype Norsk Tipping	Tallspill	Sportspill	Kasinospill	Øyeblikkspill
	Lotto Vikingslotto Eurojackpot Joker Nabolaget Extra Keno	Liveoddsen Langoddsen Oddsbomben Tipping Fantasy	Multix Belago KongKasino Bingoria Minispill	Flaxlodd eFlax Yezz

Norsk Rikstoto kategoriserer pengespela slik:

Speltype Norsk Rikstoto	V-spill Fleire løp	Plass-spill 1. løp
	V86 V75 V65 V64 V6 V5 V4	Vinner Plass Tvilling Duo Trippel Dagens Dobbel (2.løp) 5+ (Fransk løp)

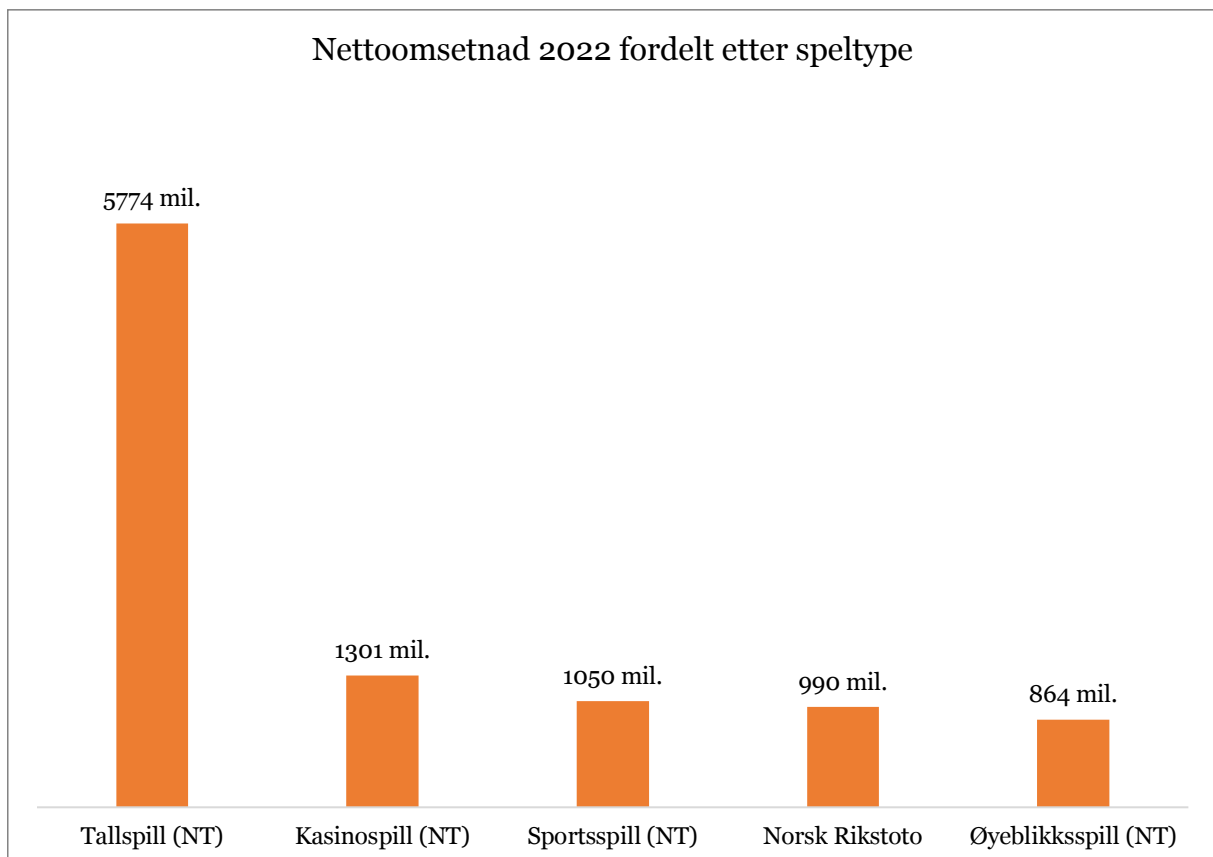
Norsk Rikstoto tilbyr sju ulike V-spel der V75 har høgast omsetning og flest spelarar. I V75 er det sju løp som er med, der spelaren må tippe kva hest som vinn i kvart løp. Det blir utbetalt premie for 7, 6 og 5 rette.

I samarbeid med Frankrike tilbyr Norsk Rikstoto spelet 5+ der det blir spelt på eitt fransk hesteløp per dag. Spelaren skal tippe kva hestar som blir dei fem første i mål.

2.1 Nettoomsetning

Figuren under viser nettoomsetning i 2022 for dei største speltypene i einerettsmodellen. Nettomsetning er bruttoomsetning med frådrag av gevinstar.

Figur 2.1.1

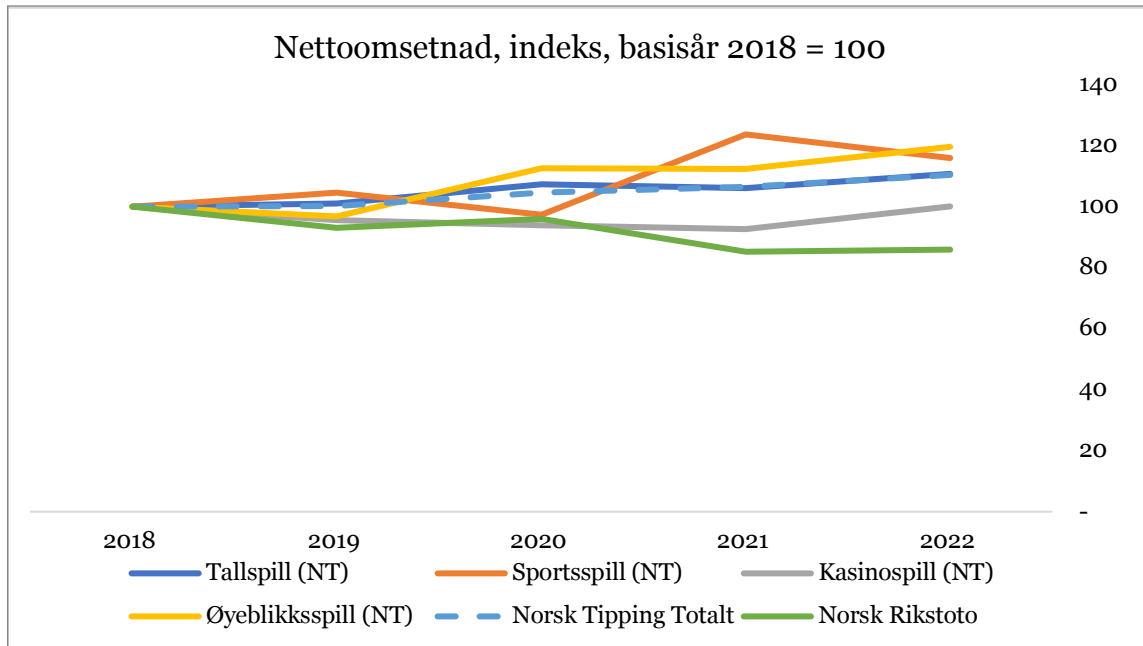


Tala viser at samla nettoomsetning for einerettstilbydarane i 2022 er 10 milliardar kroner. Tallspill er den kategorien som bidrar mest til Norsk Tippings samla omsetning, men også totalt. Om vi ser vekk frå Norsk Tippings Tallspill, har Norsk Rikstotos spel omtrent like stor nettoomsetning som kvar enkelt av Norsk Tippings andre spelkategoriar

2.2 Utvikling nettoomsetning

Figuren under viser ein indeks over for utviklinga i nettoomsetningen til alle pengespela i einerettsmodellen frå 2018 til og med 2022.

Figur 2.2.2



Ved å samanlikne utviklinga til einereittstilbydarane tilbake til 2018 ser vi at Norsk Tipping har hatt jamt stigande omsetning mens Norsk Rikstotos omsetning går litt ned.

Nettoomsetninga til Norsk Tipping Totalt følger utviklinga til Tallspill tett på grunn av omfanget av denne spelkategorien, noko som ikkje er særleg overraskande.

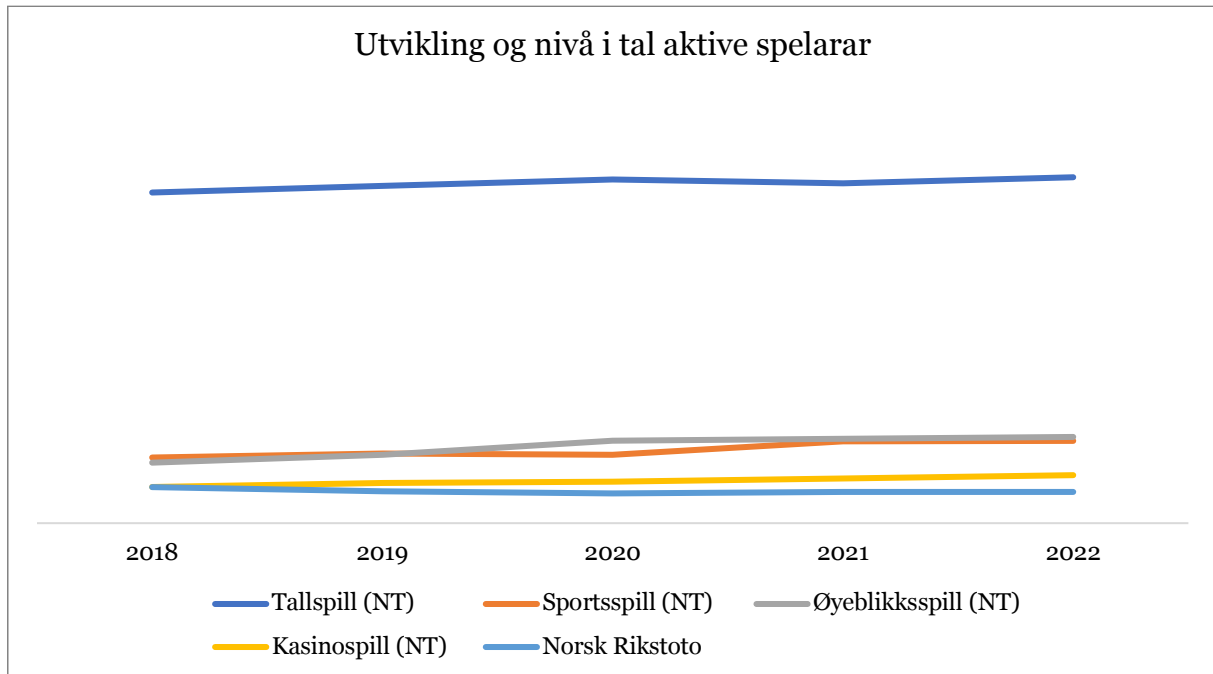
Norsk Tipping fjerna i 2022 kategorien Automater, og la automatspela Multix og Belago til kategorien Kasinospill. Nettomsetninga på Multix og Belago fell markant i perioden 2018 til 2022. Som følge av dette ser det ut til at nettomsetninga for Kasinospill er tilnærma lik i 2022 som i 2018, medan den faktisk har auka mykje.

Delgrensene for KongKasino er redusert til 5000 kroner per månad. Trass i at denne reduksjonen dempar omsetningsutviklinga for KongKasino ser Lotteritilsynet at nettoomsetninga har auka med 10 prosent i 2022 og heile 68 prosent sidan 2018.

2.3 Utvikling i antal aktive spelarar

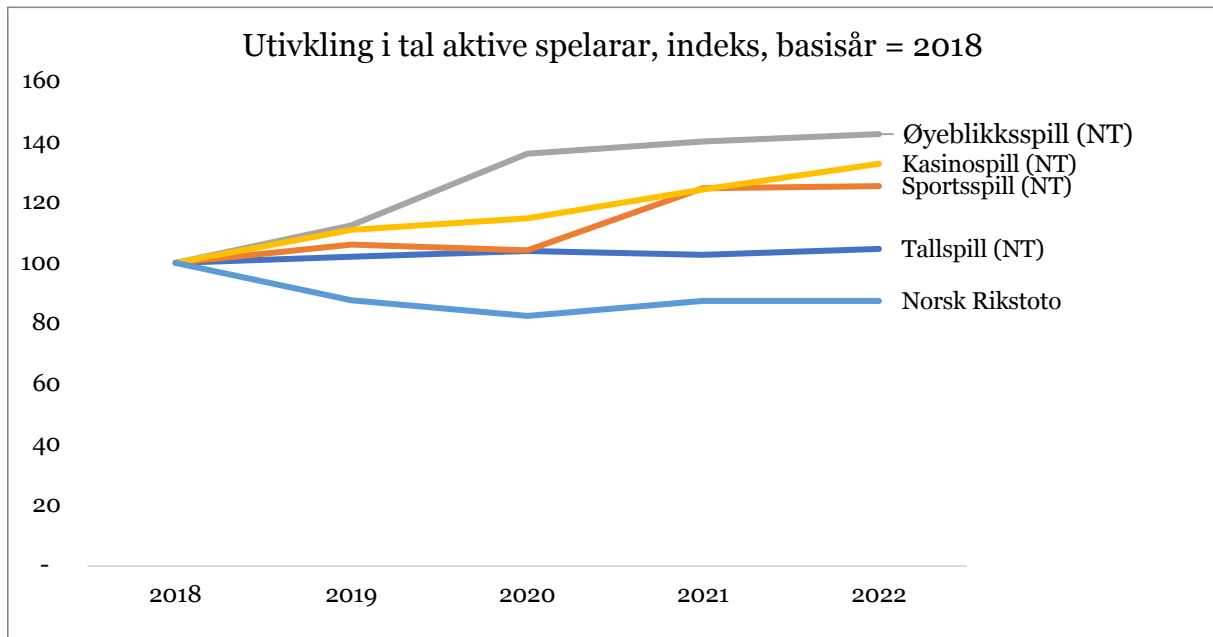
Figuren under viser tydeleg kva pengespel som dei fleste spelarane vel å delta i. Det er og desse spela som bidrar mest til nettoomsetninga i einerettsmodellen. Denne viser tydeleg at Norsk Tipping har flest aktive spelarar.

Figur 2.3.1



Norsk Tippings Tallspill er pengespela som har klart flest aktive spelarar. Kasinospela til Norsk Tipping har fleire aktive spelarar enn Norsk Rikstotos har samla nærmast for heile perioden frå 2018 til 2022.

Figur 2.3.2



Til samanlikning viser figuren under at talet på aktive spelarar i Tallspill har vore relativt stabilt i perioden, mens Norsk Tippings tre andre kategoriar aukar.

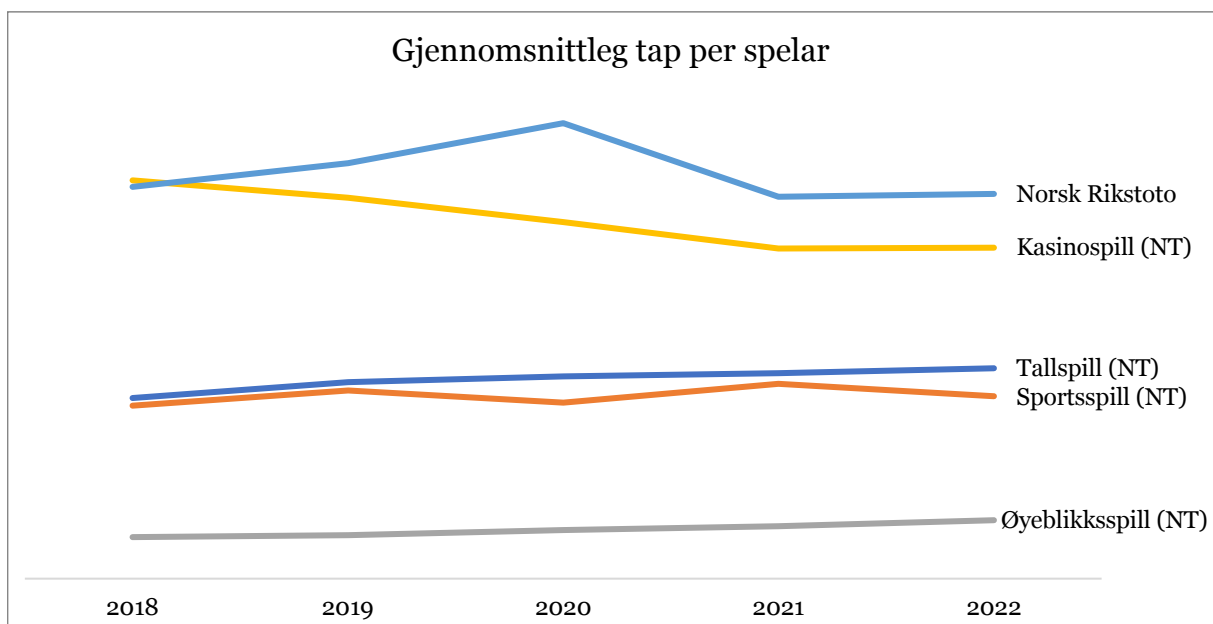
Antal aktive spelarar har vore stabilt på Tallspill sidan 2018, mens Norsk Tippings tre andre spelkategoriar har fått fleire spelarar. Antal spelarar av Øyeblikksspill og Sportsspill har auka noko frå 2021 til 2022, mens det har vore markant auke i aktive spelarar av Kasinospill.

Sidan 2018 har talet på aktive spelarar hos Norsk Rikstoto variert, og er i dag på nivå med 2019.

2.4 Utvikling gjennomsnittleg tap per spelar

Figuren under viser utviklinga i gjennomsnittleg tap per spelar frå 2018 til 2022. Tap er berekna av samla nettoomsetning i spelkategorien delt på talet på spelarar som har spelt minst eitt spel i kategorien.

Figur 2.3.1



Norsk Rikstoto har redusert tap per spelar i perioden. Lotteritilsynet antar at årsaka er samansett, men at innføring av tapsgrenser påverkar tala. Ei anna forklaring kan være at interessa for pengespel på hest er generelt fallande. eller at reduksjonen er påverka av at det har vore prisauke på varer og tenester for dei som skal drive hestesporten.

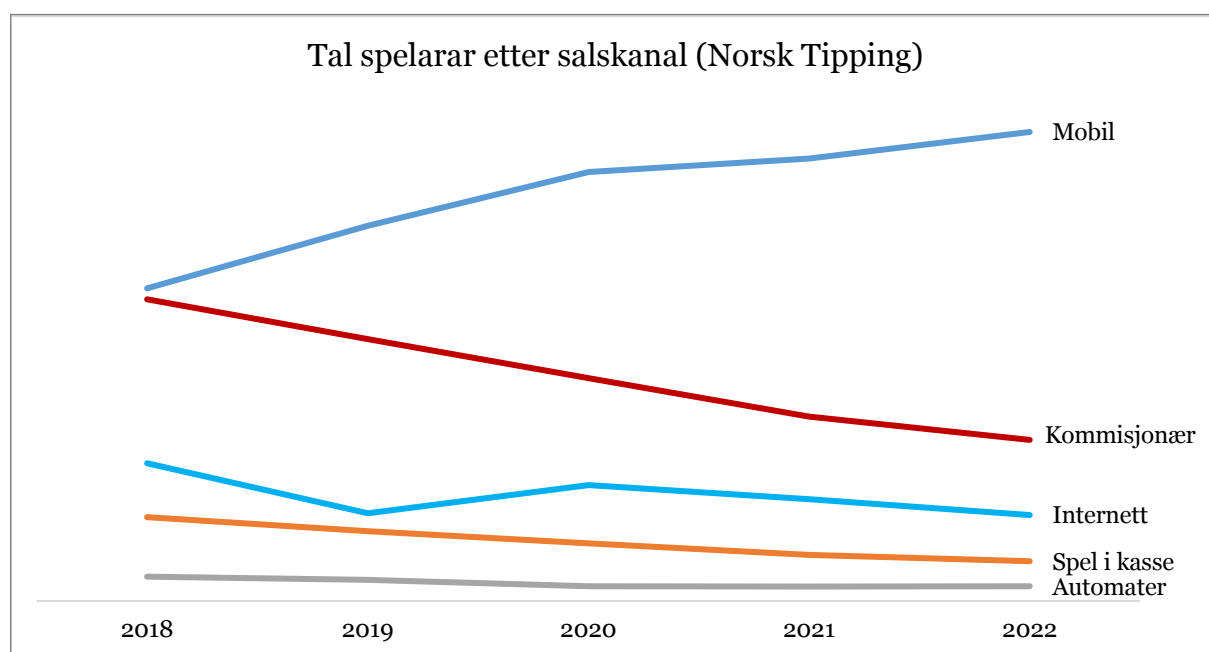
Gjennomsnittleg tap per spelar har auka jamt for Norsk Tipping sidan 2018. Unntaket er kasinospela der det er innført lågare tapsgrenser i perioden. I tillegg antar vi at forlenging av obligatorisk pause etter spel i ein time har bidratt til å redusere tap.

Omsetninga på Multix og Belago har også gått markant ned, noko som reduserer gjennomsnittleg tap på Kasinospill. I heile perioden har spelarar på Belago tapt meir enn dei som har spelt på KongKasino.

2.5 Utvikling salskanalar

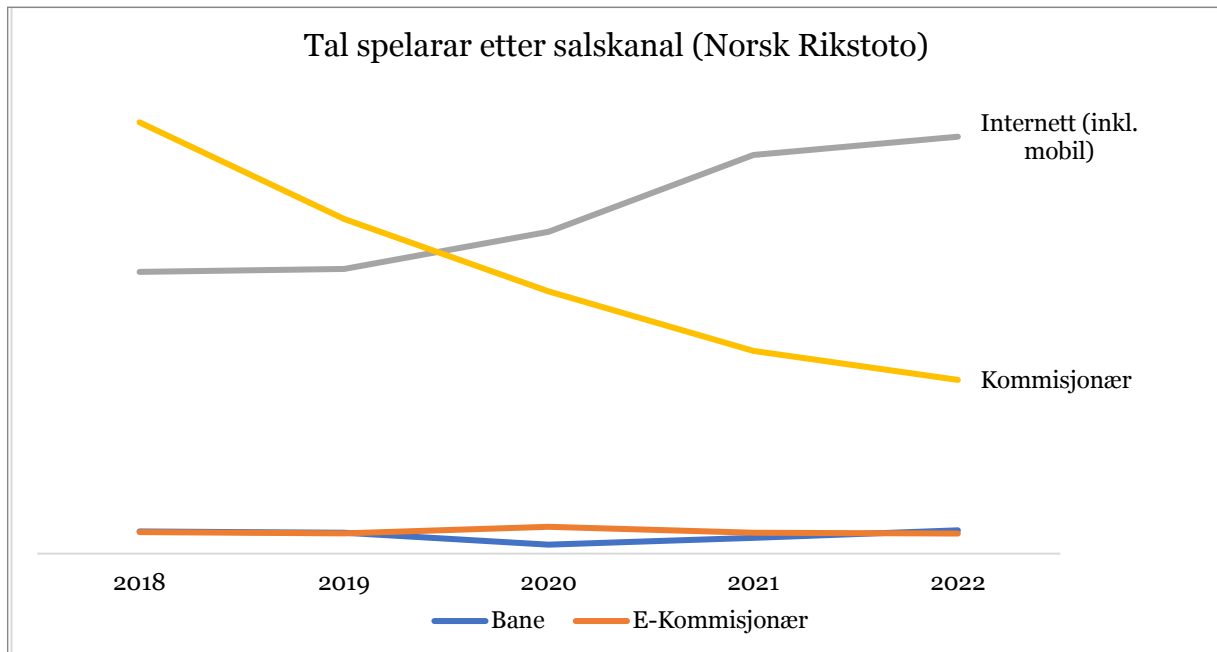
Figurane under viser kva salskanal spelarane vel, og ikkje uventa har salet flytta seg over til digitale kanalar. Av Norsk Tippings spelarar vel dei fleste mobiltelefonen når dei vil spele, mens tal frå spel hos kommisjonær og spel i kasse er fallande. Som i fjor forventar vi at utviklinga av pengespel på mobiltelefon held fram i takt med underliggende digitaliseringstrendar for mobiltelefon i samfunnet. Dette betyr at den kraftige veksten etter kvart vil minke.

Figur 2.5.1



Det er færre som spelar via kommisjonær, fysisk i kasse eller på automatar. Der er også færre som spelar på internett frå ei datamaskin. Sidan 2018 har det vore ein tydeleg trend at Norsk Tippings spelarar flyttar seg over på mobil.

Figur 2.5.2



Norsk Rikstoto har hatt eit kraftig fall i talet på spelarar som spelar via fysisk kommisjonær sidan 2018.

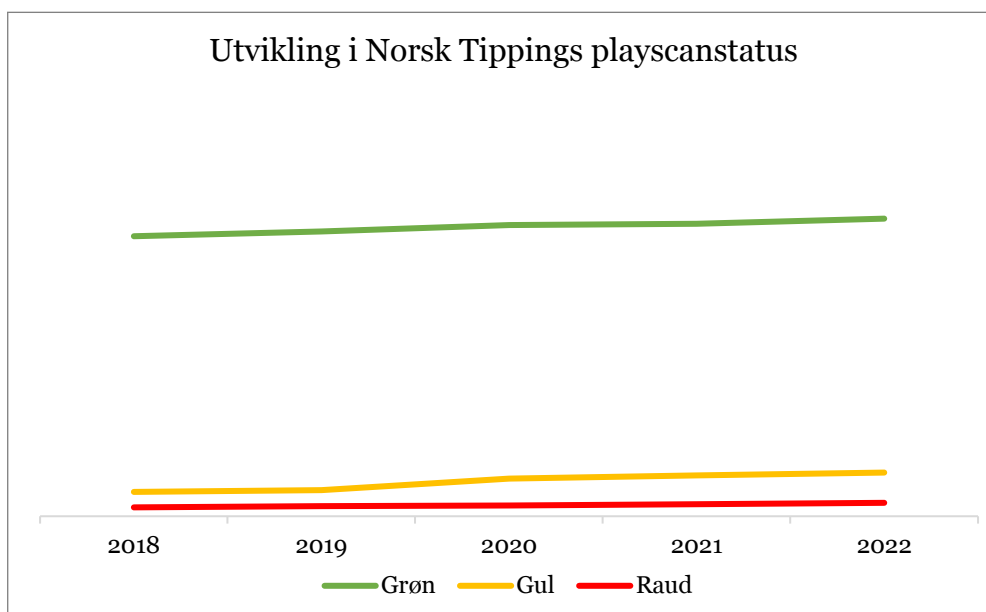
Omvendt har Norsk Rikstoto opplevd ein kraftig auke i talet på spelarar som spelar via internett. Norsk Rikstoto har ikkje presisert om desse spelarane spelar via mobil eller frå ei datamaskin.

Talet på spelarar som leverer spel på banen eller via e-kommisjonær er lågt og relativt stabilt gjennom heile perioden.

2.6 Utvikling risikospelarar Norsk Tipping

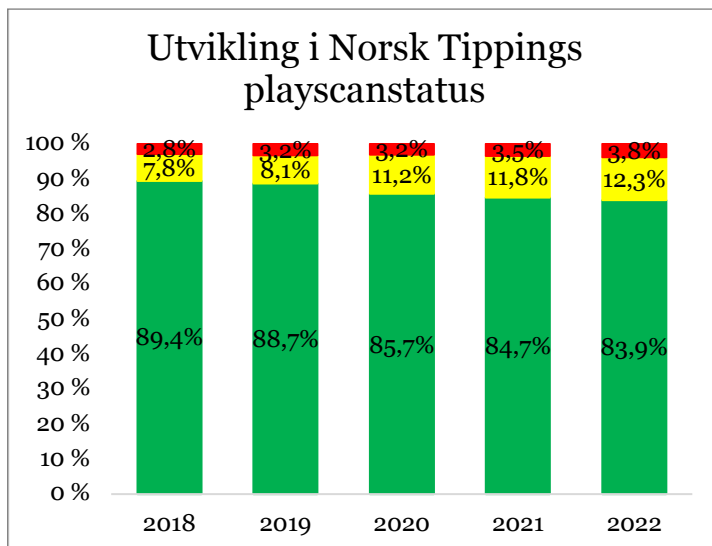
Norsk Tipping kategoriserer sine spelarar etter risikostatus, der grøne spelarar har lågast risiko for å utvikle speleproblem mens raude spelarar har størst risiko for å utvikle speleproblem.

Figur 2.6.1



Som følge av at Norsk Tipping har fått fleire spelarar har det blitt fleire av både av dei grønne, gule og raude spelarane. Kategoriseringa skjer i verktøyet Playscan, som selskapet brukar til å overvåke speleåtferda til alle sine spelarar. Playscanindeksen, som måler i kva retning spelarmassen beveger seg, blir bruk som en indikasjon på om selskapet lukkast med å førebygge speleproblem. Både frå 2020 til 2021 og frå 2021 til 2022 gjekk Playscanindeksen i positiv retning. Dei fleste spelar med grøn risikostatus og færrest med raud. Like fullt er andelen røde og gule spelarar hos Norsk Tipping det høgste nokon gong.

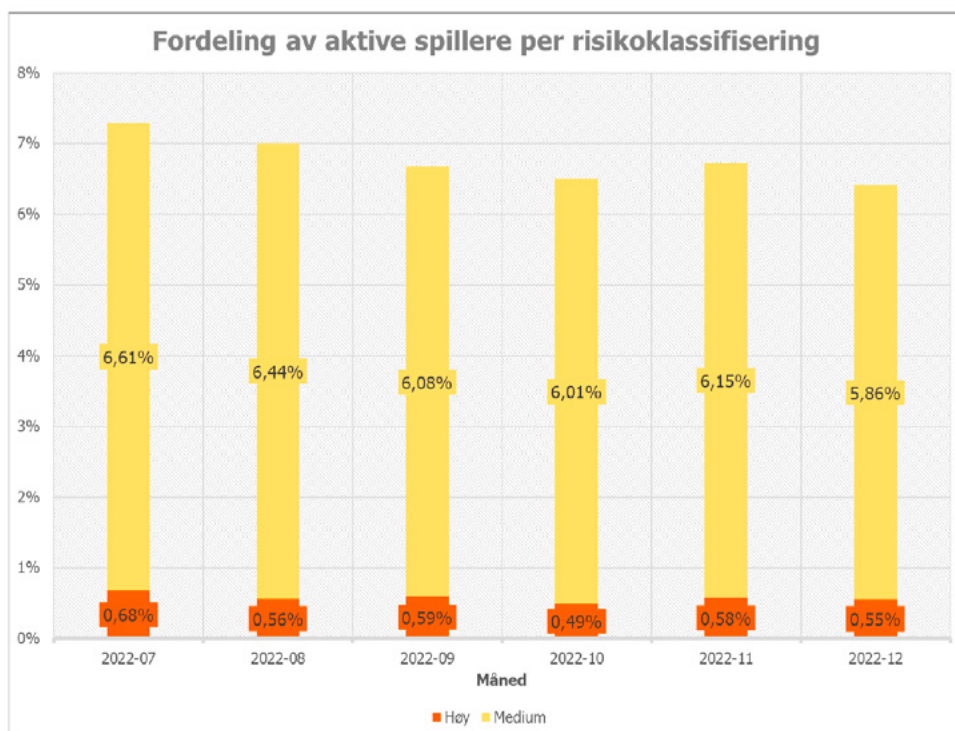
Figur 2.6.2



2.7 Utvikling risikospelarar Norsk Rikstoto

Figur 2.6.3

Norsk Rikstoto kategoriserer alle spelarane sine etter risiko for problematisk speleåtferd. Dei nyttar Mentor analyserer speleåtferda til spelarane og fordeler dei i fire kategoriar, høg risiko, medium risiko, låg risiko eller ingen risiko.



Grafen viser at det er få spelarar siste halvår som er kategorisert med medium og høg risiko for problemspel. Norsk Rikstoto har i løpet av 2022 endra metode for å sette risikostatus på spelarane. Norsk Rikstotos nye metode kan ikkje samanliknast med den gamle metoden. Utviklinga for risikostatusen til Norsk Rikstotos spelarar kan derfor ikkje presenterast grafisk.

Lotteritilsynet oppfordrar Norsk Rikstoto til å halde seg til ein metode for å fastsette risikostatus. Viss Norsk Rikstoto vel å endre metode, er det ein fordel om dei i ein overgangsperiode nyttar både den gamle og den nye metoden. Slik vil det alltid vere mogleg å følge utviklinga.

3.Hjelpelinjen for spillavhengige

I 2022 vart det gjennomført åtte prosent fleire samtaler via telefon og chat frå eller om spelarar ved Hjelpelinjen enn året før. Det var også ein liten auke i samtaler om pengespel, men også fleire samtaler der vi ikkje veit kva spel som er problemet. Tabellen nedanfor viser utviklinga for førstegangssamtaler om pengespel.

Hovudproblem som samtalen handlar om	2019	2020	2021	2022
Kasinospel (nett)	232	230	271	242
Poker	50	22	17	28
Odds	84	76	90	84
Liveodds	14	-		
Tipping	6	4	0	10
Bingo	14	20	22	19
Databingo	9	3	4	11
Norsk Tippings Belago	6	2	3	4
Totalisatorspel på hest	16	12	10	12
Norsk Tippings Multix	13	3	3	5
Lotto/VikingLotto/EuroJackpot/Extra/ Keno/Joker/Nabolaget/Skrapespel	6	10	14	9
Andre pengespel	0	7	3	6
Total	450	389	437	430

I 2022 var det ein liten nedgang i andelen som tok kontakt med Hjelpelinjen om spel på kasinospel, men kasinospel dominerer framleis statistikken. Det var 242 førstegangssamtaler om kasino, mot 84 samtaler om oddsspel, som var nest største kategori. Av samtalene om kasinospel, viser fem prosent av innringarane til Norsk Tipping, 32 prosent viser både til Norsk Tipping og ulovlege pengespeltildarar, og 56 prosent viser berre til dei ulovlege. Ser vi på kasinospel, oddsspel og poker under eitt, handla 52 prosent av desse berre om spel hos dei ulovlege. Om vi tek med samtalene der

både Norsk Tipping og ein ulovleg speltilbydar har vore omtala, har ein ulovleg tilbydar vore tema i 86 prosent av samtaleane.

Men sjølv om mange treng hjelp for speleproblem, ser vi ein tendens til at det blir færre som har svært høg gjeld på samtaletidspunktet. Truleg er innføringa av Gjeldsregisteret ein av årsakene, som gjer at ein spelar ikkje kan ta opp nye forbrukslån når spelaren går tom for pengar. Strengare grenser for kasinospela til Norsk Tipping og strengare handheving av betalingsformidlingsforbodet spelar truleg også inn.

4. Norsk Tippings rapport om ansvarleg spel for 2022

Norsk Tipping har levert rapport på status i arbeidet med å tilby ansvarlege pengespel på oppdrag frå Kultur- og likestillingsdepartementet. Vi kommenterer rapporten punktvis under. Tema som vi meiner treng oppfølging utover deira eigen rapportering blir kommentert i kapittel 8 i rapporten.

4.1 Marknadsundersøking

Lotteritilsynet merkar seg at Norsk Tipping opparbeider seg kunnskap om omfanget på spelarar som flyttar seg heilt eller delvis frå spel hos ulovlege pengespeltilbydarar. Det er positivt at selskapet nyttar seg av marknadsundersøkingar som måler spelevaner og bruk av pengespel. Vidare er det bra at undersøkingane er på nasjonalt nivå, men og at dei undersøker konkret åtferd til spelarar som spelar i kategoriar som er i direkte konkurranse med den ulovlege marknaden. Lotteritilsynet meiner at dess fleire kjelder vi har som viser omfanget av spelemønster i den lovlege og ulovlege marknaden dess høgare kvalitet vil det vere på tiltaka som blir satt i verk.

4.2 Playscan

Norsk Tipping har nytta verktøyet Playscan over fleire år for å gi ein indikasjon på om selskapet klarer å førebygge for speleproblem i befolkninga. Alle aktive spelarar blir kategorisert i tre ulike risikokategoriar for speleproblem i Playscan, der raud indikerer høgt sannsyn for at spelaren har problem med spel, gul indikerer moderat sannsyn og grøn indikerer lågt sannsyn.

Playscan måler endringar mellom risikokategoriene for alle spelarar, uavhengig av kva spel dei spelar. Summen av alle endringane er playscanindeksen. Dei to siste åra har indeksen vore positiv. Det vil seie at det var fleire spelarar som flytta seg frå raud mot grøn kategori enn den andre vegen. I 2020 var indeksen negativ, noko som tydar på auke i problemspel hos Norsk Tipping. Dette blei også bekrefta i befolkningsundersøkinga som same året viste auka omfang av speleproblem i befolkninga.

Sjølv om Playscan indeksen er overordna, er den ei av fleire kjelder som indikerer at ulike tiltak som er gjennomført av Norsk Tipping har dempa den negative utviklinga vi såg i 2020. Det betyr likevel at selskapet må fortsette arbeidet med å redusere talet på problemspelarar i 2023 minst like intensivt som før. Vi omtaler dette vidare i kapittel 8.

4.3 Spillepuls

Norsk Tipping starta utviklinga av verktøyet Spillepuls i 2020. Spillepuls er ein personalisert digital interaksjon med kundar der målet er at spelarar som er kategorisert som risikospelarar endrar åtferd gjennom digital dialog undervegs i spelet. Selskapet måler effekten av Spillepuls etter tre mål: at spelarane opnar og les meldingane, at dei finn meldinga relevant og at dei gjer tiltak som reduserer speleaktivitet.

Spillepuls har hittil vore gjennomført som pilotprosjekt for å samanlikne deltakarar i pilotane med kontrollgrupper. Vidare har Norsk Tipping tatt med seg læring for å justere meldingane i Spillepuls for

å få best mogleg effekt. Alle pilotane viser signifikante effektar av Spillepuls-dialogane samanlikna med kontrollgruppene.

Norsk Tipping peikar på at interaksjonar som skjer når spelaren er aktiv gir gode resultat. Meldingane er integrert i dialogen med spelaren og foreslår ei konkret handling, som for eksempel å sette ned tapsgrensa eller nytte seg av pauseverktøya.

Lotteritilsynet ser at utvikling av verktøyet Spillepuls er eit svært viktig bidrag til å følge opp kravet om å førebygge speleproblem i befolkninga. For kasinospelarar og oddsspelarar vil Spillepuls vere eit svært viktig verktøy for å gi rett signal til problemspelarar som er kanalisert frå ulovlege pengespeltilbydarar på nett.

Spillepuls er eit av fleire verktøy som gir einerettsmodellen eit konkurransefortrinn samanlikna med ein lisensmodell med mange tilbydarar.

4.4 Proaktive samtalar

I 2022 har Norsk Tipping auka talet på proaktive samtaler betydeleg samanlikna med 2021. I 2022 gjennomførte Norsk Tipping 3299 samtalar og 661 oppfølgingssamtaler. Saman med Spelepuls er proaktive samtaler eit viktig tiltak som varetek kravet om å reagere mot uheldig speleåtfærd. Over mange år har fleire av Norsk Tippings tilsette opparbeidd seg ein førstehandskunnskap om problematisk speleåtfærd gjennom desse samtalan.

Kunnskap som er tileigna gjennom proaktive samtaler er internasjonalt anerkjent og unik, noko som er ein klar fordel i vår einerettsmodell. Med registrert spel kan einerettstilbydarane overvake speleåtfærd og reagere direkte mot spelarar med problem. Kunnskapen frå proaktive samtaler må Norsk Tipping fortsette å bruke aktivt for å kartlegge kva tiltak som reduserer talet på problemspelarar i den norske befolkninga.

Norsk Tippings samarbeid og erfaringsutveksling med Hjelpelinja, Norsk Rikstoto, Svenska Spel og ATG bidrar også til å auke kunnskapen om kva tiltak som gir best effekt.

4.5 Andre kontrollar initiert av Norsk Tipping

Det Norske Veritas (DNV) gjennomførte ein resertifisering av Norsk Tipping etter European Lotteries Responsible Gaming Standard i 2022. Standarden dekkjer 11 område av verksemda, og Norsk Tipping oppnådde full score. DNV peikar særleg på at Norsk Tipping har eit leiingssystem som skal sikre at selskapets strategi blir systematisk operasjonalisert og kontinuerleg forbetra.

Lotteritilsynet meiner at sertifiseringa styrkar etterlevinga av ein sterk offentleg kontroll i einerettsmodellen. Revisjonen i 2022 var omfattande og gjekk over to dagar, og blei gjennomført av to revisorar frå DNV.

Lotteritilsynet har også mottatt ein internrevisjonsrapport frå Norsk Tipping om risikokartlegging og internkontroll innanfor policy for ansvarleg spelverksemd. Lotteritilsynet har merka seg at rapporten peikar på seks forbettringsområde som Norsk Tipping seier at dei skal utbetre i løpet av første halvår 2023. Desse seks områda vil vi følge opp i våre revisjonar i 2023.

For Lotteritilsynet gir både sertifiseringa og den interne kvalitetsrevisjonen eit godt grunnlag for tilsyn av Norsk Tipping, jf. krav til risikokartlegging og internkontroll i pengespelforskrifta §§ 2 og 3.

5. Norsk Rikstotos rapport om ansvarleg spel for 2022

Norsk Rikstoto har levert rapport om status i arbeidet med å tilby ansvarlege pengespel. Vi kommenterer rapporten punktvis under. Tema som vi meiner treng oppfølging utover deira eigen rapportering blir kommentert i kapittel åtte i rapporten.

5.1 Tiltak for å førebygge speleproblem

Norsk Rikstoto innleier rapporten med å beskrive tiltak som skal ivareta krav som går fram av kapittel to og tre i pengespelforskrifta. Dei same krava har fram til pengespelforskrifta tok til å gjelde 1. januar 2023 i stor grad gått fram av konsesjonen til Norsk Rikstoto.

Hovudtrekka i arbeidet med ansvarlege spel er systematisert gjennom tapsgrenser, pause- og stopp verktøy, overvåkingsverktøyet Mentor og motiverande samtaler med problemspelarar.

Lotteritilsynet vil trekke fram at Norsk Rikstotos løysing for pauseverktøy har vore god over fleire år, og her vil vi spesielt trekke fram at spelarane kan sette pause fram i tid på dagar med lønsutbetaling eller andre tidspunkt der spelaren spesielt kjenner seg triggja til å spele meir.

Norsk Rikstoto har dei siste åra prioritert å gi alle tilsette i organisasjonen opplæring om dei negative sidene av pengespel. Hausten 2022 gjennomførte Norsk Rikstoto eit dagskurs der organisasjonane AKA og Spillavhengighet Norge deltok.

Rapporten viser at Norsk Rikstoto tar ansvar for å etterleve samfunnsoppdraget som einerettstilbydar og fortel korleis verksemda har rigga seg med tiltak som skal førebygge speleproblem.

5.2 Mentor

Norsk Rikstoto bruker overvåkingsverktøyet Mentor for å oppdage spelarar med risiko for speleproblem. Det er fire risikokategoriar, høg, medium, låg eller ingen risiko for speleproblem. Det er til dømes omsetning, tap, tal på dagar spelt og tapsgrenser som dannar grunnlag for klassifiseringa.

Norsk Rikstoto målar endringar i risikoklassane i ein periode og samanliknar resultata der målet er å halde risikoen så låg som mogleg for spelarane. Data for siste halvår av 2022 viser at gruppa med risikospelarar er ganske stabil, men med ein trend som viser svak nedgang i risikospelarar. Norsk Rikstoto hevdar at årsaka er samansett, men at ein generell nedgang i omsetning kan forklare noko.

Lotteritilsynet vurderer at Mentor er eit tilfredsstillande system som avdekkjer problemspelarar jamfør krav i pengespelforskrifta.

Vi merkar oss likefullt at effekten av meldingane som systemet sender ut ikkje er vidare omtala i rapporten. Unntaket er for ei mindre gruppe spelarar som hadde høg risikostatus i meir enn tre månader.

Meldingane til spelarane er basert på analyse av speleåtfærd og tap. Norsk Rikstoto må arbeide vidare med å analysere omfanget og innhaldet av meldingane, samt finne ut om meldingane har effekt. Dette arbeidet blir viktig for verksemda slik at tiltak som skal redusere speleproblem treff der det er mest nødvendig, sjå kapittel 8.3.2.

5.3 Norsk Rikstotos pengespeltilbod

Norsk Rikstoto har brukt verktøyet Gamgard til å gjere ei vurdering av pengespeltilbodet. Vurderinga seier noko om kva risiko Norsk Rikstotos pengespeltilbod har for å skape speleproblem. Gamgard viser at 13 spelprodukt blei vurdert til å ha låg risiko, mens fire av spela hadde medium risiko. Denne

vurderinga er i samsvar med Lotteritilsynets tidlegare Gamgard-vurdering av pengespeltilbodet til Norsk Rikstoto.

Når Norsk Rikstoto legg Gamgard-vurderinga til grunn, er 84 prosent av omsetninga knytt til spelprodukt med låg risiko mens dei resterande 16 prosent kjem frå spel med moderat risiko. Det er likevel slik at ein del spelar på mange av produkta Norsk Rikstoto tilbyr. Spelporteføljene legg til rette for at svært interesserte spelarar kan satse mange gongar same dag, og då blir risikokategoriseringa av einskildspel mindre avgjerande.

Norsk Rikstoto har spelarar som er klassifisert med medium og høg risiko for speleproblem. Våre tidlegare tilsyn med Norsk Rikstoto har også avdekket dette, og vi understrekar at Norsk Rikstoto må følge opp desse spelarane.

6. Lotteritilsynets tilsynsarbeid i 2022

I etterkant av fjorårets rapport til Norsk Tippings generalforsamling blei forslag til tiltak følgt opp av Lotteritilsynet. Nokre av tiltaka var allereie starta i 2021.

Lotteritilsynet gjennomførte to revisjonar av einerettstilbydarane i 2022: ein revisjon av Oddsen hos Norsk Tipping, og ein revisjon hos Norsk Rikstoto der vi kontrollerte gjennomføringa av V75.

Vidare blei einerettstilbydarane følgt opp gjennom fleire rettleiings- og arbeidsmøte. Lotteritilsynet tar i mot avviksrapportar og oppdaterte risikoanalysar. Einerettstilbydarane rapporterer på speleåtferdsdata, omsetning og status på fleire resultatindikatorar, og Lotteritilsynet analyserer og samanstillar utviklingstrekk.

6.1 Kvalitetsrevisjon Norsk Rikstoto – Gjennomføring av V75

I mars 2022 gjennomførte vi revisjon for å kontrollere korleis Norsk Rikstoto følger opp og etterlever policy, retningslinjer og rutinar for gjennomføring av pengespel på totalisatorløp. Tilsynet hadde spesielt fokus på kva tilgangar og kva ansvar representantar for sporten har opp mot Rikstotos spelesystem under eit V75-arrangement.

Lotteritilsynet avdekket ingen avvik, men fann eit forbettringsområde. Lotteritilsynet anbefalte at Norsk Rikstoto tydeleggjer samhandlinga mellom arrangøren og Norsk Rikstoto, og at ei presisering av dette i strategidokumentet vil bidra til at gjennomføringa av løp kjem tydelegare fram i verksemdstyringa og internkontrollen.

6.2 Kvalitetsrevisjon Norsk Tipping – Oddsen

I april 2022 gjennomførte Lotteritilsynet ein kvalitetsrevisjon av Oddsen. Målet var å kontrollere korleis selskapet sikrar at speltilbodet er ansvarleg, men likevel attraktivt.

Revisjonen viste at Norsk Tipping fastset overordna mål for pengespeltilbodet, og at dei er smidige og set i verk justerande tiltak basert på innsikt og analyse. Likevel sakna Lotteritilsynet betre dokumentasjon på at Norsk Tippings eksisterande tiltak for å sikre ansvarleg spel på Oddsen faktisk reduserer problemspel.

Ifølge Norsk Tipping er målet at sportsspелtilbodet er godt og truverdig og at standarden for spel på Oddsen ikkje blir sett av dei ulovlege tilbydarane eller dei mest høginvolverte spelarane. Konkret betyr det at kanaliserte spelarar skal finne Norsk Tipping tilstrekkeleg ansvarleg og attraktiv til at dei vel å spele i ein lovleg regulert marknad som dreg nordmenn mot grønare speleåtferd. Resultat frå

2021 og første kvartal 2022 viste at Norsk Tipping kanaliserte kundar frå den ulovlege Oddsmarknaden.

Lotteritilsynet har dei siste åra hatt stor merksemd på problemspel på Oddsen og har bedt selskapet utarbeide tiltak som skal redusere problemspel. Heilt konkret bad vi om at selskapet kartla ei eiga delgrense på Oddsen.

Under revisjonen blei det lagt fram fleire nye tiltak som aukar bevisstgjeringsområde om tap for spelaren. Norsk Tipping har tatt i bruk verktøyet Spillepuls for å komme i direkte dialog med spelaren. Dei testar ut kva meldingar som gjev best effekt, til dømes «Oddsjefens råd» og legg meldinga til i Spillepuls. Lotteritilsynet ser at tiltaket verkelegheitsorienterer spelaren, og at han reduserer tapsgrensene.

Lotteritilsynet ser at testing av fleire nye tiltak mot kontrollgrupper gir raske svar på kva tiltak som gir best effekt før dei blir satt i produksjon.

Det blei ikkje avdekket avvik i revisjonen, men Lotteritilsynet fann eitt forbettringsområde. Lotteritilsynet anbefalte Norsk Tipping å finne ein måleindikator som viser om tiltak på Oddsen beveger spelarar i grøn retning.

7. Marknadsføring

7.1 Måling av marknadsføringsnivå

Lotteritilsynet kontrollerer om einerettstilbydarane har ein bevisst og kunnskapsbasert tilnærming til omfang og innhald i marknadsføringa, og at einerettstilbydarane etterlever regelverket og omsynet til norsk pengespelpolitikk.

Vi har hatt tett oppfølging og kontroll av pengespelverksemda til Norsk Rikstoto og Norsk Tipping over mange år, og har konkludert med at tilbydarane nyttar metodar og modellar som tilfredsstiller krav til å fastsette rett omfang på marknadsaktiviteter slik at dei er i samsvar med samfunnsoppdraget og når kanaliseringsmål.

Marknadsføringsnivået til einerettstilbydarane har over fleire år vore betydeleg lågare enn marknadsføringa frå ulovlege aktørar, og dette har utfordra den norske modellen. Fleire ulovlege pengespeltilbydarar intensiverte reklamen i TV-kanalar retta mot Noreg i perioden frå 2013 til og med 2017. Reklametrykket frå dei ulovlege var massivt, og innhaldet var i hovudsak kasino- og oddsreklame. Etter dette minka reklametrykket frå dei ulovlege tilbydarane i TV-kanalar retta mot Noreg, og er borte i januar 2023. Dette gir ein indikasjon om forholdet og vektninga av pengespelreklame som nådde breitt ut i befolkninga i 2020.

Derfor la også Lotteritilsynet stor vekt på måling av effekt av marknadsføringsaktivitetane til einerettstilbydarane. Det har etter vår oppfatning vore den sikraste metoden for å måle om marknadsføringa har vore nødvendig for å nå kanaliseringsmål, og om den er tilpassa marknadsføringa einerettstilbydarane møter frå ulovlege tilbydarar.

Lotteritilsynet har lagt vekt på antal aktive spelarar, omsetning i spelkategoriane, gjennomsnittleg tap per spelar og kor stor del av omsetninga til einerettstilbydarane som kjem frå spelarar i middels- eller høgrisikogrupper.

I arbeidet med rapporten til Norsk Tippings generalforsamling 2022 blei det lagt fram dokumentasjon som viste at selskapet hadde redusert utgifter til marknadsføring med over 20 prosent frå 2015 til 2022. Nedgangen er forklart med innstramming i retningslinjene for marknadsføring og myndigheitenes tiltak for å redusere at ulovlege speltilbydarar tilbyr spel i den norske marknaden.

Lotteritilsynet såg at investeringar i nytt marknadsføringsmateriale som tar omsyn til kravet om auka vektning av ansvarlegheitsbodskap påverkar utgiftsposten til marknadsføring. Like fullt var vi i rapporten tydelege på at dersom konkurransen frå ulovlege speltilbydarar blei mindre måtte omfanget av Norsk Tippings marknadsføring bli mindre. Vi presiserte at omfanget av Norsk Tippings marknadsføring måtte vurderast og fastsettest i forhold til kva marknadsføring ulovlege speltilbydarar rettar mot nordmenn.

Etter at TV-reklamen frå dei ulovlege pengespilltilbydarane nærast stoppa opp i august 2022, og no er heilt borte frå januar 2023, må einerettstilbydarane tilpasse sitt nivå etter det. Vi har ikkje kjelder som viser at den ulovlege marknadsføringa er erstatta til likelydande nivå i andre kanalar.

Verken Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har per 17. mars 2023 lagt fram tilstrekkeleg dokumentasjon som viser at dei har tilpassa marknadsføringa etter marknadsføringstrykket frå ulovlege pengespelltilbydarar. Lotteritilsynet behandlar desse sakene som eigne tilsynssaker.

7.2. Tilsyn med den ulovlege marknaden

Ein sentral del av tilsynsarbeidet med den ulovlege marknaden er å syte for tilstrekkeleg informasjon og rettleiing om regelverket. Dette er særleg relevant i lys av at mange ikkje veit eller er usikre på kven som har lov til å tilby pengespel i Noreg, og kven som ikkje har lov til det. Målingar viser at norske spelarar i stadig større grad veit kven som er dei lovlege pengespelaktørane. Dette er eit resultat av langsiktig og tolmodig arbeid, der vi ser at fleire av tiltaka våre har hatt god effekt. Den nye pengespellova inneheld nye heimlar som vil komme til nytte i tilsynsarbeidet. Blant anna er medverknads- og marknadsføringsreglane skjerpa, og tilsynet har fått heimel til å krevje opplysningar, vedta førehandsfastsett tvangsmulkt og lovbrotsgebyr.

Mange ambassadørar, påverkarar og talspersonar som gjennom fleire år har bidratt til å marknadsføre ulovlege pengespel har frå 1. januar 2023 avslutta samarbeidet med pengespelselskapa. Den ulovlege TV-reklamen er borte frå norske skjermar, og utanlandske pengespelselskap har dermed mista ein viktig rekrutteringsarena som når breitt ut i befolkninga. Betalingsformidlingsforbodet er blitt meir effektivt, og i dag ser vi eksempel på at fleire bankar stoppar betalingar i tråd med forskrifta, også utan at Lotteritilsynet gjer vedtak om det.

Lotteritilsynet ser stor nytte av internasjonalt samarbeid på tvers av landegrensene, der myndighetene har felles utfordringar i møte med dei store, internasjonale pengespelltilbydarane. Vi er involverte i samarbeid både på internasjonalt, europeisk og nordisk nivå.

Som følge av tilsynsarbeidet med den ulovlege marknaden har det vore fleire rettssaker på pengespelfeltet, der alle har gått i favør av staten. Den ulovlege pengespelmarknaden består av store og ressurssterke pengespelkonsern, og det er ein sentral del av tilsynsarbeidet at det vi gjer blir rettsleg prøvd og at tilsynssakene våre står seg i rettssystemet.

Lotteritilsynet ser at vårt tilsynsarbeid har hatt god effekt i form av at utanlandske pengespelselskap faktisk har endra både speltilbodet og marknadsføringa av dette. Vi er i dialog med utanlandske pengespelselskap som seier at dei ønsker å trekke seg ut av Noreg, og fleire selskap er i ferd med å avslutte den delen av pengespelltilbodet som er retta mot Noreg. Vi ser god effekt av mediemerksmda som er knytt til våre tilsynssaker på området, og det er grunn til å tru at dette også har bidratt til å auke kunnskapen om regelverket på pengespelområdet i befolkninga. Vårt vedtak om tvangsmulkt mot eit av dei ulovlege spelselskapa hadde rask effekt på aksjekursen til selskapet. Vedtaket har også medført internasjonal interesse og har bidratt til god dialog og lovnader om samarbeidsavtaler frå pengespelmyndigheter i andre land.

Lotteritilsynet planlegg derfor nye tilsynssaker mot fleire andre ulovlege pengespelselskap.

8. Lotteritilsynets forslag til nye forebyggande tiltak

Forslag til forbedringstiltak for Norsk Tipping er Lotteritilsynets anbefalingar til generalforsamlinga i 2023, mens forslag til forbedringstiltak for Norsk Rikstoto må følgast opp i dialogmøte mellom departementet og stiftelsen. Lotteritilsynet vil ha særleg merksemd på desse områda i det kommande tilsynsarbeidet mot einerettstilbydarane.

8.1 Einerettstilbydarane bør samarbeide om eit ansvarleg speltilbod

Einerettstilbydarane er myndigheitenes viktigaste reiskap for å sikre ansvarlege og trygge pengespel til nordmenn. Både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping skal etterleve omfattande krav for å førebygge speleproblem og sikre ansvarlege pengespel, og har i oppdrag å kanalisere spelarar vekk frå dei ulovlege og over til det lovlege, norske pengespeltilbodet.

Det er ein styrke med den norske einerettsmodellen at han er oversiktleg, fordi dette gir eit godt grunnlag for sterk offentlig kontroll. Lotteritilsynet har hatt tett oppfølging med begge einerettstilbydarane. Lotteritilsynet meiner det er svært viktig at einerettsmodellen er heilskapleg bygd opp slik at risikoen for problemspel er så låg som mogleg. Det betyr at einerettstilbydarane må ha høg merksemd på forbedringstiltak som tar vare på måla med einerettsmodellen slik marknaden er i dag, men også i eit lengre perspektiv.

Derfor har Lotteritilsynet over fleire år oppmoda til samarbeid mellom einerettstilbydarane, blant anna om informasjonsarbeid om dei negative sidene ved pengespel, felles merking og felles kunnskapsbygging om problemspel i befolkninga.

Vi ser at dette samarbeidet har gitt resultat i 2022, blant anna ved bruk av lik merking om Spilleveit og harmonisering av pauseverktøya. Vi er kjent med at tilsette utvekslar erfaringar og opparbeider seg ny kunnskap på tvers av verksemdene. Lotteritilsynet meiner dette er eit svært viktig arbeid og at dette framleis må prioriterast høgt.

Einerettstilbydarane skal balansere tilbodet slik at pengespela er tilstrekkeleg attraktive for å hindre at nordmenn vel å delta i pengespel i ein ulovleg marknad. Einerettstilbydarane tilbyr pengespel med låg risiko og kan vise til at dei fleste spelarane har kontroll, og dermed er det liten risiko for speleproblem.

Lotteritilsynet meiner at vi må sjå pengespeltilbodet til einerettstilbydarane under eitt slik at dei ulike speltypene samla dekkjer eksisterande spelelyst på ein ansvarleg måte. Kanalisering er både å hente spelarar frå ulovlege pengespel, og å behalde dei. Nye spelarar må finne einerettstilbydarane sitt speltilbod tilstrekkeleg attraktivt, slik at dei ikkje vel å spele hos ulovlege tilbydarar.

Sjølv om vi er tydelege på at begge aktørane må redusere marknadsføringstrykket betyr ikkje det at marknadsføringa i einerettsmodellen skal stanse heilt opp. Det er nødvendig å informere og marknadsføre speltilbodet for å kanalisere spelarar til ansvarlege pengespel med låg risiko, slik at talet på problemspelarar går ned.

Lotteritilsynet meiner at einerettstilbydarane må samhandle og utveksle kunnskap på konkrete område, der dei finn fram til standardiserte løysingar til beste for arbeidet med å redusere speleproblem i befolkninga. Vi forstår at det vil vere organisatoriske eller regulatoriske utfordringar for dette som må løysast innanfor dagens organisering, men meiner at det er viktig at einerettstilbydarane kartlegg eventuelle utfordringar og spelar desse inn til myndigheitene.

8.1.1 Forslag til samarbeidsområde som vil styrke einerettsmodellen

Tapsgrenser

Både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har innført totalgrense og personlege tapsgrenser slik pengespelforskrifta krev. Tilbydarane har ulikt pengespeltilbod, og tapsgrensene er utarbeidd for å redusere risiko for speleproblem. Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har ulike løysingar for korleis spelarane skal sette grenser, kva reglar som gjeld for omspel og kva reglar som gjeld for overføring av gevinstar til bankkonto.

Dette er no regulert i pengespelforskrifta §§ 26 – 28 der det blant anna går fram at spelaren kan spare opp totalgrensa hos Norsk Rikstoto over ein periode på tre månader, mens totalgrensa hos Norsk Tipping ikkje gjeld for meir enn ein månad. Vidare kan spelarar hos Norsk Rikstoto legge til premiar for dei siste 365 dagane i berekninga av totalgrensa.

Kunnskap om speleåtferd viser at tapsgrenser reduserer problemspel. Det går fram av UIB sin Befolkningsundersøking¹ frå 2019 at det er risikospelarane som er mest positive til tapsgrenser. I teorien kan dette bety reell etterspørsel etter tapsgrenser frå dei spelarane som treng det mest.

Lotteritilsynet er opptatt av at spelarane har personleg tilpassa grenser som skal treffe spelarane til rett tid. Det er difor svært viktig å opparbeide seg kunnskap slik at forbedringstiltak verkar for dei som treng grensene mest.

Lotteritilsynet meiner det er viktig at einerettstilbydarane har ei lik tilnærming til korleis spelarane skal forstå hensikta med tapsgrensene og korleis dei verkar. På kort sikt er det viktig at einerettstilbydarane prioritere å gjere spelaropplevinga est mogleg lik innanfor gjeldande regelverk, mellom anna når det gjeld spelereglar, ordlyd for fastsetting av tapsgrenser og grense for overføring av gevinst til bankkonto. Sjå oppsummeringa i kapittel 9

På kort sikt ber vi om at einerettstilbydarane prioriterer å gjere spelaropplevinga mest mogleg lik innanfor gjeldande regelverk. I dette ligg det at einerettstilbydarane samarbeider om å ha like spelereglar, lik ordlyd for fastsetting av tapsgrenser, og lik grense for overføring av gevinst til bankkonto.

Lotteritilsynet ber om at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping innanfor gjeldande regelverk samarbeider om å betre brukargrensesnittet når spelaren set tapsgrenser, gjere reglar for omspel av gevinstar så like som råd og presenterer ein plan for Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.

Einerettstilbydarane tilbyr eit breitt pengespeltilbod og pengespel på hest er ein av fleire spelkategoriar som skal bidra til å løyse samfunnsoppdraget, jamfør kanaliseringsmål. Vidare er einerettstilbydarane pliktige å kartlegge nødvendige risikoreduserande tiltak for å førebygge, oppdage og reagere mot problematisk speleåtferd.

Norsk Tipping er den største av dei to einerettstilbydarane og har i dag 75 % av den lovlege pengespelmarknaden i Noreg. Norsk Rikstoto har under 10 % og Lotteritilsynet er kjent med at majoriteten av spelarane til Norsk Rikstoto også er kundar hos Norsk Tipping. Sjølv om spelarane har ulike spelreferansar og blir sortert ulike målgrupper har dei i teorien to totalgrenser dei kan spele opp.

Lotteritilsynet ser det som svært viktig at einerettstilbydarane har felles system for førebyggjande tiltak som er harmoniserte og standardiserte. Med harmoniserte system meiner vi at einerettstilbydarane må samarbeide og dele innsikt om kundeåtferd og spelemønster, der føremålet

1 [UIB Befolkningsundersøkelse 2019](#)

er å redusere problemspelarar i befolkninga. Vidare vil ei standardisering gi ei betre spelaroppleving og mest sannsynleg auke forankringa av einerettsmodellen i befolkninga.

Lotteritilsynet ber om at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping utarbeider utkast til felles system, der dei harmoniserer og standardiserer eitt felles system for tapsgrenser, pauseverktøy og register for utestenging frå pengespel som einerettstilbydarane presenterer for Lotteritilsynet innan 31.12.2024.

Marknadsføring

Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er to sjølvstendige verksemdar, men dei er tildelt likelydande løyve under same samfunnsoppdrag og same regelverk for pengespel. Dei er ikkje konkurrentar.

Einerettstilbydarane kan marknadsføre pengespela innanfor det som er nødvendig for å informere om tilbodet og for å medverke til at dei som spelar vel trygge og ansvarlege pengespel. Vidare skal Norsk Rikstoto og Norsk Tipping tilpasse den samla marknadsføringa etter det marknadsføringstrykket dei møter frå ulovlege tilbydarar av pengespel i Noreg.

Einerettsmodellen har over mange år vore utfordra av massiv marknadsføring frå ulovlege pengespeltilbydarar som nådde breitt ut i befolkninga via TV. Etter at TV-reklamen nærast forsvann frå alle dei store TV-kanalane i august 2022 og er borte frå januar 2023, er vilkåra for å marknadsføre for einerettstilbydarane betydeleg endra.

Per i dag er det betydeleg mindre marknadsføring frå dei ulovlege aktørane i Noreg. For å lukkast med kanalisering må einerettstilbydarane rette marknadsføring og andre spelfremmande tiltak meir direkte mot spelarar som spelar hos både lovlege og ulovlege tilbydarar. Dette vil redusere risikoen for at denne spelargruppa går tilbake til dei ulovlege tilbydarane. Einerettstilbydarane må merke seg at marknadsføring ikkje skal auke spelelysta i befolkninga eller at overskot til det gode formål ikkje kan vere eit sentralt eller dominerande element av tilbydarane si totale marknadsføring.

Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto og Norsk Tipping om å utarbeide ein felles marknadsføringsstrategi med prinsipp og mål som sikrar at marknadsføring av pengespel i einerettsmodellen er i samsvar med lov og forskrift, og presentere strategien for Lotteritilsynet innan 31.12.2023.

8.2 Norsk Tipping

8.2.1 Norsk Tipping strategiske mål

Norsk Tippings samfunnsoppdrag er godt forankra hos tilsette i selskapet, og er dokumentert i overordna mål, strategi og internkontroll. Dette er resultatet av fleire år med systematisk mål- og verksemdstyring for å flytte nordmenn frå ulovlege pengespel over til eit ansvarleg og sikkert speletilbod.

Norsk Tipping måler effekt av førebyggjande tiltak og aktivitetar selskapet gjer til ei kvar tid. Samanhengen mellom verkemiddel og verksemdsmål er knytt til Norsk Tippings evne til å kanalisere eksisterande spelelyst til eit ansvarleg speletilbod.

Fleire måleindikatorar fortel om selskapet når kanaliseringsmåla. Selskapet rapporterer jamleg til styret på fastsette måleindikatorar om utviklinga i selskapet.

Norsk Tipping har vedtatt balanserte kanaliseringsmål fram mot 2025. Selskapet ynskjer å oppretthalde evna til å kanalisere frå ulovleg marknad samtidig som dei reduserer risiko for i speleproblem i befolkninga. Dette skal gå fram av statistikken fra Hjelpelinjen og befolkningsundersøkingar.

Lotteritilsynet har mottatt rapportar som viser at Norsk Tipping har styring og kontroll med selskapets mål. Playscanindeksen viser at spelarane blir påverka av attraktivitet og variasjonar i speltilbodet gjennom året, og at dette påverkar spelemønsteret. Playscanindeksen viser også at Norsk Tipping har lukkast med å redusere problemspel i 2022. Trass at selskapet har lukkast i å kanalisere fleire raude kasinospelarar er det fleire spelarar som har flytta seg over mot grøn åttferd.

Norsk Tipping har i overkant av 2,1 millionar registrerte kundar, noko som er ein stor del av den vaksne befolkninga over 18 år. Foreløpige tal frå Norsk Tipping viser at nettomsetninga (GGR) aukar meir enn budsjettmåla, også for 2022.

Det er vanskeleg å vurdere kva som er rett nivå for pengespelmarknaden i Noreg sett opp mot samfunnsoppdraget og mål om færre problemspelarar. Gjennomsnitt tap per spelar på kasinospela går ned i 2022 trass sterk kanalisering. Dette er bra og viser at tapsgrenser, Spillepuls og obligatorisk pause har bra effekt.

Likevel er Lotteritilsynet uroa over at den totale nettoomsetninga til selskapet når nye høgder. Veksten kan også i 2022 forklarast med effektiv kanalisering, men selskapet må følge utviklinga i gjennomsnittleg tap per spelar tett for heile speltilbodet.

Kanalisering inneber også å flytte kasinospelarar over til spel med mindre risiko eller at spelarane sluttar å spele kasinospel. Breiddetilbodet til einerettstilbydarane og nye spel med midlertidig løyve skal bidra til å oppnå desse måla.

Mens Norsk Tipping jobbar mot desse måla må selskapet være særleg merksame på kva spelarar som aukar innsatsar og endrar spelemønster, slik at vi ikkje får ein vekst i marknaden utover dei sosialpolitiske omsyna som følger av regelverket.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping kartlegge kva spel og spelarar omsetningsveksten kjem frå. Det er viktig at veksten er berekraftig og ikkje bidrar til fleire problemspelarar når selskapet fastset budsjettmål for 2024.

8.2.2 Oddsen

Resultata til Norsk Tipping viser at i 2022 vel fleire å spele på Oddsen enn før, men veksten er ikkje like stor som i 2021. Sentio-undersøkingane til Lotteritilsynet indikerer også at Norsk Tipping har ein større marknadsandel på sportsspel, og i 2021 seier to tredjedelar av dei spurte at dei berre har spelt oddsspel hos Norsk Tipping, sjå del 2.

Det er vanskeleg å finne balansepunktet mellom eit ansvarleg og eit tilstrekkeleg attraktiv speletilbod på Oddsen. Norsk Tipping skal levere eit tilbod på Oddsen som dekkar spelaren sine forventningar samtidig som dei skal førebygge speleproblem. Eksempel på tiltak spelaren møter hos Norsk Tipping er tapsgrenser, lågare gevinstar, tak på innsatsar og lågare odds. Likevel er målet at spelarane vel Norsk Tipping framfor dei ulovlege tilbydarane.

Norsk Tipping starta opp med ny spelmotor til EM i fotball sommaren 2021. I følge Norsk Tipping var dette heilt nødvendig for å tilby tilstrekkeleg attraktive oddsspel. Spesielt på Liveoddsen vart tilbodet betydeleg utvida og konkurransen mot den ulovlege marknaden vart styrka.

Norsk Tipping har hatt utfordringar med den nye spelmotoren dei to første driftsåra. Utfordringane har vore knytt til funksjonalitet i spelaropplevinga samt ustabilitet ved drift av server. Lotteritilsynet er merksame på dette og meiner at Norsk Tipping må sikre at det blir sett av nødvendige ressursar for å styrke spelaropplevinga på Oddsens.

Lotteritilsynet understreker at Norsk Tipping er ansvarlege for at produkt og tenester levert av eksterne er stabile med høg oppetid og berre unntaksvis er nede for vedlikehald. Problema kan ha svekka kanaliseringsevna for Oddsens. I ein konkurransesituasjon der Norsk Tipping skal kanalisere flest mogleg av dei sportsinteresserte spelarane frå ulovlege konkurrentar, har ikkje einerettsmodellen råd til at spelarar er misnøgde med spelaropplevinga. Norsk Tipping har framleis ikkje nådd kanaliseringsmåla for Oddsens og selskapet må ta ansvar for dei er tilstrekkeleg attraktive.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å styrke merksemda på utvikling av spelaropplevinga og sikre meir stabil drift på Oddsens som vil gi eit attraktivt speltilbod.

Lotteritilsynet har dei siste åra følgt tett med på spelarar som er kategorisert med høg risiko for speleproblem på Oddsens, med fokus på korleis desse kan få betre vern med ytterlegare risikoreduserande tiltak.

Derfor bad Lotteritilsynet om at Norsk Tipping evaluerte tapsgrensene og undersøkte kva kombinasjonar av grenser og maksimalbeløp som har best effekt. Eit alternativ var å innføre delgrenser, også på Oddsens. For å best mogleg kunnskap blei det gjennomført ei ekstern evaluering av Professor Mark Griffiths frå Nottingham og Trent University. Konklusjonen var at Norsk Tipping har eit forbettringspotensial i korleis dei kommuniserer med spelarane om fastsetting av tapsgrenser og andre risikoreduserande tiltak. Norsk Tipping har også gjort målingar som viser at Oddsens-spelarane i større grad går til ulovlege speltilbod når dei når grensene sine enn til dømes kasinospelarane. Norsk Tipping vedtok derfor å ikkje endre totalgrensa eller innføre andre delgrenser, men i staden arbeide for å betre kommunikasjonen av tapsgrensene.

Lotteritilsynet støttar denne vurderinga og ser dette i samanheng med andre innførte tiltak som er i kontinuerleg utvikling, som til dømes Spillepuls, innføring av spillelag, reduksjon av tilgjengelegheit for KongKasino og innføring av lågare totalgrense for spelarar under 20 år.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping sikre at tapsgrenser, Spillepuls og spillelagløysinga gir spelarane på Oddsens betre skjerming. Selskapets oppfølging av desse tiltaka skal leggst fram i selskapets eigen ansvarlegheitsrapport til Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.

Forsking viser at dei yngste spelarane er meir sårbare for speleproblem enn dei som er noko eldre. Dette peika Lotteritilsynet på i fjorårets rapport og bad Norsk Tipping ta det med i vurderinga om innføring av delgrense på Oddsens. Basert på innsikt om dei yngste spelarane sine tap i 2021 valde selskapet å innføre ei eiga totalgrense på maks 2000 kroner per månad for alle spelarar under 20 år. Ny totalgrense er ikkje satt i produksjon per dato, men selskapet har vedtatt at den skal være på plass i løpet av første halvår 2023. Lotteritilsynet meiner at ei eiga totalgrense for dei yngste spelarane er eit svært godt tiltak.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å kartlegge foreløpig effekt og beskrive spelemønster særskilt for alle spelarar under 20 år i selskapets eigen ansvarlegheitsrapport til Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.

8.2.3 KongKasino

Kasinospela har alltid vore den spelkategorien som har skapt flest speleproblem i Noreg og det er brei semje om at færrest mogleg her i landet skal spele kasinospel.

Sjølv om KongKasino er strengt regulert og det er utarbeida omfattande informasjon om dei negative sidene ved kasinospela, vel mange nordmenn kasinospel trass at det kan få store konsekvensar for spelarar og nær familie.

Heilt tilbake til 2014 har målet med KongKasino vore å tilby eit ansvarleg og regulert tilbod til nordmenn. Utviklinga fram til i dag viser at Norsk Tipping har lukkast med å kanalisere kasinospelarar og at det er færre som spelar på ulovlege nettsider. Dette er omtala i del 2 av rapporten.

Myndigheitene har opparbeidd mykje kunnskap om kva for eigenskapar i kasinospela som skapar problem. Kunnskapen er blant anna nytta til å dempe risikoen og forby marknadsføring av kasinospela. I 2022 vart KongKasino gjort mindre synleg i appen. Ved spel på internett utan bruk av app, vil ikkje spelaren sjå KongKasino med mindre han logger seg på eigen profil.

Lotteritilsynet er samde i at det er bra at dei som ynskjer å spele kasinospel vel Norsk Tipping framfor dei ulovlege tilbydarane, men vi er likevel uroa for talet på kasinospelarar i befolkninga. Det er og utfordrande å ta i mot spelarar frå ulovlege pengespelsider då Norsk Tipping kategoriserer dei med høg risiko for speleproblem basert på speleåtferda. Vi veit det tar tid før vi ser effekten av låge tapsgrenser, obligatoriske pausar og Spillepuls på spelarar som er kanalisert inn frå ulovlege tilbydarar.

Tal frå Norsk Tipping viser urovekkande vekst på nye spelarar på KongKasino i 2022, sjølv om auken er lågare enn i 2021. Vi er bekymra for at tilbodet aukar spelelysta for spelarar som elles ikkje hadde spelt kasinospel. Det er ikkje enkelt å forklare kvifor nordmenn vel spel med høgare risiko. Høgst sannsynleg er det mange faktorar som påverkar dette, blant anna

- marknadsføring frå ulovlege aktørar,
- effektiv og låg pris på digital infrastruktur,
- skjermtid på mobilen, og
- saumlause betalingstenester.

Dette er ytre faktorar som gjer det vanskeleg for Norsk Tipping å bremse veksten på KongKasino.

Lotteritilsynets bekymring er knytt til auken i talet på problemspelarar dersom auken skuldast rekruttering av nye spelarar som elles ikkje hadde tenkt å spele kasinospel. Sjølv om Norsk Tipping har gjort KongKasino mindre tilgjengeleg både på Internett og mobil, er vi uroa for at det ikkje er tilstrekkeleg til å redusere problemspel.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å gjere KongKasino mindre tilgjengeleg for spelarane.

8.2.4 Marknadsføring

Norsk Tipping har utarbeidd og presentert ein økonometrisk modell som prøver å forklare kva type marknadsføring som påverkar speleåtferd negativt. Økonometri er ei forskingsretning innan samfunnsøkonomi som tek føre seg kvantitative samanhengar i økonomiske system.

Analysen indikerer at marknadsføring av talspela reduserer aktiviteten og intensiteten på spel med høg risiko. Modellen viser at reklame i digitale plattformer aukar risikoen for problematisk spel hos kundane til Norsk Tipping, mens meir tradisjonelle plattformer som TV og radio faktisk gir mindre problematisk spel. Ein anna uventa effekt som modellen peikar på er at store pottar i talspela samt generell reklame for talspela reduserer omfanget av pengespel for spelarar i risikogrubbene.

Dei foreløpige resultatene er interessante og dei kan medverke til å auke kunnskapen om marknadsføring som eit relevant verkemiddel for å redusere problematisk speleåtførd.

Dersom vi skal ha tiltru til modellen må den vere konsistent og ha tilstrekkeleg integritet. Norsk Tipping må derfor presentere metoden som er nytta og korleis dei har vurdert innhaldet. Først då kan modellen og resultatene bli vurdert kritisk av andre. Norsk Tipping bør også vise samanhengen og resultatene ved å nytte andre metodar for å auke kvaliteten på resultatene. Det kan skje ved bruk av ein ekstern og upartisk fagfellevurdering som gir ei vurdering av kvaliteten i undersøkinga.

Selskapet har eit mål om å vere verdsligjande på kunnskap om pengespelproblem. Med over to millionar registrerte kundar med tilgang til eit breitt pengespeltilbod er dei i ei særstilling når det kjem til analyse av data og spelemønster. Dette konkurransefortrinnet må Norsk Tipping nytte godt og framleis prioritere djuptgåande analyser i eige datavarehus.

Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å legge fram nye analyser der eksterne aktørar har vurdert kvaliteten av den økonometriske modellen innan 31.12.2023.

8.3 Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto er den minste av einerettstilbydarane målt i omsetnad og aktive spelarar, men dei har ei tydeleg og viktig rolle i einerettsmodellen og skal dekke eksisterande spelelyst på hesteløp på ein ansvarleg og sikker måte. Stiftinga har vore gjennom nokre krevjande år med redusert omsetnad, endra myndigheitskrav og andre eksterne faktorar. Lotteritilsynet si oppfølging av Norsk Rikstoto i 2022 har vore knytt til rettleiing og tilpassing til ny lov og forskrift i tillegg til ein kvalitetsrevisjon av spelesystemet sist vår, sjå kapittel 5.

8.3.1 Marknadsføring Norsk Rikstoto

Det er viktig for heilskapen i einerettsmodellen at dei som vil spele hestespel spelar hos Norsk Rikstoto. Lotteritilsynet er kjent med at den ulovlege pengespelmarknaden har marknadsført og tilbydd pengespel på hest til nordmenn.

Etter at den ulovlege marknadsføringa no er borte frå TV og vi ser at konkurransen frå dei utanlandske aktørane er svekka, er det viktig å kartlegge kva det betyr for pengespel på hest i einerettsmodellen. Norsk Rikstoto er ikkje utfordra frå utlandet på same måte som før, men det er viktig at dei klarer å behalde spelarane som ynskjer å spele på hest. Vidare har dei ei viktig rolle i å sikre at nye yngre nordmenn som ynskjer å spele pengespel vel pengespel med låg risiko. Då må tilbodet til Norsk Rikstoto vere attraktivt nok til at spelarane kan velje å delta i pengespel på hest, framfor andre spel med langt høgare risiko for problem, for eksempel kasinospel.

I Norsk Rikstoto sitt brev til Lotteritilsynet 30. september 2022 viser Norsk Rikstoto til at dei stadig blir utfordra av ulovlege pengespel frå utanlandske pengespeltilbydarar.

Norsk Rikstoto viser til at dei har kartlagt 200 utanlandske pengespeltilbydarar kor 50 av dei tilbyr hestespel der halvparten skjer via nettsider med norsk tekst. Vidare held selskapet fram at fire store utanlandske pengespeltilbydarar har hatt ein stor årleg vekst sidan 2017.

Lotteritilsynet kjenner godt til at det finst eit tilbod av hestespel hos dei ulovlege aktørane, men vi ser annleis på størrelsen av marknaden enn Norsk Rikstoto. To av dei utanlandske selskapa Norsk Rikstoto viser til er truleg dei som har størst marknadsandel i Noreg. Desse to selskapa rapporterer tal også for Norden, og her har det ikkje vore vekst sidan 2018. Lotteritilsynet meiner uansett at det er vanskeleg å bruke generell marknadsutvikling til å seie noko om kor mange som spelar på konkurrerande hestetilbod i utlandet.

I del 2 av denne rapporten går det fram at 88 prosent spelar hestespel på nett utelukkande hos Norsk Rikstoto. I tillegg vil ein del av dei som også spelar hos dei utanlandske spele hestespel hos Norsk Rikstoto. Dette blir støtta av målingar av kor spelarane spela siste gongen dei spela hestespel. Her svarar 98 prosent at dei spela hos Norsk Rikstoto. Dette er basert målingar av nordmenn sine spelevarar utført av Sentio Research for Lotteritilsynet, sjå del 2 i rapporten.

Lotteritilsynet meiner det er viktig at Norsk Rikstoto bidreg til å kartlegge om dei ulovlege pengespeltilbydarane marknadsfører og tilbyr ulovlege pengespel på hest. Slik kunnskap dannar grunnlag for omfanget av marknadsaktivitetane til Norsk Rikstoto.

Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto om å gjere nye marknadsundersøkingar om den ulovlege pengespelmarknaden på hest, og presentere desse for Lotteritilsynet innan 31.12.2023.

8.3.2 Mentor

I følge pengespelforskrifta § 2 skal pengespeltilbydarar sikre at dei har nødvendige tiltak som skal førebygge, oppdage og reagere mot problematisk speleåtfærd.

Norsk Rikstoto valde å innføre Mentor som den viktigaste indikatoren for å kartlegge risikoåtfærd blant kundane sine. Lotteritilsynet har vurdert Mentor som eit tilfredsstillande system som avdekkjer problemspelarar i samsvar med krava i pengespelforskrifta sjå kapittel 5 pkt. 2.

Mentor sender ut meldingar til spelarane dersom ulike måleindikatorar varslar endring av speleåtfærd. Hausten 2021 gjennomførte Lotteritilsynet ein revisjon som viste at meldingane har effekt og bremsar spelintensiteten.

Vidare viste revisjonen at Norsk Rikstoto ikkje utnytta potensialet i Mentor tilstrekkeleg. Det var uklart i kva grad alle meldingane vart opna og lest og kor mange som tok sjølvtest. I Norsk Rikstotos rapport til Lotteritilsynet i februar i år er ikkje oppfølging av Mentor meldingane spesielt nemnt utover at meldingar blir sendt når spelaren endrar åtfærd. Dette arbeidet blir viktig for verksemda slik at tiltak som skal redusere speleproblem treff der det er mest naudsynt.

Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto om å gjere tiltak som fører til at fleire av Mentor-meldingane blir lesne, og presentere desse for Lotteritilsynet i eigen ansvarlegheitsrapport med frist 1. februar 2024.

9. Konklusjon og oppsummering av Lotteritilsynets tilrådingar og bestillingar

Både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er sterkt påverka av endringar i 2022. Pengespelmarknaden er i kontinuerleg endring, men året 2022 har vore ekstra krevjande då mange faktorar har slått inn samtidig.

Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er dei viktigaste verkemidla i einerettsmodellen. Det er vesentleg at begge einerettstilbydarane står støtt i utfordringane og held fokus på målet. Likevel har hausten vore utfordrande når det kjem til å finne rett marknadsføringsnivå for begge aktørane. Einerettstilbydaranes tilpassing av marknadsføringa til rett nivå blir følgt opp i eigne tilsynssaker frå Lotteritilsynet i nær framtid, og blir ikkje vidare omtalt i denne rapporten.

Lotteritilsynet viser til vurderingane som er omtalt i kapittel 4, 5 og 6. Det er Lotteritilsynets totalvurdering at både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping er eigna til å tilby eit balansert og ansvarleg pengespeltilbod i Noreg.

Lotteritilsynet har likevel kartlagt nokre forbettringsområde, og legg i denne rapporten fram forslag til konkrete område som Norsk Rikstoto og Norsk Tipping må følge opp:

Norsk Rikstoto og Norsk Tipping i samarbeid:

- Lotteritilsynet ber om at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping innanfor gjeldande regelverk samarbeider om å betre brukargrensesnittet når spelaren set tapsgrenser, gjere reglar for omspel av gevinstar så like som råd og presenterer ein plan for Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.
- Lotteritilsynet ber om at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping utarbeider utkast til felles system, der dei harmoniserer og standardiserer eitt felles system for tapsgrenser, pauseverktøy og register for utestenging frå pengespel som einerettstilbydarane presenterer for Lotteritilsynet innan 31.12.2024.
- Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto og Norsk Tipping om å utarbeide ein felles marknadsføringsstrategi med prinsipp og mål som sikrar at marknadsføring av pengespel i einerettsmodellen er i samsvar med lov og forskrift, og presentere strategien for Lotteritilsynet innan 31.12.2023.

Norsk Tipping:

- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping kartlegge kva spel og spelarar omsetningsveksten kjem frå. Det er viktig at veksten er berekraftig og ikkje bidrar til fleire problemspelarar når selskapet fastset budsjettmål for 2024.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å styrke merksemda på utvikling av spelaropplevinga og sikre meir stabil drift på Oddsen som vil gi eit attraktivt speltilbod.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping sikre at tapsgrenser, Spillepuls og spillelagløysinga gir spelarane på Oddsen betre skjerming. Selskapets oppfølging av desse tiltaka skal leggjast fram i selskapets eigen ansvarlegheitsrapport til Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å kartlegge foreløpig effekt og beskrive spelemønster særskilt for alle spelarar under 20 år i selskapets eigen ansvarlegheitsrapport til Lotteritilsynet med frist 1. februar 2024.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å gjere KongKasino mindre tilgjengeleg for spelarane.
- Lotteritilsynet ber Norsk Tipping om å legge fram nye analyser der eksterne aktørar har vurdert kvaliteten av den økonometriske modellen innan 31.12.2023.

Norsk Rikstoto:

- Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto om å gjere nye marknadsundersøkingar om den ulovlege pengespelmarknaden på hest, og presentere desse for Lotteritilsynet innan 31.12.2023.
- Lotteritilsynet ber Norsk Rikstoto om å gjere tiltak som fører til at fleire av Mentor-meldingane blir lesne, og presentere desse for Lotteritilsynet i eigen ansvarlegheitsrapport med frist 1. februar 2024.

Del 2. Kanaliseringsrapport

10. Innleiing Kanaliseringsrapport

I denne delen vurderer vi Norsk Rikstoto og Norsk Tipping sine evner til å kanalisere. Positiv kanalisering skjer når spelarar flyttar noko, eller alt spel til ein av dei to aktørane. Kanalisering er også når spelarar debuterer eller blir verande hos dei norske aktørane. Det er åtte år sidan Norsk Tipping lanserte spelkategorien Instaspill. Målet med lanseringa var å kanalisere kasinospelarar inn til eit regulert trygt og ansvarleg alternativ.

I vurderinga av evne til å kanalisere har vi lagt til grunn ei rekke måleparameter. Vi brukar tal frå både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping, resultat frå spørjeundersøkingane våre, estimat for den ulovlege marknaden og andre kjelder som kan seie noko om kanalisering. Marknadsandelar blir målt med utgangspunkt i den totale spelemarknaden og den delen av Norsk Tippings spelportefølje som er i direkte konkurranse med dei utanlandske spelselskapa, samt hestespel hos Norsk Rikstoto. Vi ser også til endringar i talet på spelarar.

Metode for å estimere omsetning i den ulovlege marknaden blir endra noko ettersom vi får ny kunnskap. Estimatet som vi presenterer for 2022 er basert på kunnskapen vi har no. Metoden vår for å estimere marknaden vart for nokre år sidan vurdert av Oslo Economics. Deira overordna konklusjon var at vi har ein god strategi for å estimere marknaden, og i seinare estimat har vi sett til deira anbefalingar.

For å førebygge problematisk speleåtferd og redusere skadeverknader har både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping gjort fleire tiltak. Aktørane tilbyr blant anna verktøy der spelarane sjølve kan regulere eiga speling. Slike tiltak er presentert i del 1 av rapporten. Det er verdt å merke seg at førebyggjande og skadereduserande tiltak i seg sjølv kan påverke både omsetning og kanalisering negativt utan at dette er omtalt spesielt her.

Grunnlagsdata og annan informasjon som er brukt i rapporten er henta frå følgjande kjelder:

Kjelde	Innhald
Norsk Tipping	Marknadsdata og resultat frå Norsk Tippings egne undersøkingar
Norsk Rikstoto	Marknadsdata
Sentio Research AS	Resultat frå regelmessige undersøkingar på oppdrag frå Lotteritilsynet
Offentlege rapportar frå utanlandsk speltildarar	Kvartalsvise rapportar om omsetning i Norden frå børsnoterte spelselskap
Svenske skattedata	Berekningar av desse gir svenske omsetningstal
GBGC (Global Betting and Gaming Consultants)	Internasjonalt analyseselskap som estimerer størrelsen på ulike pengespelmarknader
H2 Gambling Capital	Internasjonalt analyseselskap som estimerer størrelsen på ulike pengespelmarknader
Medietilsynet	Data om marknadsføring på TV

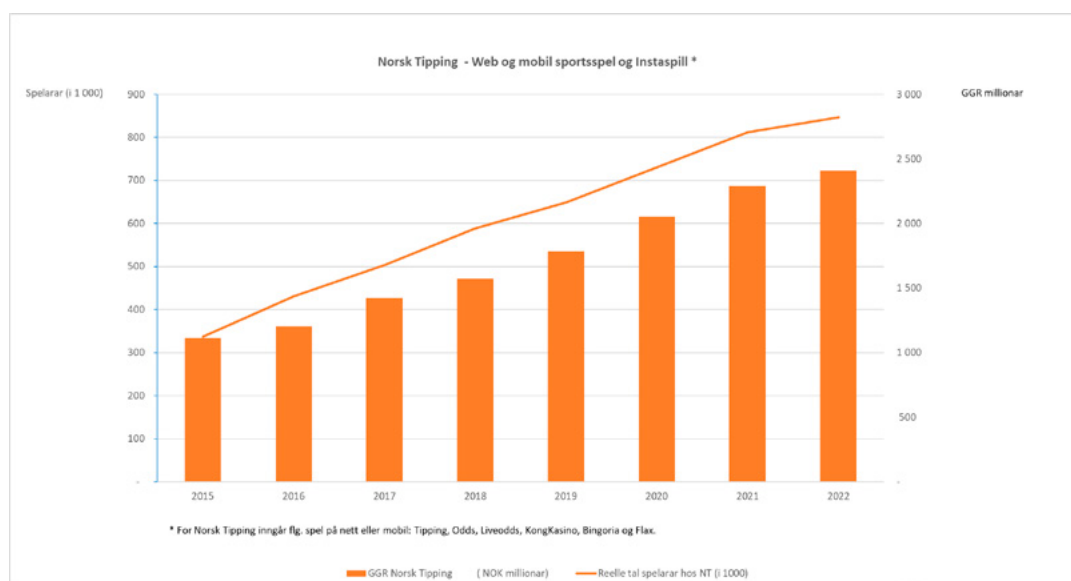
10.1 Kanalisering

Nøkkeltal frå Norsk Rikstoto og Norsk Tipping

	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto
Antal registrerte spelarar – spelt siste år	2 136 000	184 000
Netto omsetning (GGR) ²	8 989 000 000	990 000 000
Antal nettspelarar – spelt siste år	1 695 000	145 000 ³
Siste tre månader (snitt)	1 412 000	
Netto omsetning over nett (GGR)	6 115 000 000	802 000 000 ⁴
Antal nettspelarar av spel i konkurranse	847 000	145 000
Siste tre månader (snitt)	570 000	
Netto omsetning i spel i konkurranse (GGR) - digitalt	2 410 000 000	802 000

Ved utgangen av 2022 hadde Norsk Tipping 1,7 million spelarar som har spelt på nett, minst ein gang i løpet av året. 1,4 million hadde i snitt spelt i løpet av eit kvartal. Om lag 570 000 hadde i løpet av eit kvartal spelt spel som er i direkte konkurranse til spela som blir tilbydd av ulovlege aktørar.

Norsk Rikstoto har i overkant av 145 000 spelarar som har spelt på nett det siste året. Netto omsetning for Norsk Tipping sine spel i direkte konkurranse utgjorde i overkant av 2,4 milliardar kroner. Dette er internett- og mobilbaserte kasinospel, skrapespel og bingospel, samt tipping og oddsspel selt på nett og mobil. For enkelheits skuld vert dei første omtalt som Instaspill og dei siste som sportsspel. Omsetninga for sportsspel over nett utgjør om lag 1 milliard. I tillegg kjem i overkant av 1,4 milliard på nettbasert kasino, - skrapespel og bingo. Her har kasinospela om lag to tredjepartar av omsetninga, men det er likevel skrapespel som har flest spelarar.



Tal frå Norsk Rikstoto viser ikkje same utvikling som Norsk Tipping. Talet på nettspelarar veks, og omsetninga er meir stabil. Reduksjon i total omsetning i 2019 heng mest truleg saman med at 2019 var det første året med krav om at alt sal av spel skulle skje registrert. Ei viktig årsak til omsetningsreduksjonen i 2021 er innføring av maksimale tapsgrenser.

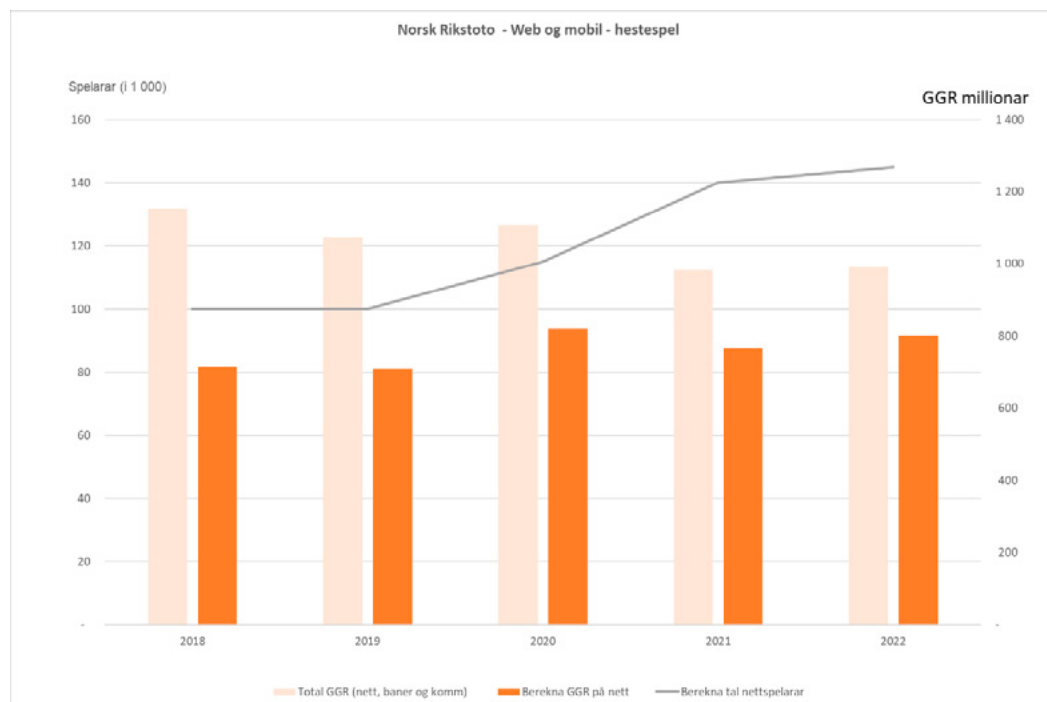
Vi reknar med at ein eventuell vekst hos Rikstoto vil måtte skuldast rekruttering av heilt nye spelarar, og i mindre grad kanalisering frå ulovlege nettsider. Sentio-målingane i 2022 viser også at blant dei

² Total innsats minus utbetalte gevinstar.

³ Anslag basert på rapporterte tal frå Rikstoto (nett og via e-kommisjonær).

⁴ Nettoomsetning på nett (GGR) er berekna med same prosent som nettspel sin del av totalbruttoomsetning. 2018: 62%, 2019: 66%, 2020: 74%, 2021: 78%, og 2022: 81%.

som spelar på hest i Noreg har dei aller fleste (99 %) sagt at dei spela hos Norsk Rikstoto sist dei spela. Samanlikna med Norsk Tipping reknar vi ikkje med like stor direkte konkurranse mellom Norsk Rikstoto og dei ulovlege selskapa.



10.1.1 Norsk Tippings egne undersøkingar

Som Lotteritilsynet, gjennomfører også Norsk Tipping egne spørjeundersøkingar der det mellom anna blir kartlagd kor mange som har spelt på utanlandske nettstader dei siste tre månadene. Frå NT si undersøking har 4,8 % svart at dei har spelt hos utanlandske aktørar dei siste tre månadene, og

6,5 % i løpet av det siste året (9 150 spurte i 2022). Desse resultata viser fleire spelarar enn det vi ser i våre målingar. Dette kan mellom anna skuldast innsamlingsmetode. Våre data er basert på telefonintervju, mens Norsk Tipping får sine data gjennom nettbaserte undersøkingar.

10.2 Data frå Lotteritilsynet

Frå undersøkingar⁵ som Sentio Research AS utfører på oppdrag frå Lotteritilsynet, både kvartalsvise og halvårlege, får vi indikasjonar på kor mange som har spelt på nett hos dei norske og dei utanlandske speltildarane.

Vi får også indikasjonar på kor mange som spelar Norsk Tipping sine spel som er i konkurranse med dei ulovlege aktørane. Det er forholdsvis få i Noreg som spelar slike spel, og derfor er det heller ikkje så mange vi når gjennom spørjeundersøkingane. Data frå spørjeundersøkingar må difor tolkast med noko usikkerheit. Like fullt gir data etter vår mening eit godt bilde på korleis spelarane fordeler seg på norske regulerte og på utanlandske speltildarar.

10.2.1 Nettspelarar

Ifølge våre kvartalsvise målingar var andelen av befolkninga som har spelt pengespel på Internett og mobil 29 prosent i 2022⁶. Dette utgjør 1 260 000 personar uavhengig av om ein spelar på norske eller

⁵ Gjennom fire kvartalsvise undersøkingar per år (mars, juni, september og desember) om spel på nett er det årleg gjennomført totalt 4 000 telefonintervju i tilfeldige utval av personar 18 år og eldre. I to halvårlege undersøkingar (juni og desember) per år er det årleg totalt gjennomført 2 000 telefonintervju med personar 15 år og eldre.

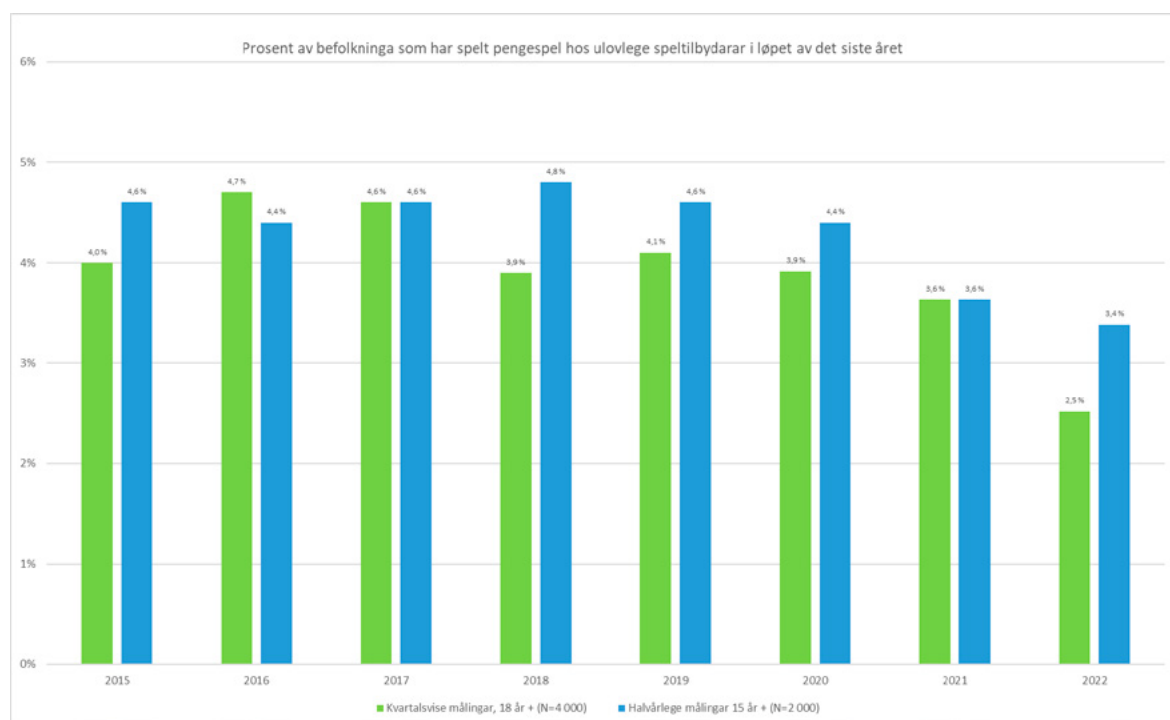
⁶ Feilmargen på 29,1 % +/- 1,4 %. Feilmargen på 2,5 % +/- 0,5 %

utanlandske nettstader, og kva spel som vert spelt. I førre kanaliseringsrapport⁷ var tilsvarande andel nettpelarar 30 prosent i 2021, noko som då utgjorde 1 280 000 personar.

Desse målingane fangar ikkje opp alt nettspel⁸, og kanskje i mindre grad dei som spelar sjeldan og sporadisk. Dei seinare åra har vi sett ein stor vekst i andelen som spelar pengespel på Internett og mobil. For 2022 viser ikkje data ein vekst i prosentdel nettpelarar.

I målingane gjennom 2022 har 2,5 prosent svart at dei har spelt hos utanlandske tilbydarar. Dette utgjer 110 000 spelarar. Resultata viser ein mindre andel enn i dei halvårlege målingane der 3,4 prosent svarte at dei hadde spelt på utanlandske nettspel i 2022.

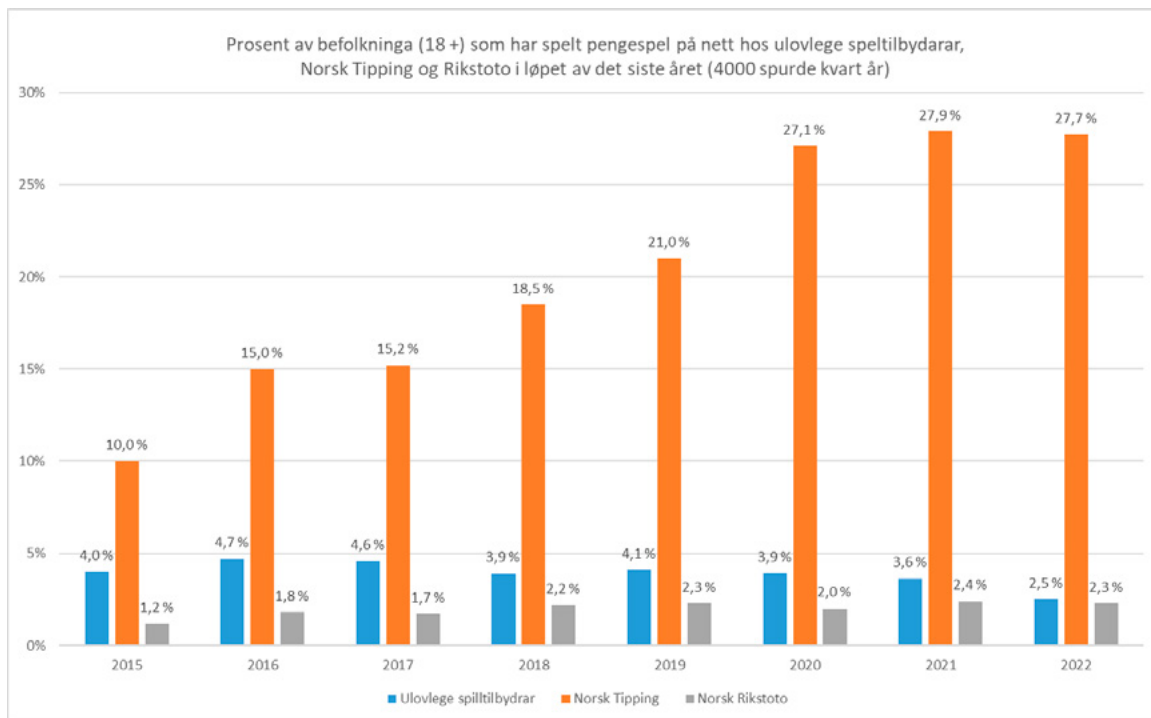
Frå dette ser det ut som at talet på nettpelarar i Noreg, dei fire – fem siste åra, har hatt ein viss reduksjon i talet på spelarar hos dei utanlandske nettstadane.



Basert på kvartalsvise målingar viser diagrammet under andel som har spelt på nett eller mobil hos ulovlege aktørar, hos Norsk Tipping og hos Norsk Rikstoto. Talet på spelarar på nett hos Norsk Tipping har vore aukande, særleg gjennom 2020 og har deretter vore stabil. Målingane viser også ein stabil andel som spelar hos Norsk Rikstoto. Talet på spelar hos ulovlege selskap, er redusert gjennom dei siste åra. I 2022 svarte 27,7 % at dei har spelt på nett hos Norsk Tipping, og 2,3 % hos Norsk Rikstoto. 2,5 % svarte at dei hadde spelt hos utanlandske tilbydarar.

7 Utarbeidd og levert til KUD mars 2022

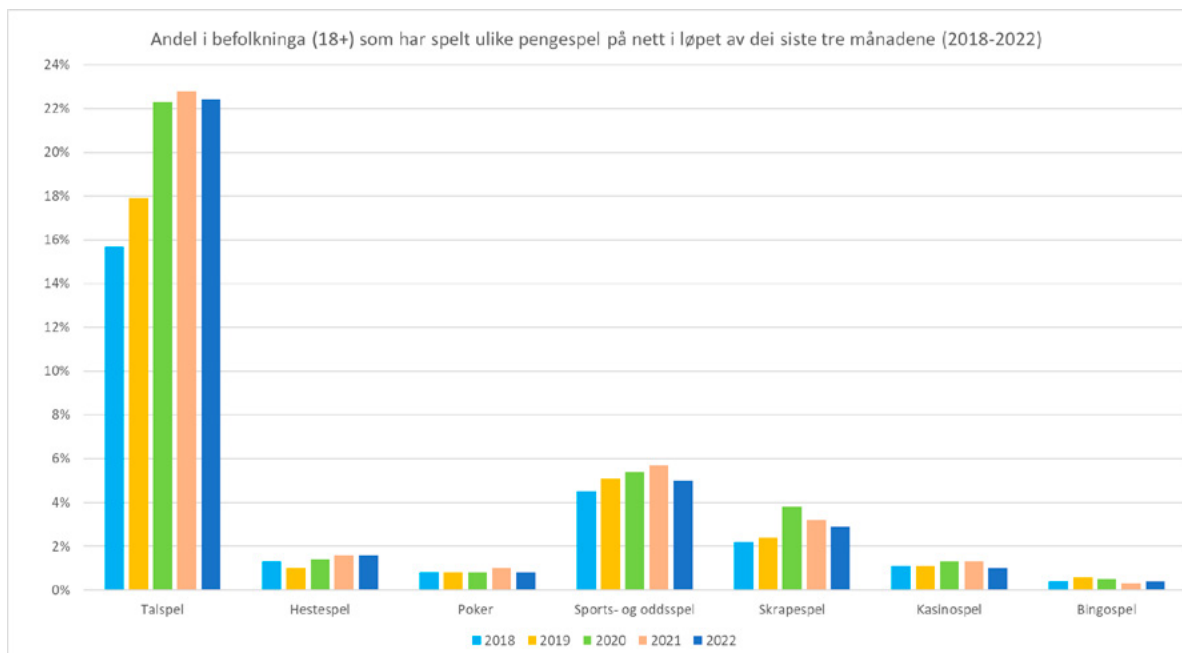
8 Norsk Tipping oppgir at nær 1,7 million spelarar har spelt nettspel (web og mobil) ein eller fleire gonger i løpet av 2022. Ca. 1,4 million har spelt i løpet av ein tremånader periode. Norsk Rikstoto oppgir reelt om lag 145 000 spelarar på nett. Frå våre målingar har 1,2 millionar spelt hos Norsk Tipping, og mellom 100 og 130 tusen hos Norsk Rikstoto.



10.2.2 Kva nettspelelarar har spelt dei siste tre månadene

Som tidlegare år har nettspelelarar oftast spelt talspel. Det betyr at dei fleste som spelar på nett ikkje spelar dei spela der det er direkte konkurranse mellom dei norske og dei utanlandske selskapa, og hovudsakleg sportsspel og kasinospel.

Ser vi på spel der Norsk Tipping er i direkte konkurranse, spelar flest sportsspel og skrapespel. Diagrammet under viser delen i befolkninga som har spelt dei ulike spela på nett i løpet av dei siste tre månadene på tidspunktet for undersøkinga.



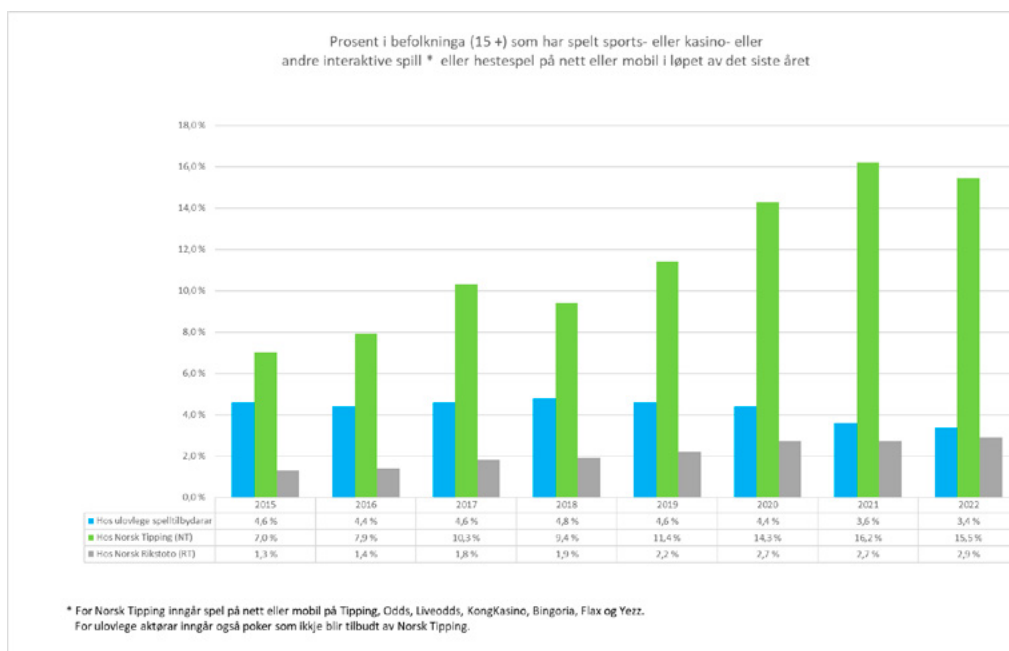
Frå resultata over, og dei som har spelt de siste tre månadene, kan vi berekne kor mange personar dette vil utgjere i 2022. Folketal, 18 år og eldre, i Noreg var 4 317 000 personar per 1. januar 2022.

Berekna tal (Sentio-målingar) som har spelt på nett/ mobil dei siste 3 månadane i 2022

Talspel	22,4 %	970 000
Hestespel	1,6 %	70 000
Poker	0,8 %	30 000
Sport- og oddsspel	5,0 %	220 000
Skrapespel	2,9 %	130 000
Kasinospel	1,0 %	40 000
Bingospel	0,4 %	20 000

Merk at dette er berekna tal og ikkje reelle tal. Tala er berre vist for å synleggjere kva prosent utgjer i tal og forholdet mellom ulike spel. Som nemnt trur vi at målingane i større grad fangar opp dei som spelar ofte og regelmessig enn dei som spelarar sjeldan og sporadisk. Dermed vil også tabellen over vere ei underrapportering.

Diagrammet under viser prosent i befolkninga som har spelt på ulovlege selskap eller som har spelt spel hos Norsk Tipping som er i direkte konkurranse til dei utanlandske ulovlege selskapa. Desse resultatane er basert på dei halvårlege målingane som blir gjennomført i juni og desember kvart år. Som i kvartalsvise målingar viser også desse ingen vekst i talet på spelarar verken på utanlandske nettsider, eller hos Norsk Tipping. Data for Rikstoto viser jamn stigning gjennom heile perioden. Her må det nemnast at i reelle tal rapporterer Norsk Tipping ein viss vekst i talet på spelarar (4%) og i omsetning (5%) for spel som er i konkurranse. Også Rikstoto oppgir ein tilsvarende vekst i nettspelarar.



10.2.3 Kor blir det spelt?

Talspel på nett vert hovudsakleg spelt hos Norsk Tipping, og poker blir berre spelt på utanlandske nettsider. Når det gjeld spel på hest på skjer det meste hos Norsk Rikstoto. Dette blir støtta av at 92 prosent av dei som har spelt hestespel på nett i 2022 seier dei har spelt hos Norsk Rikstoto, og 88 prosent seier at dei berre spelar hos norske spelselskap. Halvårlege målingar viser også at få av dei som spelar på utanlandske nettsider spelar hestespel⁹.

⁹ Samla resultat for åra 2015 til 2022 viser at 4 % har spelt hos utanlandske selskap (N=16 000), og berre 4 % av desse igjen (n=687) har spelt hestespel. Dette utgjer i underkant av 1,8 promille i befolkninga.

For dei andre spela, sports- og oddsspel, skrapespel, kasino- samt bingospel på nett, er Norsk Tipping meir i konkurranse med dei utanlandske aktørane.

Våre data viser at det er blitt fleire som spelar sportsspel og skrapespel på nett dei seinare åra. Data frå dei kvartalsvise undersøkingane viser at mange som spelar slike spel berre spelar hos Norsk Tipping, særleg skrapespela.

Diagramma under viser korleis spelarane av sportsspel, skrapespel, kasinospel og hestespel fordeler seg prosentvis¹⁰ etter om dei, uavhengig av type spel, spelar på norske eller ulovlege nettsider. Utvalet er basert på kva spelarane oppgir å ha spelt i løpet av dei siste tre månadane.

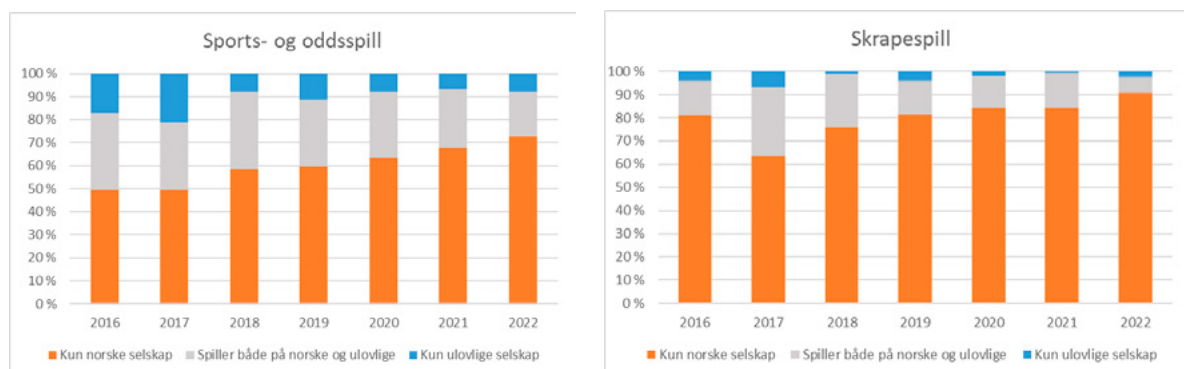
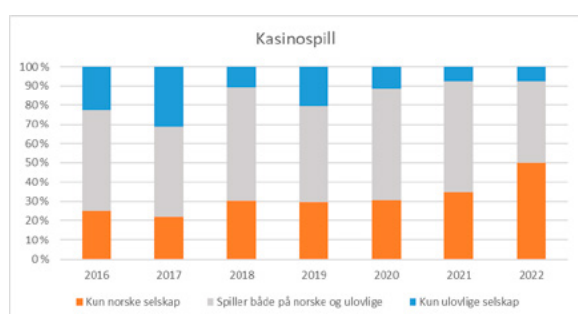


Diagramma viser spelarar som berre har spelt hos Norsk Tipping, både hos Norsk Tipping og hos utanlandske, samt dei som berre har spelt hos utanlandske. For dei som spelar både hos norske og utanlandske selskap, veit vi ikkje kor dei har spelt spelet som diagrammet handlar om. I målingane blir det spurt om selskap ein har spelt hos, utan at det er knytt opp mot det ein skilte spel.

Resultata her viser først og fremst tendensar. Diagrammet over til venstre viser at Norsk Tipping etter kvart har ein større marknadsdel for sportsspel på nett og i 2022 har nær tre fjerdedel (73 %) berre spelt hos Norsk Tipping. I tillegg kjem spelarane som spelarar både hos norske og utanlandske selskap. Der og vil det vere ein del som har spelt aktuelle spel hos Norsk Tipping. For skrapespela er andelen for Norsk Tipping den klart største. Her har meir enn 4 av 5 (83 %) berre spelt hos Norsk Tipping i 2022.

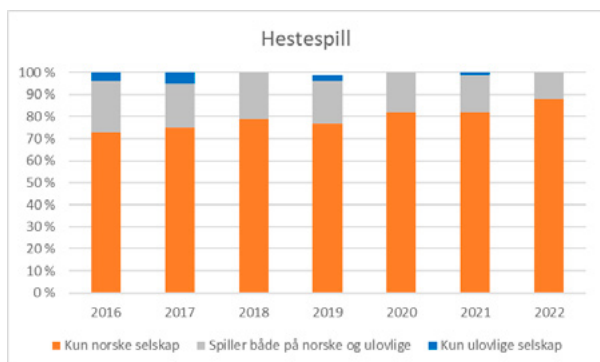


For kasinospel er det færre som spelar berre hos Norsk Tipping, men for første gong er det no fleire som oppgir å berre ha spelt hos norske selskap (50 %) enn som har spelt både hos utanlandske og norske aktørar (42 %).

Nettbingo blir spelt av så få at data blir for usikre. Frå 2016 til 2022 har vi nådd 109 bingospelarar. 13 av 17 bingospelarar i 2022 seier at dei berre har spelt pengespel hos norske tilbydarar.

Diagrammet under viser tilsvarande resultat for hestespel.

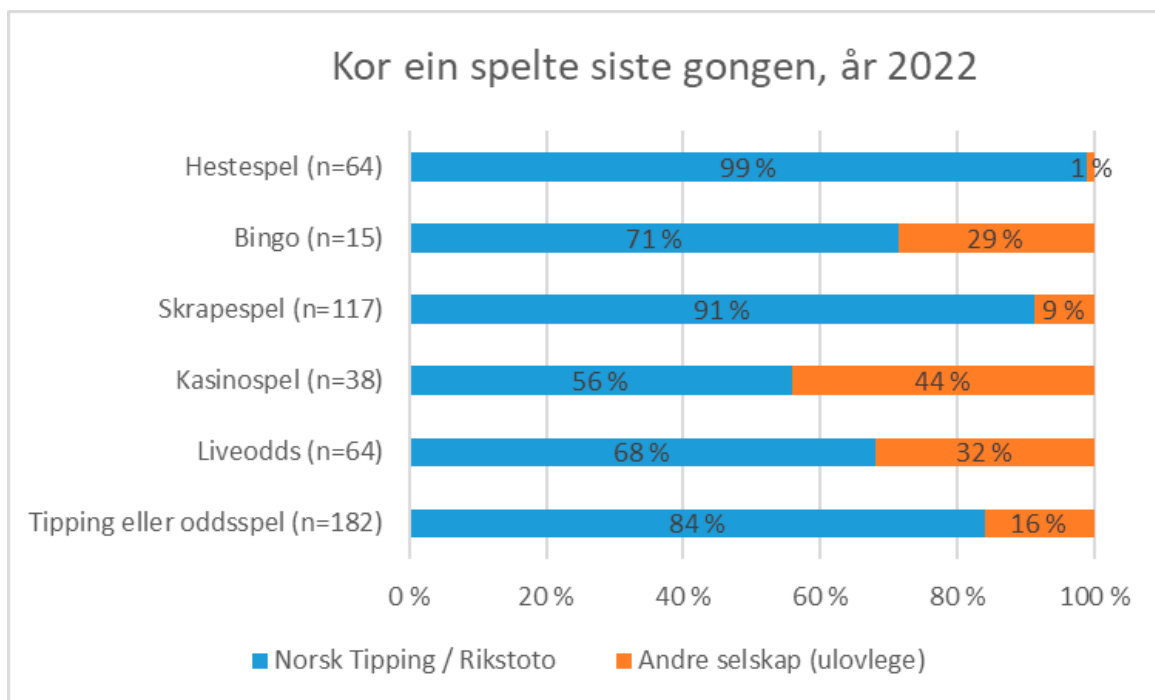
¹⁰ Tal spurde i 2022 for sports- og oddsspel er 200. For skrapespel er tilsvarande tal 117. For kasinospel er talet 38 og for hestespel 65.



For hestespel er tendensen tydeleg: eit stort fleirtal spelar hestespel på nett berre hos Norsk Rikstoto. 88 prosent spelar berre hos norske tilbydarar i 2022. I tillegg vil ein del av dei som også spelar hos dei utanlandske selskapa spele hestespel hos Norsk Rikstoto.

At få av dei som spelar hos utanlandske selskap også spelar hestespel blir støtta av halvårlege data der samla resultat for dei siste åtte åra viser at 4 prosent har spelt hos utanlandske selskap (N=16 000), og berre 4 prosent av desse igjen (n=687) har spelt hestespel. Dette utgjør i underkant av 1,8 promille av befolkninga.

I dei kvartalsvise målingane blir dei som oppgir å ha spelt eit spel i konkurranse også spurde om kor dei har spelt desse spela den siste gongen dei spela.



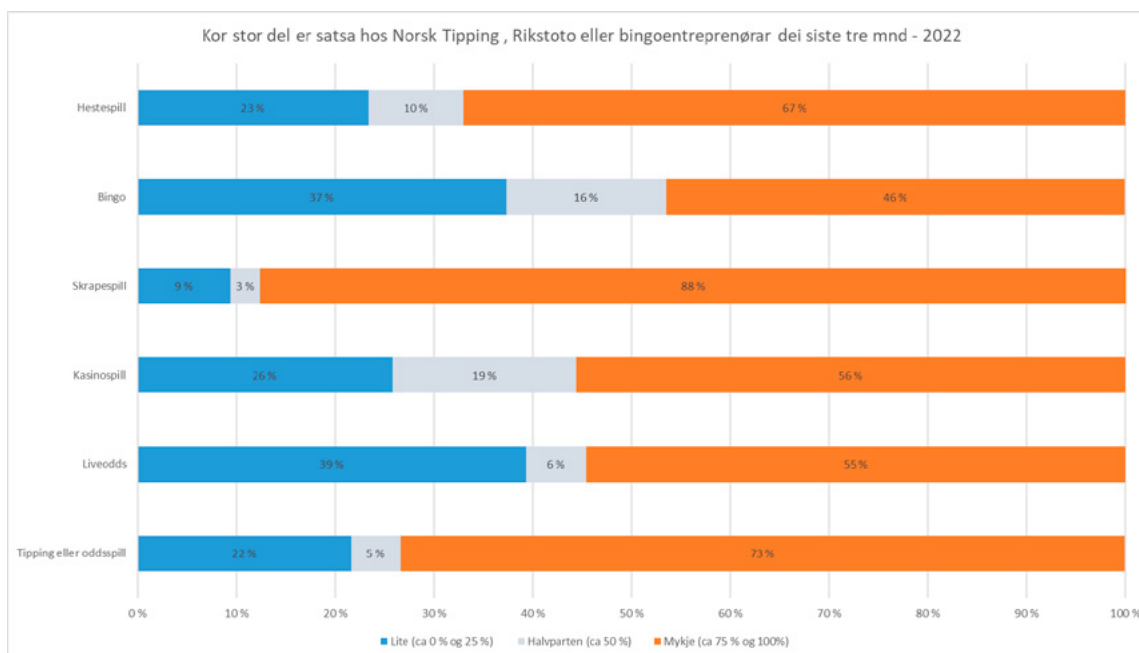
Samanlikning mellom spela viser at det er for kasinospel at relativt fleire som spela hos ulovlege selskap siste gongen dei spela. Tabellen under viser ei samanlikning mellom år der fleire spel har om lag uendra resultata frå 2021. Endringa vi såg i fjor for kasinospel og liveodds i favør av Norsk Tipping har helde seg gjennom 2022. Merk at for bingo er resultata særskild usikre då utvalet er lite. For andre år på rad har ingen av spela eit fleirtal spelarar som oppgir å ha spelt hos eit utanlandsk selskap siste gongen de spela.

Andel som spela hos eit utanlandsk selskap siste gongen dei spela	2021	2022
Hestespel	10 %	1 %
Bingo	9 %	29%
Skrapespel	14 %	9 %
Kasinospel	43 %	44 %
Liveodds	29 %	32 %
Tipping eller oddsspel	17 %	16 %

Diagrammet under viser at særleg for liveodds og kasinospel er det forholdsvis fleire som seier at dei satsar ein mindre del hos Norsk Tipping. Bingo har også en stor prosentdel, men bingo på nett blir spelt av få, og resultatet blir i større grad usikkert. I 2021 og 2022 er det likevel fleire som oppgir å ha satsa mest pengar hos ein norsk aktør innanfor alle grupper av spel.

Det er knytt metodiske problem til desse resultata, og truleg i størst grad gjeld dette for Norsk Rikstoto. Generelt er det lettare å svara på kor ein har spelt siste gongen ein spela enn det er å svara på korleis pengar ein har satsa i spel er fordelt på fleire aktørar dei siste tre månadene. Fleire av dei som svarer kan i tillegg ha tenkt på andre spel, eller andre tilbydarar enn det som blir spurd om. Det siste er truleg ei viktig forklaring.

Blant dei som har svart at dei berre spelar hos norske selskap er det fleire som svarer at dei ikkje har satsa heile beløpet hos Norsk Rikstoto når dei har spelt hestespel, eller hos Norsk Tipping eller bingoentreprenørar når dei har spelt bingo eller Norsk Tipping når dei har spelt skrapespel, kasinospel og sportsspel. Prosentvis er denne delen klart størst for hestespel og for bingo, men for bingo har det liten betydning på grunn av lite utval¹¹.



10.2.4 Forbudet mot betalingsformidling

Endring i forskrift om betalingsformidling kom i kraft 1. januar 2020, og pliktene til bankar og andre som tilbyr betalingstenester i Noreg blei utvida. Lotteritilsynet har frå starten i 2020 innarbeidd spørsmål om forbudet mot betalingsformidling i dei regelmessige undersøkingane som Sentio

11 For hestespel har 35% av dei som berre spelar hos norske aktørar svart at dei satsar halvparten eller meir på hestespel hos andre aktørar enn Rikstoto (19 av 53). For tipping/oddsspel, liveodds, skrapespel, kasinospel og bingo er prosentane høvesvis 14% (17 av 125), 11% (4 av 35), 8% (7 av 92), 11% (2 av 17) og 60% (6 av 10).

Research AS utfører for oss. Vi viser her resultat frå de kvartalsvise målingane i 2022 som har direkte relevans mot kanalisering. Resultat blir vist for dei som spelar hos utanlandske selskap og for dei som berre spelar hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

	Spelar hos utanlandske selskap (n=100)	Spelar berre hos norsk tilbydar (n=1052)
Endra spelevaner siste året (til ein viss eller stor grad)	25 % (n=25)	10 % (n=101)
er begynt å spele på nett / spelar meir på nett	27 %	41 %
spelar mindre / tatt pause / slutta	46 %	42 %
annet / ikkje sikker	27 %	17 %
Kjenner til betalingsformidlingsforbodet	46 %	53 %
Betalingsformidlingsforbodet har påverka spelemønsteret (blant dei som kjende til forbodet).	9 % (n=4)	3 % (n=19)
spelar no berre hos Norsk Tipping / Norsk Rikstoto	2 av 4	13 av 19

Frå målingane har 25 prosent av dei som spelar hos utanlandske selskap endra spelevanene det siste året. Dette er oftare enn blant de som berre spelar hos dei norske selskapa. Blant dei som spelar hos utanlandske selskap og har endra spelevaner, har halvparten redusert spelinga.

Litt over halvparten seier dei kjende til forbodet mot betalingformidling før det blei nemnt i telefonintervjuet. 9 prosent av dei som spelar hos utanlandske selskap, og som visste om forbodet, seier at forbodet har påverka spelemønsteret (4 av 47), og halvparten av desse (2 av 4) seier at dei no berre spelar hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto. Utvalet er lite og resultatet er usikkert.

Det er verd å merke seg at hos dei som det siste året seier dei berre spelar hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto er det også nokon, og i reelle tal fleire, som har endra speling på grunn av betalingsformidlingsforbodet. Dei har endra til å berre spele hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

10.2.5 Oppsummert data frå Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet

Data som Sentio Research AS samlar inn regelmessig for Lotteritilsynet og tal frå Norsk Tipping viser at andelen nettspelarar ser ut til å stabilisere seg og veksten kan sjå ut til å vere redusert i 2022 for Norsk Tipping, både totalt og for spel som er i konkurranse med spel hos dei ulovlege aktørane. Den prosentvise andelen som spelar hos ulovlege aktørar, går noko ned år for år. Dette viser at spelarar blir kanalisert til Norsk Tipping sitt tilbod, og i fleire år har det no vore langt fleire som spelar hos Norsk Tipping enn hos dei ulovlege. At det ikkje er vekst i deltaking hos dei utanlandske blir støtta av data frå Norsk Tipping, som er stabile dei siste to åra, men deira data viser at 5 - 6 % spelar hos dei ulovlege selskapa.

Data frå Sentio viser også at Norsk Rikstoto har hatt ein jamn vekst i tal og andel nettspelarar dei siste åra. Norsk Rikstoto har langt færre spelarar enn Norsk Tipping, og i målingane også noko færre spelarar enn dei ulovlege aktørane.

For spel der Norsk Rikstoto og Norsk Tipping konkurrerer direkte med det ulovlege speltilbodet, viser data frå Sentio for andre år på rad at flest spelarar, i alle kategoriar av spel, seier at dei spela hos ein norsk tilbydar siste gongen dei spela. For alle kategoriar av spel er det også flest som seier dei har brukt mesteparten av pengane dei har satsa hos norsk tilbydarar. Som tidlegare år viser også desse målingane at betalingsformidlingsforbodet påverkar spelinga for einskilde spelarar.

10.3 Nordiske data frå speltilbydarar

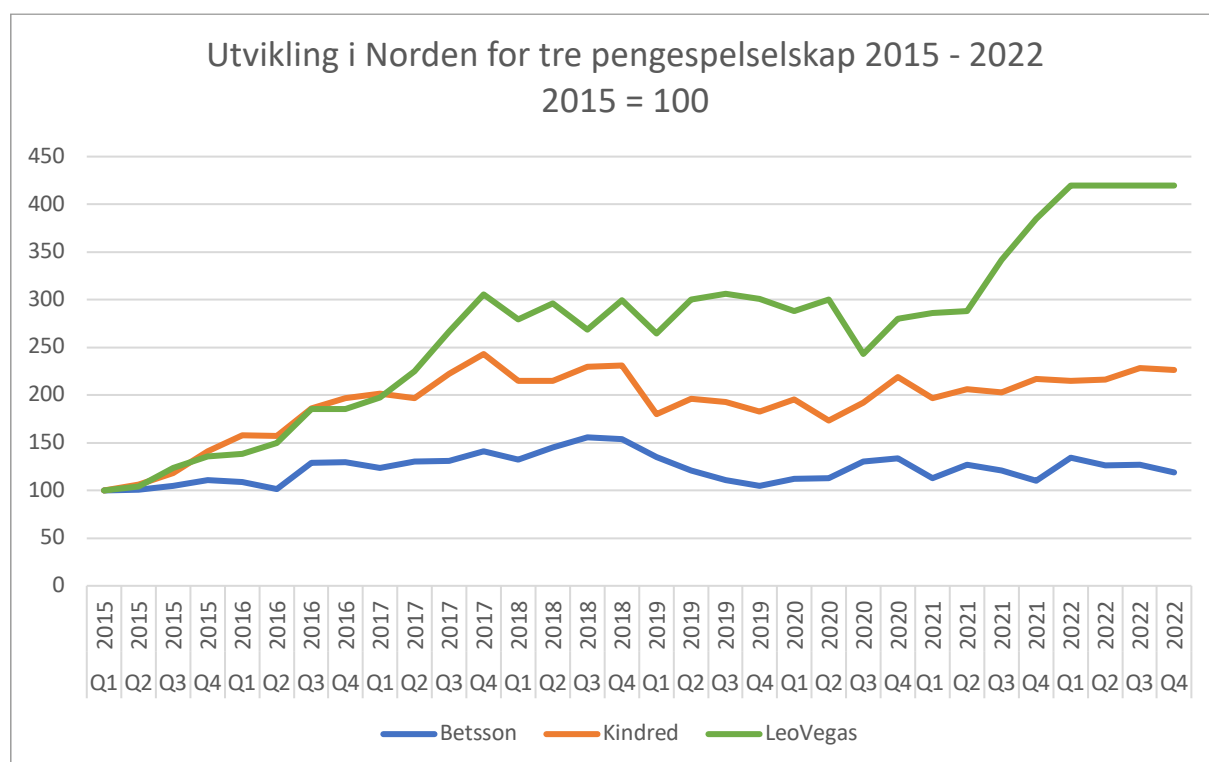
Lotteritilsynet følger også utviklinga til ulovlege spelselskap som tilbyr spel til nordmenn. Ved utgangen av 2022 var det berre to av dei større utanlandske spelselskapa som er børsnoterte, og som

rapporterer sine resultat kvart kvartal. Dei to selskapa er Kindred- gruppa og Betsson AB. Leo Vegas er framleis med i framstilling under, men vart i 2022 kjøpt opp av MGM Resorts. Selskapet opplyser at dei har hatt ein vekst på 9 prosent i Norden, som vi har lagt til grunn i framstillinga.

Sidan selskapa presenterer tal i ulik valuta er omsetnings-utviklinga standardisert. Kindred er den største aktøren målt i omsetning, mens Leo Vegas er den minste. Det er ikkje mogleg å berekne selskapa si utvikling i Noreg basert på desse tala. Men om vi held utviklinga på nordisk nivå opp mot kommentarar dei sjølve gir i kvartalsrapportane, kan utviklinga i Norden også gje ein peikepinn på utviklinga her i landet.

Kindred er det største ulovlege selskapet i den norske marknaden, og har hatt vekst i Norden det siste året. Selskapet skriv likevel i oppsummeringa av 2022¹² at «regulatorisk motvind» i Noreg har påverka både kundeopplevinga og inntekter negativt.

Betsson, som har hatt ei flat utvikling i Norden, har truleg også hatt ei flat utvikling i Noreg. Dei skriv i rapporten for 1. kvartal¹³ om ein auke i Sverige og Noreg, men 2. kvartalsrapport¹⁴ at dei har hatt nedgang i desse landa. I 3. kvartal¹⁵ skriv Betsson at inntektene i Sverige og Noreg har minka samanlikna med same periode året før, og i 4. kvartal¹⁶ at selskapet hadde noko høgare inntekter frå Noreg samanlikna med 4. kvartal i 2021. Verken Betsson eller Kindred har høgare omsetning i Norden ved utgangen av 2022 enn dei hadde i 2018.



¹² <https://www.kindredgroup.com/globalassets/documents/investor-relations-related-documents/financial-reports/2022/q4/kindred-group-year-end-report-2022.pdf>

¹³ <https://www.betssonab.com/en/reports-and-presentations?page=/en/node/1348>

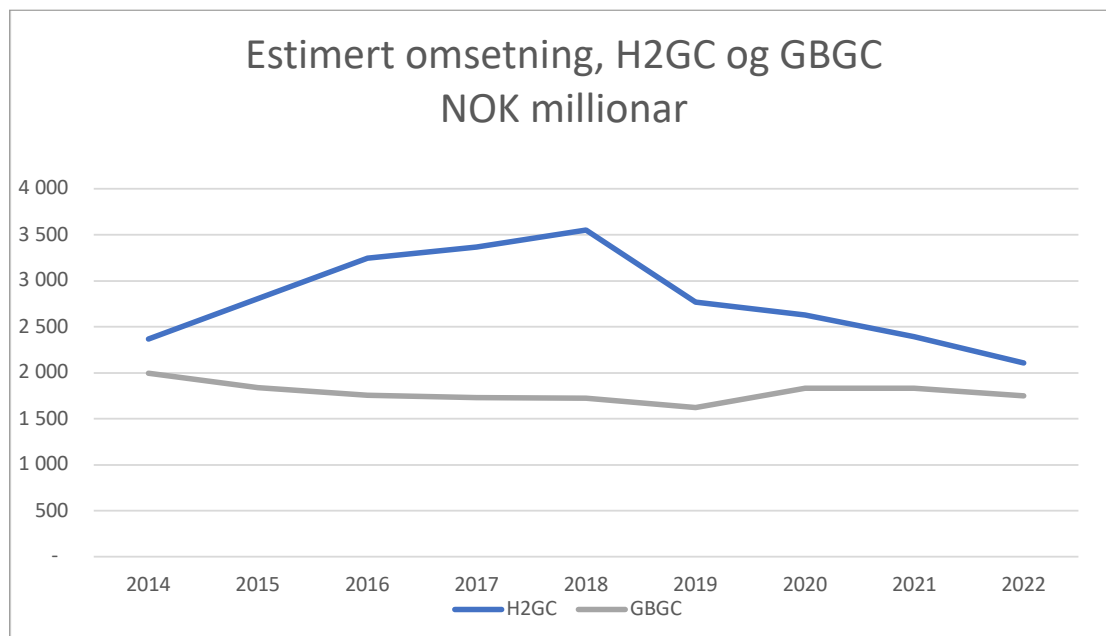
¹⁴ <https://www.betssonab.com/en/reports-and-presentations?page=/en/node/1373>

¹⁵ <https://www.betssonab.com/en/reports-and-presentations?page=/en/node/1394>

¹⁶ <https://www.betssonab.com/en/reports-and-presentations?page=/en/node/1411>

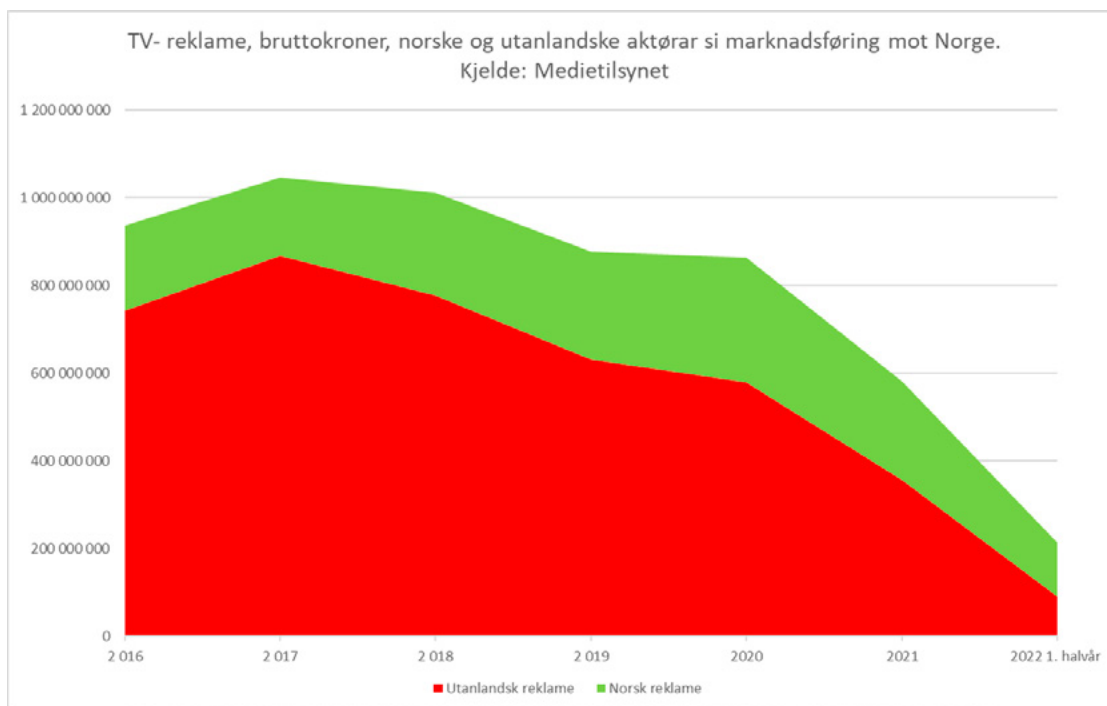
10.4 Data frå analyseselskap

Lotteritilsynet har for 2022 henta inn data frå analyseselskapa GBGC og H2 Gambling Capital. Begge har i fleire år estimert omsetninga på pengespel i heile verda. Lotteritilsynet gjer ikkje egne vurderingar av tala. Men der GBGC har estimert ei nærmast flat utvikling år for år, har H2GC kvart år til og med for 2021 estimert ein auke. Dette endra seg ved den siste oppdateringa frå H2 Gambling Capital i mars 2023. No har H2GC kutta dramatisk i sine tal for Noreg, og frå 2018 og utover har dei berekna ein reduksjon til og med 2022. Begge selskapa estimerer ei flat utvikling framover.



10.5 Marknadsføring på TV

Totalmarknaden for pengespelreklame på tv gjekk ifølge Medietilsynet ned med 24 prosent i perioden august 2021 til juli 2022 samanlikna med same periode året før. Reklamemarknaden for ulovlege pengespel fall med 44 prosent i same periode, mens marknaden for norske pengespel auka med 10 prosent. Første halvår 2022 brukte pengespelselskapa 215 millionar kroner på tv- reklame. Dei utanlandske brukte 91 millionar kroner, mens dei norske brukte 124 millionar kroner på tv-reklame (sjå tabell under). Tala er samla inn av Nielsen Media Research for Medietilsynet. Dei reelle tala er lågare på grunn av rabattar på annonsering.



Dette er femte året på rad at dei ulovlege selskapa reduserer sin reklamebruk. I første halvår 2022 stod dei norske pengespelselskapa for 57 prosent av investeringane i pengespelreklame på norske tv-skjermar. Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Pantelotteriet og Postkodelotteriet inngår i tala for norsk spelreklame.

10.6 Den totale pengespelmarknaden i Noreg 2022

10.6.1 Storleiken på den lovlege marknaden i Noreg

Lotteritilsynet har fått dei fleste tal for 2022 og berre ein mindre del av omsetninga i den private marknaden er estimat. For Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har vi motteke reelle tal, og her inngår også omsetninga frå kommisjonærar og baner.

Omsetning i millionar kroner	Brutto 2021	Netto 2021	Brutto 2022	Netto 2022	Endring i nettooms. (GGR)
Norsk Tipping (NT)					
Sportsspel	4 809	1 121	4 907	1 050	-6 %
NT Instaspill	22 810	1 268	25 025	1 411	11 %
NT Multix	2 235	174	1 878	146	-16 %
NT Belago	1 740	118	2 255	150	26 %
NT tal spel og Flax på papir	12 147	5 989	12 638	6 232	4 %
Norsk Rikstoto *	3 228	983	3 263	990	1 %
Privat marknad * – estimert for 2022	4 909	1 412	6 656	1 747	24 %
Totalt	51 878	11 062	56 621	11 727	6 %

*) Foreløpige tal

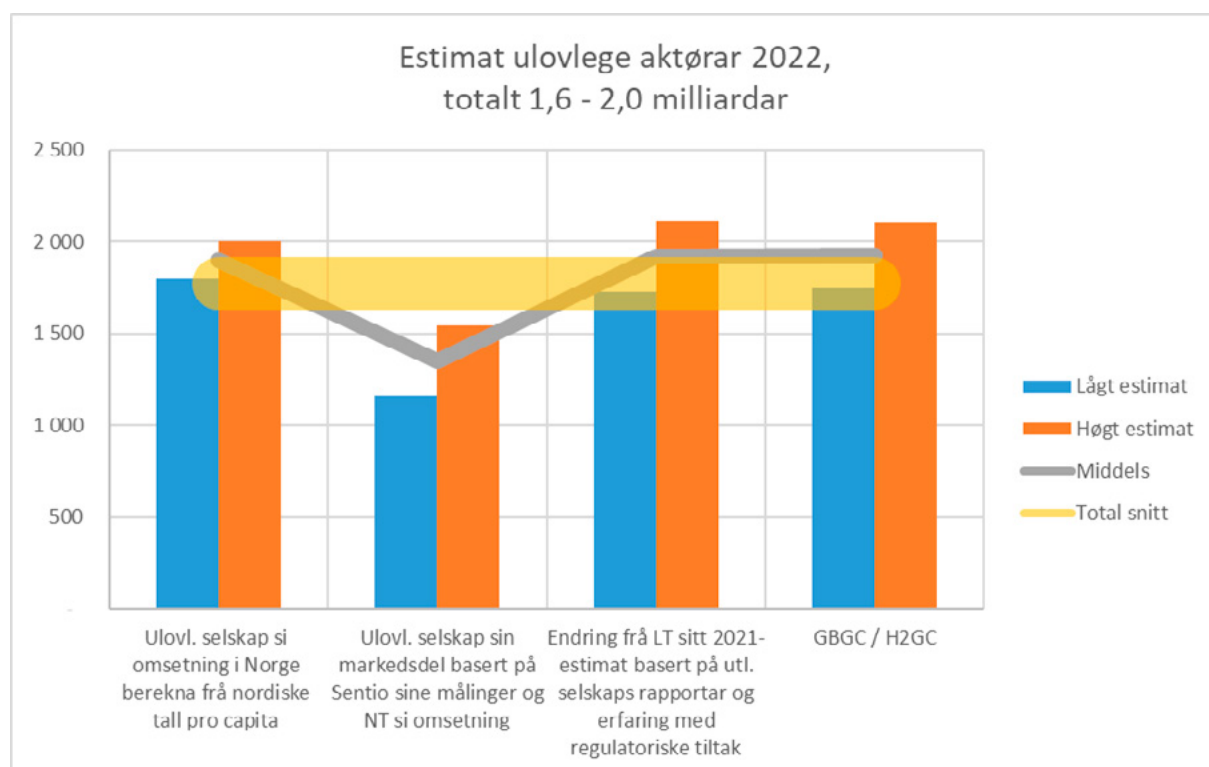
Totalt har netto omsetning i 2022 auka med 6 prosent samanlikna med året før. I 2022 utgjør netto omsetning 11,7 milliardar.

Omsetninga til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er omtalt i kapittel 2. Tal viser også at den private marknaden har hatt ein stor vekst. Den viktigaste årsaka er at effekten av korona ikkje var gjeldande i 2022. Dette gjeld for spel i fysiske lokale som på skip og i bingo haller. I tillegg er omsetninga auka for dei største private lotteria.

10.6.2 Storleiken på den ulovlege marknaden i Noreg

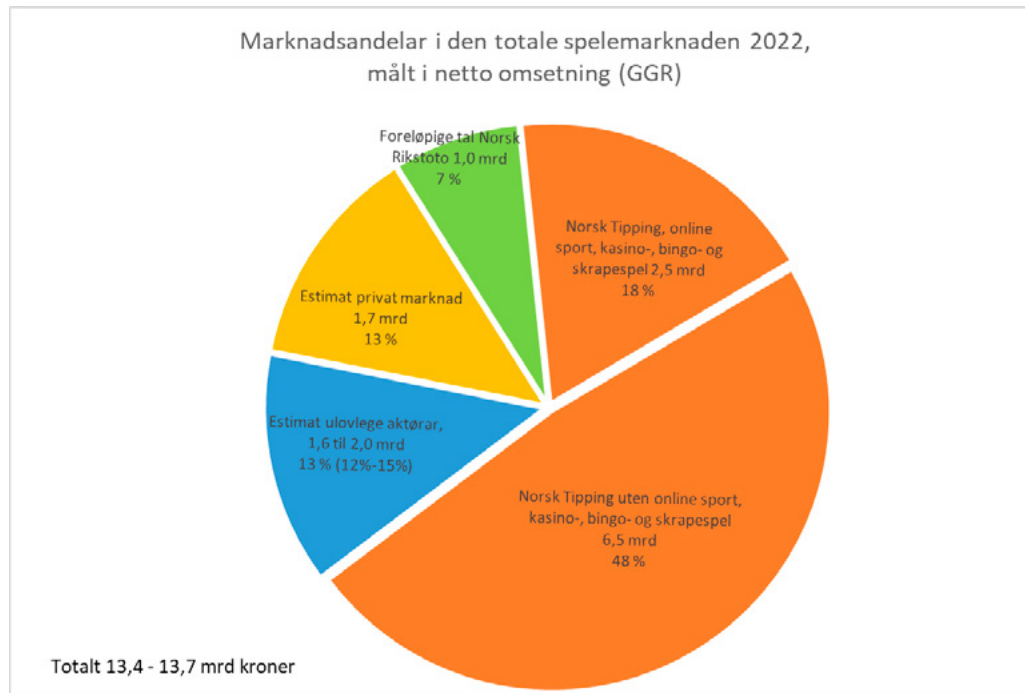
Netto omsetning, eller GGR, omsetninga når gevinstar betalt ut til spelarane er trekt i frå, har vi berekna til å ligge mellom 1,6 og 2,0 milliardar kroner, for enkelheits skuld 1,8 milliard. Estimaten er berekna med utgangspunkt i fem ulike kjelder:

- Omsetning hos Norsk Rikstoto og Norsk Tipping sett opp mot data frå målingane til Sentio Research AS.
- Utsegn og rapporterte tal frå den ulovlege bransjen, ei vurdering av om redusert marknad i Noreg.
- Pro-capita berekning der skattetal frå Sverige gjer det mogeleg å estimere omsetninga i Norden utan Sverige.
- Tal frå analyseselskapa GBGC og H2GC.



10.7 Den totale spelemarknaden

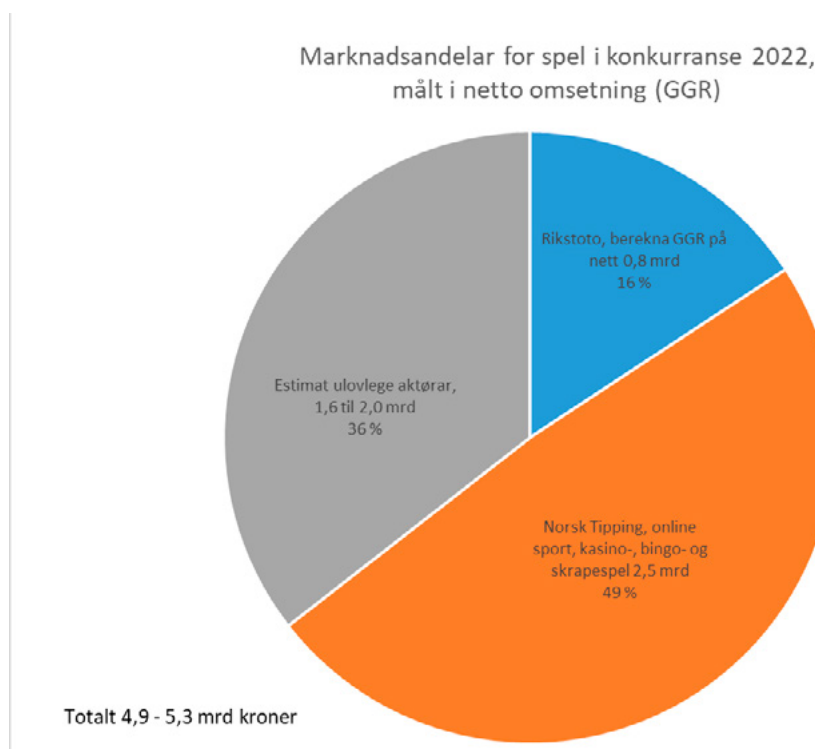
I den totale spelemarknaden har ulovlege aktørar ein marknadsdel på cirka 13 prosent (12 % til 15 %). Dette er ein reduksjon frå 2021 då vi estimerte marknadsdelen til 15 prosent (14 % - 17 %)



10.7.1 Spel i konkurranse

Dersom marknaden blir avgrensa til spel som er i konkurranse vil den ulovlege marknaden utgjere om lag 36 prosent (33 % – 38 %). Tilsvarende marknadsdel for den ulovlege marknaden i 2021 var berekna til 40 prosent.

I den lovlege marknaden er marknadsandelen til Norsk Tipping på 49 prosent og Norsk Rikstoto sin del på 16 prosent. Totalt 64 prosent.



2022 er første året der tal frå Norsk Rikstoto også er innarbeidd i kanaliseringsrapporten. Om vi skal samanlikne Norsk Tipping sin marknadsdel for 2022 med 2021, må vi halde omsetninga til Norsk Rikstoto utanom.

I 2021 utgjorde marknadsdelen til Norsk Tipping 53 prosent for spel i konkurranse. Utan at Norsk Rikstoto si omsetning var medrekna i 2022, ville Norsk Tipping sin marknadsdel ha utgjort 58 prosent. Vår berekning for 2022 støttar opp om at Norsk Tipping sin marknadsdel har auka dei siste åra.

Sentio-data viser at meir spel skjer hos dei norske aktørane. Sentio-data indikerer også ein reduksjon dei siste 4 - 5 åra for dei ulovlege selskapa.

Marknadsandelen til dei ulovlege aktørane på 36 prosent er reelt sett for høgt estimert for spel i konkurranse, fordi pokeromsetninga inngår i estimatet for dei ulovlege selskapa. Poker på nett blir ikkje tilbydd av norske aktørar.

10.7.2 Oppsummert den lovlege og den ulovlege marknaden

Rapporterte tal frå Norsk Tipping viser at selskapet hadde ein vekst frå 2021 til 2022 på 4 prosent målt etter netto omsetning (GGR). Norsk Rikstoto hadde ein vekst på 1 prosent. For Norsk Tipping var veksten 3 prosent for dei spela som er i direkte konkurranse med dei ulovlege. Berekna vekst for Norsk Rikstoto var 5 prosent for spel på nett. Totalt var vekst i nettoomsetninga for i spel i konkurranse 3 prosent.

Det er vanskeleg å berekne omsetning for utanlandske selskap. Omsetning kan berre estimerast på bakgrunn av kjend informasjon frå marknaden og ikkje reelle omsetningstal. Vårt estimat baserer seg også delvis på to estimat utarbeidd av internasjonale analyseselskap. Sidan storleiken på den ulovlege marknaden er estimert til å ligge mellom 1,6 og 2,0 milliard kroner, blir også marknadsandelen til ulovlege aktørar eit estimat. Vi bereknar at ulovlege aktørar har 13 prosent av den totale norske spelmarknaden (12 % til 15%).

For spel som er i konkurranse, sports- kasino- og hestespel, bereknar vi dei ulovlege aktørar sin marknadsandel til å være 36 prosent (33 % til 38 %). Dette er ein reduksjon samanlikna med 2021. I ulovlege aktørar sin prosentdel inngår også nettpoker som ikkje blir tilbydd av norske aktørar.

Det er ei rekke forhold som påverkar Norsk Rikstoto og Norsk Tipping sin marknadsandel, og under omtaler vi kort ulike ansvarlegheitstiltak i den lovlege marknaden, samt regulatoriske tiltak som rettar seg mot den ulovlege marknaden.

10.7 Ansvarlegheitstiltak, marknadsregulerande tiltak og effekt på omsetninga

Norske aktørar sitt speltilbod av sports- kasinospel og hestespel reduserer dei ulovlege tilbydarane sin marknadsandel. Det er fleire forhold som påverkar på korleis marknaden utviklar seg. Omsetninga til både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping blir påverka negativt av ansvarlegheitstiltak selskapa nyttar for å regulere spelninga. Noko som bidreg til å redusere omsetninga til dei ulovlege aktørane er regulatoriske tiltak for å avgrense aktiviteten deira i Noreg.

Der dei norske einerettstilbydarane har tiltak for å redusere både spel og skadeverknader av spel, kjenner vi til at dei ulovlege selskapa gjer det motsette. Det bidrar til å dra opp desse selskapa sin marknadsandel.

Ansvarlegheitstiltak er tidlegare omtalt i denne rapporten. Aktørane har mange tiltak som reduserer omsetninga til selskapa: Mellom anna obligatorisk bruk av budsjettverktøy, maksimale tapsgrenser og globale tapsgrenser. Norsk Tipping har i tillegg systematisert arbeidet med å kontakte spelarar både ved hjelp av proaktive telefonsamtaler og med meldingar til spelarane mens dei spelar for å påverke spelarane til å spele mindre. Desse tiltaka reduserer omsetninga til begge aktørane. Eit konkret

eksempel er når Norsk Rikstoto innførte maksimal tapsgrense i 2021. Tiltaket reduserte omsetninga til selskapet med 11 prosent.

Regulatoriske tiltak styrkar marknadsandelen til Norsk Rikstoto og Norsk Tipping. Dette er tiltak som rettar seg mot selskapa som ikkje har løyve frå norske styresmakter. Norske myndigheiter har fleire tiltak retta mot den ulovlege marknaden som er omtalt i kapittel 7.2.

Gjennom målingar utført av Sentio ser vi at mange i Noreg ikkje veit at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har einerett til å tilby aktuelle spel i Noreg. Difor har Lotteritilsynet både gjennom enkelthendingar (medie- og rettssakar) og tiltak i handlingsplan mot speleproblem informert om kva selskap som har lov til å tilby spel, og kva som skil desse frå de ulovlege selskapa. Det er verdt å nemne at prosentdelen som ikkje veit, kven som har og kven som ikkje har lov, er redusert frå 60 prosent til 50 prosent gjennom 2022.

11. Konklusjon og oppsummering kanaliseringsrapport

Lotteritilsynet har vurdert korleis dei norske einerettstilbydarane, Norsk Rikstoto og Norsk Tipping, kanaliserer spelarar sett opp mot speltilbodet frå ulovlege aktørar. Med kanalisering er det også viktig å sjå den totale spelemarknaden, ansvarlegheitstiltak og myndigheitene sitt regulatoriske arbeid for å redusere ulovlege aktørar sin tilgang til marknaden.

Etter vår meining blir den positive kanaliseringa tydelegare år for år. Dette ser vi ved at:

- Dei norske aktørane rapporterer om ein auke i talet på nettspelarar dei siste åra, og særleg for dei spela som er i direkte konkurranse med dei ulovlege aktørane.
- Talet på spelarar hos dei ulovlege spelselskapa er redusert noko gjennom dei siste 4 - 5 åra.
- Estimat for omsetning for den ulovlege marknaden har vi berekna eit lågare beløp i 2022 samanlikna med 2021. Dei internasjonale analyseselskapa, GBGC og H2GC, viser same utvikling.

Med ein høgare berekna marknadsdel for 2022 er det klart at speltilbodet til dei norske tilbydarane kanaliserer fleire spelarar for kvart år som går.

Omsetninga for Norsk Tipping, men også Norsk Rikstoto, aukar samtidig som omsetninga hos dei ulovlege aktørane blir redusert. I denne gjennomgangen har vi likevel sett indikasjonar på at Norsk Tipping i større grad enn Norsk Rikstoto er i konkurranse med dei ulovlege aktørane.

Den totale spelmarknaden som inneber alt lovleg og ulovleg spel i Noreg utgjorde mellom 13,4 og 13,7 milliardar i 2022, målt i netto omsetning. Marknadsandelen til dei ulovlege aktørane er då rundt 13 prosent. Om marknaden blir avgrensa til spel i direkte konkurranse, har ulovlege aktørar også langt under halvparten, om lag 36 prosent.

For alle speltypene i direkte konkurranse (tipping, oddsspel, liveodds, kasinospel, skrapespel, bingo og hestespel) er det no eit fleirtal av spelarane som seier dei har spela hos eit norsk selskap siste gong dei spela slike spel. For alle speltypene er det også flest som oppgir å ha satsa mest pengar hos dei norske aktørane i løpet av dei siste tre månadane.