



Svenske tilstander: Pengespill i Sverige før og etter lisens

ACTIS-NOTAT 2:2023

actis

Innhold

Introduksjon	3
Hovedfunn	4
Utbredelsen av pengespill	5
Ulik risiko	9
Kanalisering	10
Ulovlige og lovlige aktører etter lisens	12
Pengespillreklame	14
Spillansvar	17
Inntekter fra spill	21
Håndheving av regelverket	22
Oppsummering	22
Actis mener	27
Litteraturliste	28

Introduksjon

Pengespill har lenge vært en aktivitet som engasjerer mennesker over hele verden. Det har alltid vært et spenningsmoment knyttet til å satse penger i håp om å oppnå en gevinst. I Sverige har pengespilltradisjonen dype røtter og har gjennomgått betydelige endringer i løpet av de siste årene.

Denne rapporten tar sikte på å analysere situasjonen for pengespill i Sverige både før og etter implementeringen av det nye lisenssystemet i 2019.

I Sverige er det et lisenssystem for gambling som regulerer markedet. Kun lisensierte selskaper får lov til å operere i landet. Disse selskapene er underlagt en del regler og overvåkes av Spelinspektionen, spilltilsynsmyndigheten i Sverige. I årene som ledet opp til lisensordningen opplevde Sverige sterk vekst i det ulovlige og uregulerte pengespillmarkedet. Målene med lisensordningen var:

- Å gjenvinne statlig kontroll med det svenske spillmarkedet.
- Å styrke beskyttelsen av kundene.
- Å sikre inntekter fra pengespill til staten og frivillige organisasjoner.

I motsetning til Sverige har Norge bevart enerettsmodellen for pengespill, der Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespill og Norsk Rikstoto har enerett til totalisatorspill. Tre allmenne hensyn som ligger til grunn for denne politikken er å forebygge problematisk spilleatferd, forhindre økonomiske misligheter og begrense privat profitt. Samtidig ønsker man å legge til rette for at disse spillene kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Målet med reguleringen av pengespillmarkedet er å sikre trygge og ansvarlige former for lotteri og pengespill, samt begrense skadelig spilleatferd.

Mens det gamle monopolregimet, ledet av Svenska Spel, hadde visse begrensninger, har ikke innføringen av lisenssystemet løst alle utfordringene knyttet til pengespillindustrien i Sverige. For å få en helhetlig forståelse av problematikken, er det også viktig å se nærmere på den norske modellen med enerett, som fortsatt dominerer i Norge. Ved å sammenligne disse to ulike tilnærmingene til pengespillregulering, kan man oppnå verdifull innsikt i effektiviteten og konsekvensene av ulike modeller.

Lisensmodellen fokuserer på ansvarlig gambling. Selskapene må informere om risikoen ved gambling og oppfordre til moderasjon og spillomsorg. I tillegg har de «Spelpaus» som er et tilbud for de som spiller for mye, og selskapene har ansvar for å hjelpe problemspillere. En viktig del av lisensmodellen er spilleskatten. Alle lisensierte gamblinginntekter er skattepliktige med en sats på 18 prosent. Disse inntektene går til statskassen og brukes til ulike samfunnsformål.

Når det gjelder regulering av pengespill, har Sverige og Norge valgt forskjellige veier. Mens Sverige har implementert et lisenssystem som åpner for flere private aktører i markedet, opprettholder Norge fortsatt den norske modellen med enerett. Svenskene har ønsket å fremme konkurranse og ansvarlig gambling gjennom lisensiering, men fragmentering og utfordringer med tilsyn har oppstått. På den annen side har Norge beholdt kontrollen over markedet ved å gi enerett til én enkelt aktør. Valget mellom disse to tilnærmingene til spillpolitikk har resultert i ulike utfordringer og konsekvenser. Dette utforsker vi nærmere i denne rapporten.

Oslo, juli 2023

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan

Hovedfunn

Pengespill er relativt utbredt både i Norge og i Sverige. 56 prosent av svenskene oppgir å ha spilt pengespill det siste året, mot 60 prosent av nordmenn. Gjennomsnittsnordmannen brukt 2045 kr på spill, mens svensken bruker 3300 kroner.

Det har vært en liten økning i pengespill i Sverige siden lisensordningen ble innført i 2019, men hvis vi ser utviklingen i et tiårsperspektiv, er andelen relativt stabil. Også i Norge har omfanget av pengespill vært relativt stabilt de siste årene, med en økning fra 2015 til 2019, og en liten nedgang fra 2019 til 2022.

Andelen risiko- og problemspillere har vært relativt stabil i Sverige de siste årene. Rundt 1,5 prosent av befolkningen er risiko- eller problemspillere. I Norge så vi en halvering av antallet risikospillere fra 2019 til 2022. Totalt er 3,1 prosent av nordmenn risiko- eller problemspillere. Svenske og norske tall er ikke direkte sammenlignbare på grunn av ulike målemetoder.

Kanaliseringsgraden innenfor enerettsmodellen er nå på 88 prosent. I Sverige er i snitt 85-87 prosent av spillmarkedet innenfor lisensmodellen, men kanaliseringsgraden varierer med spilltype. De mest risikoutsatte spillene har lavest kanaliseringsgrad.

I 2022 hadde Sverige et **reklamemarked** tilsvarende 3,8 milliarder kroner. I Norge var tilsvarende tall 400 millioner. Spillreklame utgjør 1,4 prosent av all reklame i Norge, mot 6 prosent i Sverige.

Svenske myndigheter har satt en rekke krav til **ansvarlighet** hos lisensinnehaverne. De fleste av disse har vi forskriftsfestet i Norge. Tiltak som er forbudt i Norge, er tillatt i Sverige, for eksempel markedsføring med økonomiske incentiver og autoplay. I Norge har vi også en sikrere spillerregistrering med bank-ID for å unngå at mindreårige får tilgang til å spille, og obligatoriske maksgrenser for tap.

Inntekter til staten og frivilligheten er relativt uforandret etter innføringen av lisens, til tross for at det samlede spillmarkedet har vokst.

«Totalt sett gir enerettsmodellen i Norge bedre kontroll og måloppnåelse i pengespillmarkedet sammenlignet med lisensordningen i Sverige.»



FORHOLDSVIS VANLIG: Nesten seks av ti svensker har spilt pengespill det siste året.

Foto: Shutterstock

Utbredelsen av pengespill

Pengespill er forholdsvis vanlig både i Norge og Sverige. De fleste har spilt pengespill en eller annen gang i livet. Ifølge Folkehelsemyndigheten i Sverige oppgir nesten seks av ti svensker (56 prosent) at de har spilt pengespill det siste året (Spelprevention.se). I Spelinspektionens SKOP-undersøkelse er prevalensen noe høyere. Der oppgir 72 prosent av respondentene å ha spilt i samme periode. 52 prosent oppgir at de har spilt siste måned, og 38 prosent svarer at de har spilt siste uke (SKOP, 2022).

Svenskene bruker i gjennomsnitt 3300 kroner i året på spill (Spelinspektionen, 2023). Det tilsvarer omtrent 1 prosent av disponibel inntekt, ifølge Spelinspektionen (Spelinspektionen, n.d.).

Utbredelsen av pengespill i Norge er omtrent på samme nivå – rundt 60 prosent har spilt pengespill det siste året, ifølge Helsenorger (Helsenorger.no, 2022). Gjennomsnittlige utgifter til spill er noe lavere i Norge enn i Sverige. Gjennomsnittsnordmannen brukte 2045 kroner i året på spill, tilsvarende 0,65 prosent av disponibel inntekt (Lotteritilsynet, 2023b).

Det har vært en liten økning i pengespill i Sverige siden lisensordningen ble innført i 2019, men hvis vi ser utviklingen i et tiårsperspektiv, er andelen relativt stabil og kanskje til og med nedadgående (SKOP, 2022). Også i Norge har omfanget av pengespill vært relativt stabilt de siste årene,

«Utbredelsen
av pengespill
i Norge og
Sverige er
omtrent på
samme nivå.»

«Omfanget av problem- og risikospill i Sverige har vært relativt stabilt de siste årene.»

med en økning fra 2015 til 2019 fra 57,9 prosent til 63,6 prosent, og en liten nedgang til 61,8 prosent fra 2019 til 2022 (Pallesen et al., 2016, 2020 og 2023).

Pengespill blant unge under 18 år

Det er 18 årsgrense på pengespill både i Norge og Sverige. Likevel er det en del unge som oppgir at de har spilt pengespill det siste året i begge landene.

I følge Folkhälsomyndigheten har 34 prosent av svenske 16-17-åringer spilt pengespill siste 12 måneder. En av fire har spilt pengespill online (Folkhälsomyndigheten, 2022). Statskontorets evalueringsrapport vurderer at omfanget av spill blant unge under 18 år har vært relativt stabilt i årene før og etter lisensordningen ble innført (Statskontoret, 2022).

Omfanget av pengespill blant 16-17 åringer i Norge er noe lavere enn i Sverige, men også her har rundt én av fire deltatt i pengespill (Pallesen et al, 2023).

Problemspilling

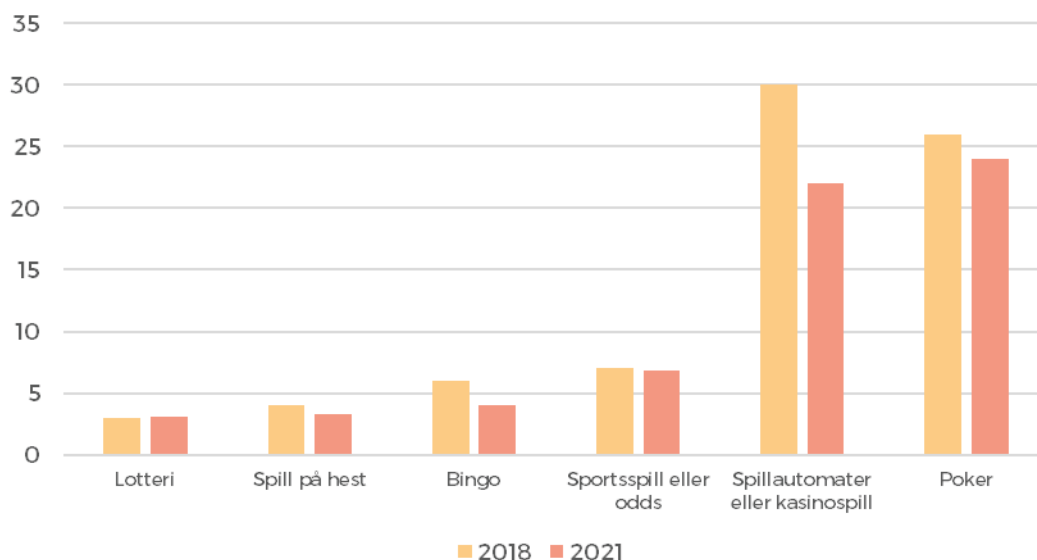
Omfanget av pengespill i samfunnet er en viktig indikator på utviklingen, men det er også nødvendig å se på utviklingen i problemspilling det siste tiåret.

Norske og svenske undersøkelser bruker ulike indikatorer og målemetoder for å kartlegge problemspilling. Tallene er derfor ikke egnet til en direkte sammenlikning mellom landene. Gitt at målemetodene er relativt stabile kan man likevel si noe om utviklingen på ulike indikatorer i de to landene.

Tall fra Swelogs-undersøkelsen tyder på at omfanget av problem- og risikospill i Sverige har vært relativt stabilt de siste årene. Rundt 0,5 prosent av befolkningen klassifiseres som «problemspillere» i befolknings-



FIGUR 1: Andel med spillproblemer blant dem som spiller online i Sverige.



Kilde: Swelogs 2018 og 2021

undersøkelser, og litt under 1 prosent har «moderat risiko». Andelen problem- og risikospillere har gått noe ned siden de første undersøkelsene i 2008 (Folkhälsomyndigheten, 2022).

I Statskontorets evaluering av lisensordningen konkluderer de med at det så langt ikke er «tegn på at omreguleringen tydelig har påvirket omfanget av spillproblemer i befolkningen» (Statskontoret, 2022.). Rapporten viser imidlertid en økning i omsetning på fem milliarder kroner i pengespillmarkedet fra 2018 (23,4 milliarder) til 2021 (28,4 milliarder).

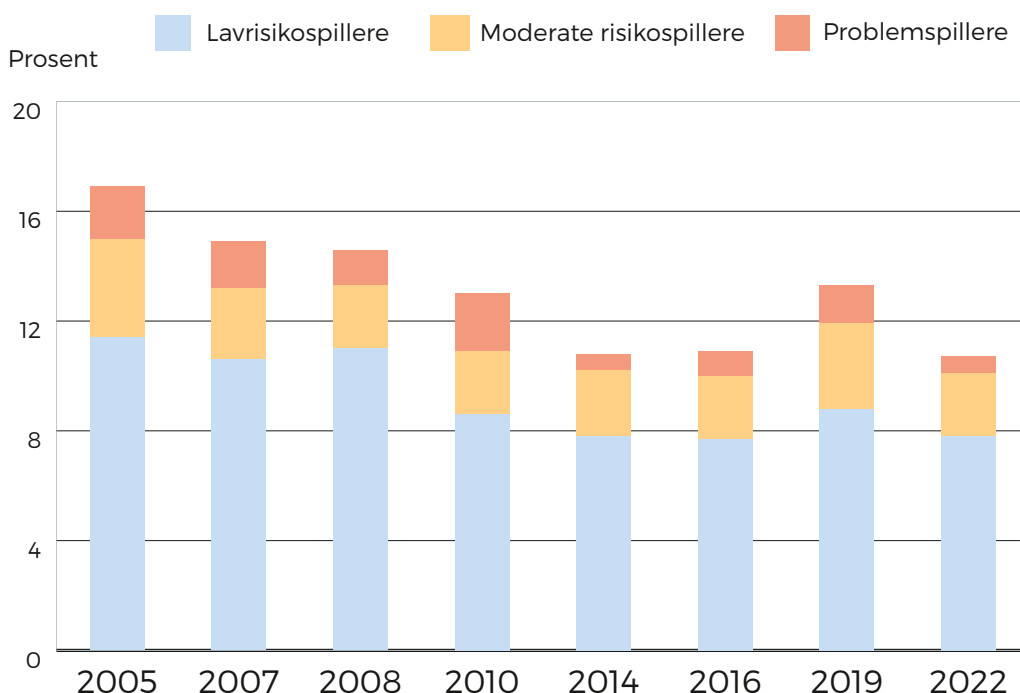
Antall henvendelse til hjelpetelefonen Stödlinjen har gått ned etter en topp i 2018. Dette kan være en indikasjon på at omfanget av problemspilling har gått tilbake (Centrum för psykiatrforskning, 2023). Samtidig ser vi at det er flere som har stengt seg ute fra Spelpaus. Antallet utestengelser har økt fra 20.000 i januar 2019 til over 90.000 i 2023. Dette kan være en indikasjon på at flere opplever problemer med pengespill, men det kan også henge sammen med økt kjennskap til tilbudet.

Antallet personer som får behandling for spillproblemer i Sverige har økt noe i de siste målingene, men er fortsatt lavere enn toppåret 2018. Det er bare en liten andel av problemspillerne som er i behandlingssystemet, så behandlingstallene gir ikke noe fullstendig bilde av problemomfanget. Antallet som er i behandling, er også avhengig av kapasiteten i behandlingsapparatet, så vi kan ikke uten videre anta at behandlingstallene er uttrykk for noen trend.

Rundt halvparten av dem som tar kontakt med Stödlinjen og har registrert

«Rundt halvparten av dem som tar kontakt med Stödlinjen og har registrert seg på Spelpaus, oppgir at de har spilt hos uregulerte aktører.»

FIGUR 2: Utviklingen av spillproblemer i Norge.



Kilde: Kavli og Berntsen, 2005, Kavli, 2007, Kavli og Torvik, 2008, Pran og Ukkelberg, 2010, Pallesen et al, 2014, 2016, 2020, 2023.

seg på Spelpaus, oppgir at de har spilt hos uregulerte aktører (Stödlinjen, 2020). Det tyder på at problemspillere søker seg til uregulerte spilltilbydere når de utestengt fra det lovlige svenske spillmarkedet.

Swelogs-studien finner at det er betydelig utskifting av mennesker med spilleproblemer fra én undersøkelse til den neste. Dette tyder på at mange kommer seg ut av problemene etter en tid. Det betyr imidlertid også at det kumulative antallet mennesker som har opplevd spilleproblemer øker. Mange av disse er fortsatt berørt av konsekvensene av problemspillingen. De har også forhøyet risiko for tilbakefall (Folkhälsomyndigheten, 2022). Det er grunn til å tro at det samme gjelder her til lands.

Omfanget av problemspill i Norge er kartlagt i undersøkelsen «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022» (Pallesen et al, 2023). Her fant man at 7,8 prosent av befolkningen var lavrisikospillere, 2,3 prosent hadde moderat risiko og 0,6 prosent var problemspillere. I alt 10,7 prosent av respondentene hadde noen grad av risikospill. Dette er en betydelig nedgang i risikospilling på alle nivåer, og en halvering av problemspilling fra forrige undersøkelse som ble gjennomført i 2019. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene fra Sverige, men gir en god indikasjon på utviklingen i Norge.

Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning beregnet i 2022 de samfunnsøkonomiske kostnadene av problemspilling i Norge til 5,14 milliarder kroner. Dette tilsvarer kr 93 458 per problemspiller. Nesten

«Ett av målene med spillpolitikken er å kanalisere mest mulig av pengespillet inn i lovlige og regulerte former.»

Tre risikonivåer for spill

Folkhälsomyndigheten i Sverige skiller mellom tre risikonivåer for spill. Spill med høyt risikopotensial er kjennetegnet av kort tid fra innsats til resultat, rask utbetaling av gevinst, mulighet til lange spillperioder, ofte lys- og lydeffekter og ofte tilgjengelig online, or eksempel spilleautomater, kasinospill, ulike bettingaktiviter og poker.

Spill med middels risikopotensial: Middels lang tid fra innsats til resultat og mulighet til å forlenge den totale spilletiden med flere spillomganger, for eksempel sportsspill, spill på hester og livepoker.

Spill med lavt risikopotensial: Lang tid fra innsats til resultat, med kort samlet spilltid per spilleepisode og få variasjoner, for eksempel lotto og lotterier.

Kilde: Folkhälsomyndigheten (2021)

halvparten av kostnadene (47 prosent) er såkalte indirekte kostnader – kostnader i arbeidslivet knyttet til sykefravær, uførhet og for tidlig død. Den nest største utgiftsposten (37 prosent) er immaterielle kostnader, fysiske, psykiske og følelsesmessige skader på spilleren og tredjepart, mens direkte kostnader knyttet til behandling, hjelpetiltak, forebygging mm utgjør 16 prosent av kostnadene (Kristensen, Joakim Hellumbråten; Leino, Tony og Pallesen, 2019).

Ulik risiko

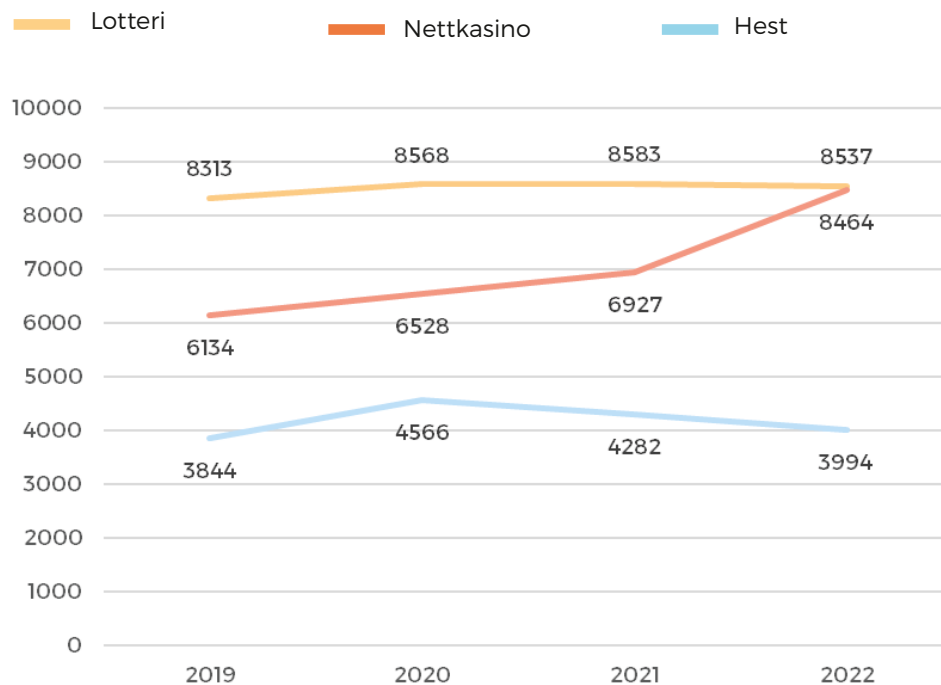
Ulike typer spill har ulik risiko for spilleproblemer. Kasinospill og data-bingo er blant spillene som har høyest risiko for problemer, mens pante-lotteri, tallspill (lotto o.l) og skrapelodd er mindre risikoutsatte (Pallesen et al, 2020). Når vi ser på utviklingen i pengespill, er det derfor viktig å se om det også skjer en endring i spillmarkedet.

Tallspill og skrapelodd har tradisjonelt vært de mest populære spillene både i Norge og Sverige (Helsenorge, 2022). Svenske data viser imidlertid at det har vært en forskyvning mot mer risikofulle spill de siste årene. Nesten hele veksten i det svenske spillmarkedet etter lisensordningen ble innført skyldes økning i nettkasino (Svenska spel, 2023). Dersom denne trenden fortsetter, vil nettkasino gå forbi lotto i volum i løpet av 2023. Dette er problematisk ettersom nettkasino er blant de mest risikable spillene på markedet. Veksten i online gambling henger sammen med utviklingen av ny teknologi og nye spill tilpasset nye plattformer. Dette er en utvikling som skjer i mange land, og som langt på vei er uavhengig av om man har et statlig monopol, et lisenssystem eller et fritt spillmarked. Evnen til å regulere disse spilltypene vil likevel avhenge av hvordan spillmarkedet er organisert.

Også her til lands har det vært en økning i pengespill på nett, særlig på

«Svenske data viser at det har vært en forskyvning mot mer risikofulle spill de siste årene.»

FIGUR 3: Brutto spilleinntekter i Sverige siden omregulering (i milliarder svenske kroner).



Kilde: Svenska spel 2023

«Tall fra den ferske befolkningsundersøkelsen viser en nedgang i noen av de mest risikable spillene på nett via ulovlige spilltilbydere.»

mobile plattformer. De siste årene har mobiltelefonen blitt den primære plattformen for gambling. Det ser ut til at pengespill på internett er mer utbredt blant dem som spiller mye. Tall fra den ferske befolkningsundersøkelsen viser imidlertid en nedgang i noen av de mest risikable spillene, slik som Norsk Tippings Belago og kasinospill på nett hos ulovlige spilltilbydere (Pallesen et al, 2023).

Funn fra den norske befolkningsundersøkelsen tyder på at problemspillere har større sannsynlighet for å delta i flere typer spill. Normalspillerne hadde i gjennomsnitt spilt 2,44 ulike spill. Antallet økte til 3,71 spill blant lavrisikospillere, 4,91 spill blant moderate risikospillere og 7,09 ulike spill blant problemspillerne. De mest problematiske spillene spilles av relativt få spillere. Dette kan henge sammen med at hyppige spillere generelt prøver ut flere typer spill enn normalspillerne (Pallesen et al 2023).

Kanalisering

Ett av målene med spillpolitikken er å kanalisere mest mulig av pengespillet inn i lovlige og regulerte former. Høyere kanaliseringsgrad gir staten bedre kontroll med spillmarkedet.

Formålet med et strengt regulert spillmonopol eller spillmarked undergraves dersom en stor andel av pengespillene foregår hos ulovlige aktører som ikke følger nasjonale regler.



LAV KANALISERING: For blant annet online kasino, sportsbetting ol., var kanaliseringsgraden under 50 prosent i 2018. Foto: Shutterstock

Dette skaper en utfordring for spillmyndighetene. Hvis man innfører strenge regler for ansvarlig spill, for eksempel ved å utelukke de mest risikofulle spillene, risikerer man at mange spillere søker seg til ulovlige aktører som tilbyr slike spill. Disse aktørene forholder seg ikke i samme grad til nasjonale regler for spillansvar og oppfølging av kunder, og risikoen for spillproblemer øker.

På den andre siden – dersom de lovlige aktørene markedsfører enkel tilgang til høyrisikospill, risikerer man økt rekruttering til slike spill og dermed en økning i antallet som utvikler spillproblemer, selv om spillingen foregår hos lovlige aktører.

Det er derfor en balansegang for spillmyndighetene hvor langt man skal strekke seg for å øke kanaliseringsgraden. Det lovlige spilltilbudet må være attraktivt nok til å tiltrekke seg det store flertallet av spillere, og samtidig ansvarlig nok til å ikke skape større spillproblemer.

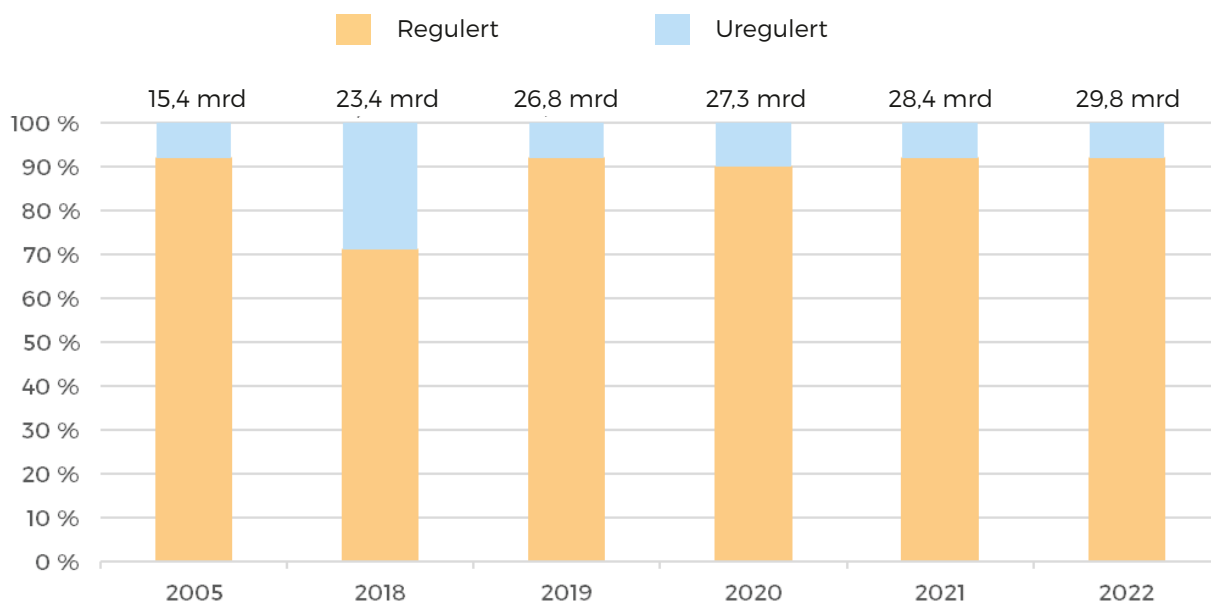
I tiåret før lisensordningen ble innført økte de ulovlige spillselskaperes andel av det samlede svenske spillmarkedet.

I 2009 sto det regulerte markedet for nesten 90 prosent av omsetningen. Ti år senere, i 2018, var andelen sunket til 71 prosent. Ulovlig spillaktører sto for nesten hele veksten i det svenske pengespillmarkedet i denne perioden (Svenska Spel, 2023). Kanaliseringsgraden varierer med spilltype. I den mest konkurranseutsatte delen av spillmarkedet (online kasino, sportsbetting ol.) anslår Statskontoret at kanaliseringsgraden var under 50 prosent i 2018 (Statskontoret, 2022).

Et viktig mål med lisensordningen var å få en større del av markedet inn i lovlige former. Ved å tilby lisenser til aktører som tidligere hadde drevet

«Kanaliseringsgraden varierer mellom ulike spilltyper, og størst er utfordringene på online kasino.»

FIGUR 4: Prosentvis fordeling av regulert og uregulert bruttoppillinntekter. Totalsummen er oppgitt over søylene i milliarder svenske kroner.



Kilde: Svenska spel, 2023

ulovlige, ble en stor del av det ulovlige markedet innlemmet i det lovlige markedet. Ifølge sluttrapporten fra Statskontoret steg kanalisierungsgraden til nesten 90 prosent i årene etter at lisensordningen ble innført. Kanaliseringen varierer imidlertid mellom ulike spilltyper, og størst er utfordringene på online kasino. Samlet sett er nå rundt 85 prosent av det svenske spillmarkedet innenfor lisens (Statskontoret, 2022).

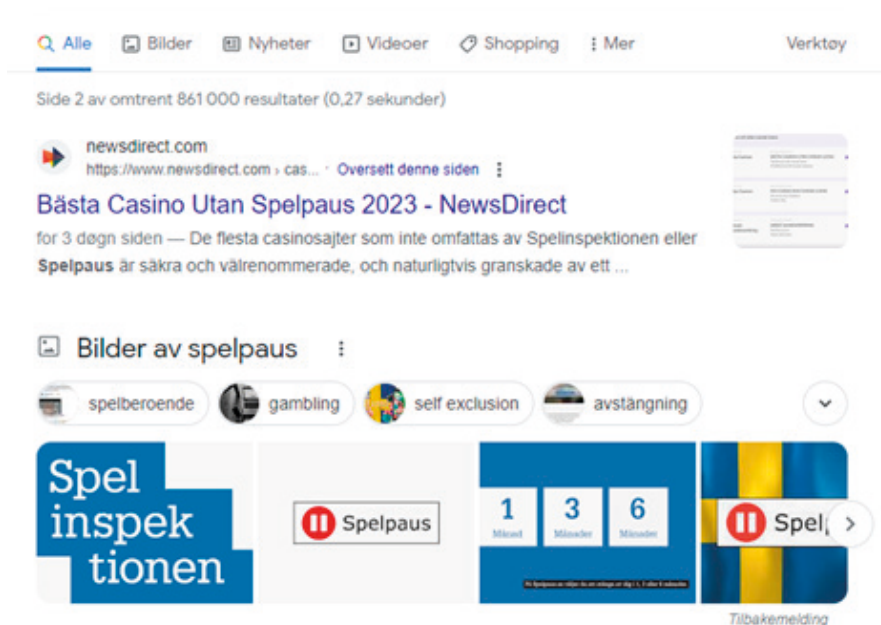
Ferske tall fra den norske befolkningsundersøkelsen tyder på at tiltakene har vært vellykket. For de fleste spilltyper har det vært en nedgang i spill hos ulovlige aktører fra 2019 til 2022, blant annet på grunn av reduksjon i reklame og bedre håndheving av betalingsformidlingsforbudet (Pallesen et al 2023).

Anslag fra Norsk Tipping viser at kanalisierungsgraden innenfor enerettsmodellen nå er rundt 88 prosent, litt høyere enn den svenske lisensmodellen (Norsk Tipping, 2022).

Ulovlige og lovlige aktører etter lisens

Da Sverige innførte lisensordningen, søkte mange av de tidligere ulovlige og uregulerte spillsekskapene om lisens og tok med seg sine markedsandeler inn i det regulerte spillmarkedet. Nesten alle de store spillsekskapene som

«Anslag fra Norsk Tipping viser at kanalisierungsgraden innenfor enerettsmodellen nå er rundt 88 prosent, litt høyere enn den svenske lisensmodellen.»



SPELPAUS: Slik ser det ut når man googler «Spelpaus».

Foto: Skjermdump

opererte ulovlig i Sverige, søkte om lisens og fikk det (Statskontoret, 2022). Dette førte til at kanaliseringsgraden økte til nesten 90 prosent.

Ulovlige spillaktører står fortsatt for drøyt 10 prosent av det samlede svenske spillmarkedet. Dette utgjør rundt 2,5 milliarder SEK i året. I en rapport fra den svenske bransjeorganisasjonen for onlinespill fremgår det imidlertid at kanaliseringsgraden varierer med spilltype. 95-100 prosent av lotteri, hestespill og bingo foregår gjennom lisensierte spillselskaper, er kanaliseringsgraden 72-78 prosent for onlinekasino og rundt 80-85 prosent for sportsbetting. Selv om den totale kanaliseringsgraden er høy, ser vi altså at det er de mest risikofylte spilltypene som er mest utsatt for konkurranse fra det ulovlige spillmarkedet (Ahlqvist, 2020).

Det har vist seg å være vanskelig å hindre spillselskaper uten lisens å rette seg inn mot det svenske markedet. En stor del av pengespillmarkedet er grenseoverskridende, og det er lett for utenlandske aktører å nå svenske kunder. Reguleringene innenfor lisensordningen gir ikke-lisensierte aktører et konkurransefortrinn fremfor aktører som må forholde seg til lover og regler. Ulisensierte aktører annonserer åpent på svenske nettsider, og flere nettsider forklarer hvordan man skal spille selv om man har utestengt seg på Spelpaus (se bilde over).

Undersøkelser tyder på at kundene ikke skiller klart mellom lisensierte og ikke-lisensierte spillaktører. Fra kundens perspektiv kan ikke-lisensierte aktører ofte tilby bedre bonusprogrammer og bedre odds. Enkelte kunder er kanskje også utestengt fra lisensierte aktører gjennom Spelpaus. Én av fem kunder som spilte på sider uten svensk lisens, oppga utestengning som viktigste årsak. En studie blant personer i behandling for spilleproblemer viser at nesten syv av

«En studie blant personer i behandling for spilleproblemer viser at nesten syv av ti fortsatte å spille på ulisensierte selskaper.»

ti fortsatte å spille på ulisensierte selskaper (Statskontoret, 2022).

Istedenfor å åpne det lovlige markedet for de uregulerte spillselskapene har man i Norge tatt ulike grep for å redusere deres markedsandeler, blant annet gjennom betalingsformidlingsforbud og forbud mot markedsføring. I dag skjer rundt 88 prosent av alt pengespill innenfor enerettsmodellen. (Norsk Tipping, 2022).

Den siste befolkningsundersøkelsen finner en nedgang i spill hos utenlandske spillselskaper siden 2019. Forskerne forklarer dette med skjerpet håndhevelse av betalingsformidlingsforbudet og reduksjon i reklame for ulovlige aktører (Pallesen et al, 2023).

Svenske myndigheter har også innført en rekke tiltak for å beskytte lisenssystemet, deriblant et begrenset reklameforbud mot ulisensierte spill. Nylig vedtok også Riksdagen et forsterket forbud mot betalingsformidling. Samtidig fikk tilsynsmyndighetene lov til å kjøpe spilltjenester med skjult identitet som en del av tilsynsvirksomheten (Kulturutskottet, 2022). Man har også vurdert forbud mot affiliate advertising, det vil si nettsider og aktører som markedsfører ulovlige spill mot det svenske markedet, og pop-up advarsler på ulisensierte spillnettsider. En tredje mulighet er å innføre lisens for selskapene som utvikler spillene slik at de ikke kan tilby nye spill til aktører uten lisens (Statskontoret, 2022).

«Pengespillreklame utgjør 6 prosent av all reklame i Sverige, sammenlignet med Norge hvor det kun utgjør 1,4 prosent.»

Pengespillreklame

Omfanget av pengespillreklame økte kraftig i Sverige i årene som ledet fram til lisensordningen. Toppen ble nådd med 7,4 milliarder i reklameutgifter i 2018, året før lisensordningen kom på plass. Det enorme omfanget av spillreklame dette året hang trolig sammen med at selskapene posisjonerte seg i påvente av at lisensordningen skulle komme på plass. Tall fra Norsk Tipping viser at pengespillreklame utgjør 6 prosent av all reklame i Sverige, sammenlignet med Norge hvor det kun utgjør 1,4 prosent. I 2018 var tilsvarende tall 3 prosent mot 13 prosent.

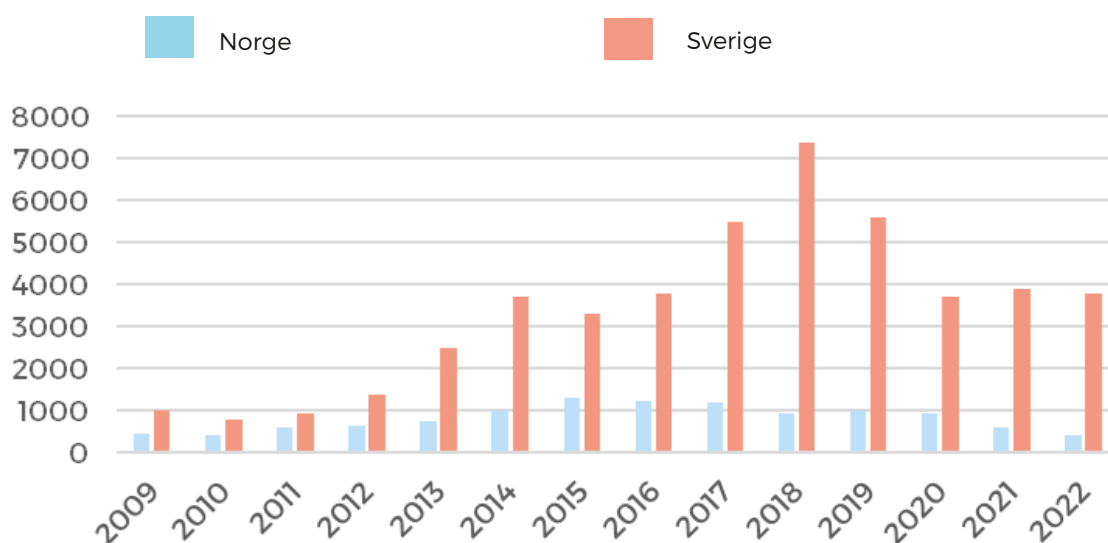
I årene etter lisens har omfanget av reklame gått noe ned og ser ut til å ha stabilisert seg rundt 4 milliarder kroner.

Også i Norge steg mediekjøpene i en periode før 2019 og nådde en topp i 2015. Dette var i en periode med mye ulovlig spillreklame i norske medier. Markedsføring av ulovlige spill førte også til at Norsk Tipping intensiverte sin reklamevirksomhet.

Nivået var likevel langt lavere enn i Sverige. Da spillreklamen nådde toppen i Sverige i 2018, var mediekjøpene nesten åtte ganger større i Sverige enn i Norge. Selv etter at lisensordningen ble innført og spillreklamen stabiliserte seg, var omfanget av reklame betydelig større i Sverige enn i Norge.

I 2022 anslås mediekjøpene i Sverige til 3,8 milliarder, mot 400 millioner i Norge, mer enn ni ganger så mye (Norsk Tipping, 2023).

FIGUR 5: Brutto mediekjøp Sverige og Norge i millioner kroner.



Kilde: Norsk Tipping, 2023

Det har vært en betydelig økning i reklame i digitale medier i Sverige siden lisensordningen ble innført. Digital markedsføring er nesten doblet, mens det har vært en nedgang i markedsføring i tradisjonelle medier. Dette skiftet gjenspeiler økt digitalisering i samfunnet generelt, men lisensordningen førte også til at det ble lov å reklamere i store digitale kanaler som Facebook og Google (Statskontoret, 2022).

Etter hvert som norske myndigheter fikk bukt med uregulert spillreklame i norske medier, har også Norsk Tippings markedsføring blitt redusert. Tall fra 2022 viser at eksponeringen for ulovlig spillreklame har sunket med 85 prosent fra 2020, men eksponeringen for lovlig reklame fra Norsk Tipping sank også med 55 prosent (Norsk Tipping, 2023). Markedsføring av lovlige spill kan være nødvendig for å øke kanaliseringen (Lotteritilsynet, 2023a). Samtidig kan reklame føre til økt spilling og dermed bidra til økte spilleproblemer (Pallesen et al, 2023). Spillreklame er særlig problematisk for dem som allerede spiller mye.

Personer med pengespillproblemer rapporterer mer eksponering for spillreklame enn andre. En årsak til dette kan være at de er mer oppmerksomme på slik reklame fordi de er mer interessert i utgangspunktet. En annen forklaring kan være at de oppholder seg mer på steder der det spilles og at de dermed blir mer eksponert for reklame. En tredje forklaring er at digital markedsføring tilpasser seg brukeren basert på hvilke nettsider han eller hun har besøkt. Det er imidlertid også mulig at reklamen i seg selv bidrar til økt spilling. Flere studier viser at reklameeksponering er problematisk for mennesker med pengespillproblemer og at de blir mer påvirket av spillreklame enn andre (Pallesen et al, 2023).

Den norske befolkningsundersøkelsen stiller en rekke spørsmål om effekten av markedsføring. Hovedbildet er at reklame øker kjennskapen til

«Flere studier viser at reklameeksponering er problematisk for mennesker med pengespillproblemer.»

«Risiko- og
problemspillere
rapporterer at
de i relativt stor
utstrekning øker
sitt spill som
konsekvens av
markedsføring, og
at det har fristet til
tilbakefall.»

ulike former for pengespill og selskaper som tilbyr pengespill. Reklamen ser også ut til å påvirke folks spilleatferd, intensjoner om å spille i framtiden og holdninger til pengespill.

Respondentene mener imidlertid i liten grad at reklamen påvirker hvor stor risiko de tar under spilling (Pallesen, 2023).

Den norske befolkningsundersøkelsen viser en klar nedgang i eksponering for reklame i alle kanaler fra 2019 til 2022. Dette skyldes innskjerpinger i kringkastingsloven som gjør at utenlandske aktører har redusert markedsføringen. Antallet ulovlige annonsører har gått betydelig ned de siste årene. Per 2023 er det ni aktører som markedsfører spill på det norske markedet, syv ulovlige i tillegg til Norsk Tipping og Rikstoto. Til sammenlikning er det nesten 120 aktører som annonserer i Sverige, hvorav rundt 80 har lisens (Norsk Tipping, 2023). Flere aktører gjør det mer krevende å kontrollere at markedsføringen holder seg innenfor regelverket.

Effekten av spillreklame

Norsk forskning viser at spillere i stor grad påvirkes av markedsføring. Dette gjelder spesielt dem som allerede har et problem. Denne gruppen påvirkes til å spille mer av både finansielle og merkevarebyggende virkemidler (TV-reklame). Finansielle virkemidler er for eksempel bonuser, jackpot, free-spins og diverse lokketilbud forkledd som kampanjer. Dette er virkemidler som benyttes i stor grad av uregulerte aktører.

Risiko- og problemspillere rapporterer at de i relativt stor utstrekning øker sitt spill som konsekvens av markedsføring, og at det har fristet til tilbakefall. Direkte markedsføring via SMS og e-post er mest utfordrende, spesielt for spillere med moderat risiko/problemspill.

Holdninger til markedsføring av pengespill er generelt negative blant befolkningen, og det er et ønske for strengere regulering. Markedsføringen påvirker hovedsakelig personer med spilleproblemer eller risiko for slike problemer.

Flere personer med spilleproblemer opplever at de påvirkes negativt av spillreklame enn personer uten spilleproblemer, ifølge Swelogs. Reklamen kan gi impulser til å spille som kan være vanskelig å stå imot og lede til at man spiller for mer penger enn man hadde planlagt. Reklamen kan også lede til tilbakefall for dem som har sluttet å spille. Flertallet av dem som opplever at spillreklamen har påvirket dem til å spille mer, har imidlertid ikke noe spillproblem. Det betyr at innsatsen mot spillreklame ikke bare berører eller bør innrettes mot personer med spillproblemer.

Kilde: Rambøll Consulting, 2018, Spelprevention.se, 2023

Spillansvar

Den svenske lisensordningen var knyttet til tydeligere krav om ansvarlighet fra spillselskapenes side. Formålet var å motvirke de negative konsekvensene av spill. Den svenske Spellagen fra 2018 krever at lisenshavere skal sikre at sosiale og helsemessige hensyn ivaretas i spillvirksomheten. Spilleren skal beskyttes mot overdrevet spill og få hjelp til å redusere spillingen dersom det er behov for dette. Dette betegnes som spillselskapenes «omsorgsplikt» (Spelinspektionen, 2021).

Omsorgsplikten krever at spillselskapene skal overvåke spillernes spille-mønster, gjøre individuelle risikovurderinger, gjennomføre nødvendige tiltak og undersøke om tiltakene har hatt effekt (Spelinspektionen, 2021).

Lisensmodellen krever også at spillerne setter en innskuddsgrense, det vil si en grense for hvor mye penger de kan sette inn på en spillekonto i løpet av et gitt tidsrom. Spillerne kan spille for hele beløpet opp til innskuddsgrensen i tillegg til eventuelle gevinster. Hvis spilleren ønsker å senke grensen, gjelder endringen umiddelbart. Dersom han ønsker å heve den, gjelder endringen først etter 72 timer. Hvis spilleren setter grensen høyere enn 10.000 kr per måned, skal spillselskapet kontakte kunden. Det er imidlertid ikke spesifisert hvordan kontakten skal skje. Noen kontakter kundene på telefon, andre sender epost, brev eller har pop-up advarsler. Sammenlignet med en tapsgrense, slik Norsk Tipping har, vil en innskuddsgrense potensielt kunne gi langt større tap fordi den også gir rom for å spille for gevinster.

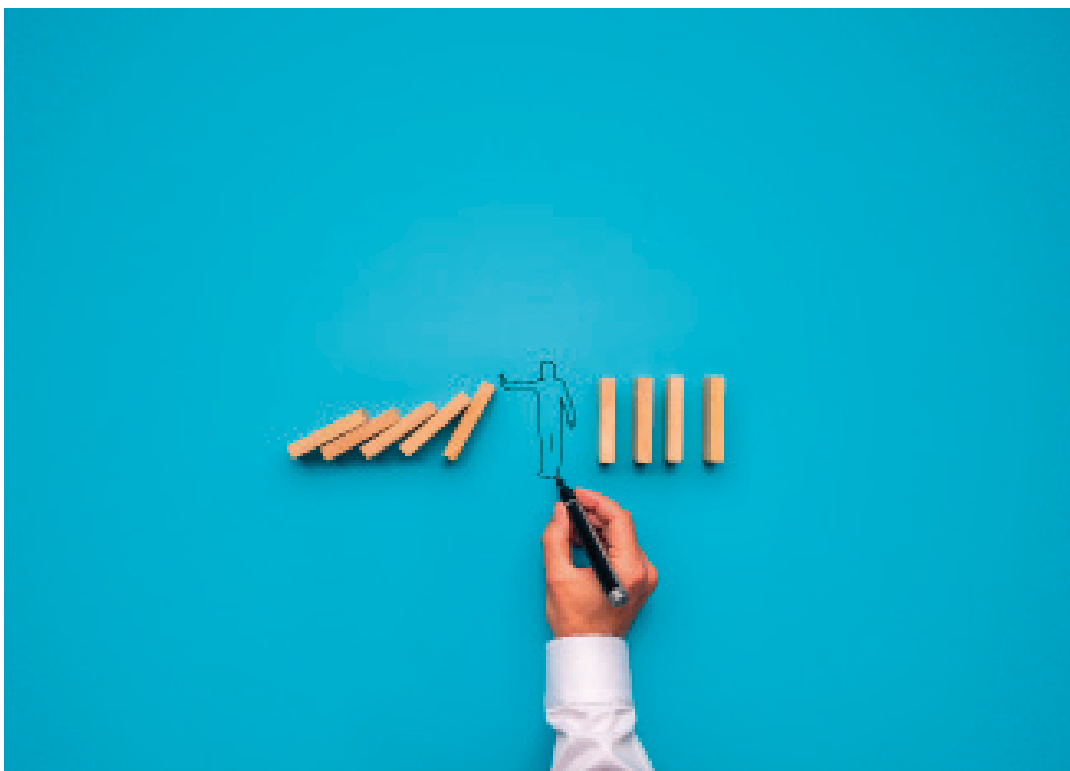
Mye tyder på at telefonsamtaler er mer effektivt enn enveiskommunikasjon for å endre spillatferden. Statskontoret vurderer likevel at et flertall av dem som ble kontaktet (60 prosent) endret sin spilleatferd (Statskontoret, 2022). Dersom spilleren viser flere tegn til overdrevet spill og ikke klarer å endre spilleatferden, skal han i siste instans utestenges (Spelinspektionen, 2021).

Under Covid-pandemien var det bekymring for at spilleproblemene skulle øke. Derfor innførte man en innskuddsgrense på 5000 kroner per uke (Spelprevention.se, 2022). Spillselskapene var kritiske til disse grensene og mente det ville presse kundene over i det illegale markedet (BOS, 2021). Innskuddsgrensene gjelder imidlertid for hvert enkelt spillselskap. Med rundt 80 lisensierte selskaper kunne man i teorien spille for 400.000 kroner i uken og likevel holde seg innenfor grensen.

Etter at Covid-restriksjonene ble opphevet, kan man sette høyere innskuddsgrenser. Fortsatt gjelder det at kundene må kontaktes dersom de setter grensen høyere enn 10.000 kroner.

Spelpaus var et annet tiltak som ble innført. Spelpaus er en ordning der man selv kan utestenge seg fra alle spillselskaper innenfor lisensmodellen i en nærmere definert periode – én måned, tre måneder, seks måneder

«Sammenlignet med en tapsgrense vil en innskuddsgrense potensielt kunne gi langt større tap fordi den også gir rom for å spille for gevinster.»



HJELP TIL Å STOPPE: Den svenske Spellagen krever at spillerene skal få hjelp til å stoppe når det trengs. Foto: Shutterstock

eller på ubestemt tid. Spillepausen gjelder for alle typer spill, og det er ikke mulig å angre. Spelpaus har vært i drift i noen år nå, men kjennskapen til tiltaket er fortsatt begrenset. I Swelogs-studien sier seks av ti av dem som har spilt det siste året at de ikke kjenner til spelpaus.se (Folkhälsomyndigheten, 2022).

De lisensierte spillsekskapene er forpliktet til å sjekke spillernes navn mot Spelpaus-registeret hver gang noen registrerer seg eller logger på. Dersom navnet står i registeret, får ikke spilleren tilgang. Spillsekskapene kan heller ikke rette markedsføring direkte mot personer som er utestengt (Spelpaus.se, n.d.).

«Spelpaus har vært i drift i noen år nå, men kjennskapen til tiltaket er fortsatt begrenset.»

Svenska spel lister opp en rekke tiltak for spillansvar på sine nettsider.

- Aldersgrenser – 18 år for de fleste spill, 20 for kasino.
- Obligatorisk registrering av alt spill – kan følge kundenes spillehistorikk og kan sende advarsel/ta kontakt hvis spillemønsteret endrer seg i mer risikofylt retning. Kundene kan også selv spore dette. Kundene kan sette grenser for hvor mye penger og tid de vil bruke på spill i sin profil.
- Omsorgssamtale – spillsekskapet tar kontakt med kunder som har et risikofylt spillemønster for å bevisstgjøre dem på sine spillevaner. Dersom kunden ønsker det, kan de hjelpe til å senke innskuddsgrenser, sette spillepause eller henvise til behandling.
- Spillepause – for alle spill eller for utvalgte spill fra 24 timer opp til tre år – i tillegg til fellesordningen med spelpaus.se.
- Spillkontroll-teknologi – for eksempel lave grenser som default på

spill, påtvunget spillepause ved stortap, informasjon til kunden om endrede spillevaner, og varsler til kunden dersom spillemønsteret blir mer risikofylt.

- Informasjon om hjelpetelefonen Stödlinjen.
- Tilbyr selvtester der kundene kan teste spillevanene sine og finne ut hva slags spillertype man er, samt tips om hvordan man kan spille mindre risikofylt.
- Alle medarbeidere får viderutdanning i spillansvar.

(Svenska Spel, n.d.).

I gitte tilfeller kan selskapet senke innskuddsgrensen uten kundens samtykke basert på tilgjengelig skatteinformasjon om kundens økonomi. Hvis kunden ønsker høyere grense, må han eller hun søke om det og vise dokumentasjon på at de har økonomi til det. For unge under 20 år er innskuddsgrensen satt til maks 1.000 kroner per måned (Svenska spel, n.d.).

Svenska spels spillansvar innebærer også at de lar være å gjøre enkelte ting som kan forverre spilleproblemer:

- Ingen direkte markedsføring uten at kunden har samtykket
- Ingen direkte markedsføring til kunder der selskapets spillkontroll har avdekket risikospilling.
- Ingen telefonmarkedsføring
- Restriktive med markedsføring av høyrisikospill
- Ingen bonuser, rabatter, VIP-/lojalitetsprogram, free-spins eller autorefill

(Svenska spel, n.d.).

Dette er selvpålagte restriksjoner for Svenska spel. Andre lisensierte aktører i spillmarkedet er ikke bundet av slik selvregulering, og mange av dem tilbyr for eksempel bonusordninger og free-spins. Dette kan bidra til å lokke kunder over til deres plattformer.

Spillansvar innenfor enerettsmodellen

Lisensordningen er imidlertid ikke noen forutsetning for å stille krav til spillansvar. Den norske Lov og forskrift om pengespill stiller en rekke krav til spillansvar, deriblant krav til sikker registrering av spillere, overvåkning av spillatferd, regelmessig opplæring av ansatte og god informasjon til forbruker om risiko og vinnerejanser. I tillegg skal spillerne ha enkel oversikt over sin spillehistorikk slik at de kan vurdere egen spilleatferd. Både Norsk Tipping og Rikstoto har etablert et apparat for å kontakte og følge opp kunder med eskalerende spilling.

Forskriften krever også en mulighet for frivillig utestengning. Norge har innført en liknende ordning som Sverige med «Spillepause». Her kan kundene ta et tidsavgrenset opphold fra spill fra én dag til ett år. Hvis man

«For unge under 20 år er innskuddsgrensen satt til maks 1.000 kroner per måned.»

«Svenske spillere kan selv fastsette sine egne innskuddsgrenser.»

§ 2. Krav om risikovurdering (pengespillforskriften)

«Tilbydere av pengespill som krever tillatelse, skal gjøre en risikovurdering av eget pengespilltilbud for å sikre ansvarlige om trygge pengespill. Risikovurderingen skal kartlegge behovet for risikoreduserende tiltak som er nødvendige for å forebygge, oppdage og reagere mot problematisk spilleadferd, kriminalitet og uredelig gjennomføring av pengespill. Risikovurderingen skal oppdateres jevnlig og minst hvert år.»

(Kilde: Pengespillforskriften)

velger spillepause over syv dager, fjerner man samtidig samtykke til direkte markedsføring, slik at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ikke lenger kan drive markedsføring overfor kunden (Norsk Tipping, n.d.).

Videre forbyr forskriften en rekke spillfremmende virkemidler som VIP-programmer, gratisspill, bonuser og autoplay.

Markedsføring av spilltjenester skal «begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge pengespilltilbud.» (Pengespillforskriften). Det er forbudt å markedsføre de mest risikable spilltilbudene.

Også i Norge kan spillerne sette grenser for hvor mye tid og penger de vil bruke på spilling. I Sverige har man valgt å sette innskuddsgrenser, det vil si grenser for hvor mye man kan sette inn på spillekontoen. Innskuddsgrensene inkluderer spill for gevinst. I Norge har man valgt å sette tapsgrenser, det vil si grenser for hvor mye man kan tape i løpet av perioden. Den maksimale tapsgrensen er 20.000 kroner per måned på tvers av alle spill hos Norsk Tipping. For unge under 20 år er tapsgrensen 2000 kroner i måneden.

Svenske spillere kan selv fastsette sine egne innskuddsgrenser. De kan imidlertid sette grenser hos flere aktører i markedet, slik at det samlede beløpet blir mye høyere. I praksis er det derfor ingen grenser for hvor mye man kan spille for.

Utfordringer for spillansvar

Krav til spillansvar er effektive dersom kanaliseringsgraden er høy. De lovlige aktørene både i Sverige og Norge konkurrerer mot ulovlige aktører som ikke er underlagt samme krav om ansvarlighet. Kanaliseringsgraden er omtrent på samme nivå i begge land, men Sverige har flere lovlige aktører som konkurrerer mot hverandre.

Lisensordningen krever at spillselskapene skal ha oversikt over spilleatferden til kundene sine. Selv om selskapene etterlever dette, vil det ikke være mulig å ha totaloversikt over kundenes situasjon fordi de kan være

registrert hos flere spillselskaper. Spillere som har konto hos flere spillselskaper er en risikogruppe. Blant dem som har konto hos ett spillselskap er det 2 prosent som rapporterer risikospilling. Andelen øker til 6 prosent blant dem som har to kontoer og 33 prosent blant dem som har tre kontoer eller mer (Folkhälsomyndigheten, n.d.).

Innenfor enerettsmodellen har man bedre oversikt over spilleatferden, selv om det også her er en utfordring at kunder kan spille hos ulovlige tilbydere i tillegg.

Både innenfor enerettsmodellen og lisensordningen risikerer man at spillansvarstiltak som Spillepause, innskudds-/tapsgrenser og markedsføringsrestriksjoner gjør ulovlige spillselskaper mer attraktive for kundene. De svenske spillselskapene motsetter seg for eksempel innskuddsgrenser, fordi de mener det kanalisere kundene over i det uregulerte markedet, som tilbyr mer risikable spill og mindre ansvarlig kundebehandling. En stor andel av de som spiller hos aktører uten lisens er spillere som er utestengt fra Spelpaus/Spillepause (Stömlinjen, 2020).

En stor andel av spillselskapenes omsetning kommer fra en liten gruppe med storspillere. Statskontoret anslår at 55 prosent av inntektene kommer fra 5 prosent av spillerne (Statskontoret, 2022). For konkurranseutsatte aktører i et kommersielt marked er det derfor en interessekonflikt mellom økonomiske hensyn og spillansvar. Enerettsmodellen reduserer konkurransen i spillmarkedet, selv om man heller ikke her unnslipper konkurransen fra det ulovlige markedet.

Den svenske lisensmodellen stiller en rekke krav om ansvarlighet til spillselskapene som ønsker å operere lovlig i Sverige, men som gjennomgangen viser, stiller også enerettsmodellen strenge krav til spillansvar. I mange tilfeller går det norske regelverket lenger enn det svenske, for eksempel når det kommer til markedsføring. Flere av Svenska spels selv-pålagte begrensninger er forskriftsfestet i enerettsmodellen, slik som forbud mot freespins, bonusordninger, VIP-programmer og markedsføring av høyrisikospill.

Inntekter fra spill

Statskontorets rapport kommer fram til at statens inntekter fra spill har vært omtrent de samme i årene før og etter omreguleringen. Støtten til frivillige lag og foreninger er også relativt uendret. Dette til tross for at det samlede spillmarkedet har økt betraktelig.

Overskuddet fra Norsk Tipping går til idrett, kultur og samfunnsnyttige formål. Dersom omfanget av spill øker, øker utbetalingene til disse formålene (Pengespilloven).

«Statskontoret anslår at 55 prosent av inntektene kommer fra 5 prosent av spillerne.»

Håndheving av regelverket

Det svenske Statskontoret påpeker at det ikke er noen etablert forståelse av hva begreper som spillansvar eller nøktern markedsføring innebærer. Så lenge det ikke finnes noen etablert forståelse, er det vanskelig for aktørene å vite hvor grensene går, og i et konkurranseutsatt marked vil det være fristende å skyve på grensene for å sikre seg markedsandeler.

Så å si alle Spelinspektionens sanksjoner blir påklaget av spill-selskapene. I og med at bøtene for regelbrudd ofte er betydelige, har selskapene incentiver til å ta saken til retten. Dette er ressurskrevende for tilsynsmyndighetene og kan skape en «nedkjølende effekt» på tilsynsvirksomheten fordi spelinspektionen har begrenset kapasitet til å følge opp alle disse sakene. Statskontoret mener likevel ressursbelastningen ikke er større enn at tilsynsmyndighetene kan håndtere den (Statskontoret, 2022).

Statskontoret registrerer også at spillbransjen er misfornøyd med veiledningen de får fra Spelinspektionen. Dette forklares med at det nå er mange flere aktører i markedet og at det derfor er mindre kapasitet til å følge opp hver enkelt.

Oppsummering

Det er mange likhetstrekk mellom spill-situasjonen i Norge og Sverige. Pengespill er forholdsvis utbredt, med en hovedvekt på spill med relativt lav risiko, slik som lotto og skrapelodd. De senere årene har det vært en dreining mot mer onlinespill. Fram til 2019 hadde begge landene statlige spillmonopol som fordelte overskuddet til samfunnsnyttige formål. Etter hvert som internett, og særlig mobile plattformer, ble mer utbredt, opplevde begge monopolene økt konkurranse fra ulovlige spilltilbydere.

De ulovlige tilbyderne brukte store ressurser på markedsføring, og både i Norge og Sverige så vi en kraftig økning i ulovlig spillreklame fra 2010 og utover. De nasjonale spillmonopolene svarte med å øke sin reklameinnsats for å ta opp konkurranse med de ulovlige spill-selskapene, men tapte markedsandeler til de nye konkurrentene, særlig på onlinespill og betting.

Hovedformålet med monopolene var å tilby spill innenfor trygge rammer. Dette forutsetter imidlertid at mesteparten av spillingen skjer gjennom spillmonopolet. Hvis kanaliseringsgraden synker, risikerer man at et stort antall spillere blir eksponert for spill med høy risiko og tilbydere som ikke gjør nok for å forebygge spilleproblemer.

Svenske og norske myndigheter valgte ulike strategier for å håndtere den synkende kanaliseringen. Den svenske regjeringen valgte å oppheve

«Så å si alle Spelinspektionens sanksjoner blir påklaget av spill-selskapene.»



SPILLPROBLEMER: En stor andel av de som spiller hos aktører uten lisens er spillere som er utestengt fra Spelpaus.

Foto: Shutterstock

spillmonopolet og innføre en lisensordning som stiller krav om ansvarlighet til dem som ønsker innpass på markedet. Mange av spillsekskapene som hadde operert ulovlig i Sverige, søkte om, og fikk lisens. De tok med seg sin virksomhet og sine kunder inn i det lovlige markedet, og dermed økte andelen av spillmarkedet som var under myndighetskontroll. I årene etter lovendringen ble kanaliseringen anslått til 87 prosent.

Innføringen av lisensmodellen i Sverige var en liberalisering av gjeldende lovverk, men på mange måter var det også en innstramming av den praksis som hadde utviklet seg, med mange ulovlige aktører, omfattende markedsføring av ulovlige spill og synkende kanalisering. Lisensmodellen stilte i tillegg nye krav om ansvarlighet og spillomsorg til aktørene som ønsket tilgang til markedet.

Det svenske markedet etter lisensordningen var dermed relativt likt det svenske markedet før lisensordningen, bare med nye og skjerpede krav til ansvarlighet. Det er derfor ikke overraskende at Statskontorets evaluering konkluderer med at lisensordningen styrket kontrollen over markedet og at man ikke så noen økning i pengespillproblemer. Pengespillmarkedet har imidlertid økt betydelig i årene etter lisensordningen ble innført.

Norske myndigheter valgte derimot å forsvare enerettsmodellen, blant annet gjennom betalingsformidlingsforbudet og strengere håndheving av forbudet mot spillreklame. Samtidig stiller myndighetene krav om ansvarlighet til spillmonopolet gjennom lovgivning, forskrifter og politisk styring. Per i dag er kanaliseringsgraden innenfor den norske enerettsmodellen omtrent på samme nivå som det svenske lisenssystemet. Siste befolkningsundersøkelse viser at andelen med risikofylt og problematisk spillatferd har gått ned, og at færre oppgir å spille på utenlandske spillside.

Verken lisensmodellen eller enerettsmodellen løser alle problemer. Begge modellene er under press fra uregulerte aktører som kan opptre mer aggressivt, tilby større oppstartsbonuser, bedre odds, flere freespins og

«Innføringen av lisensmodellen i Sverige var en innstramming av den praksis som hadde utviklet seg.»



SKRAPELODD: Pengespillene som er mest utbredt er lotto og skrapelodd.
Foto: Shutterstock.

mer attraktive VIP-programmer. Det er en balansegang å sikre at det lovlige spillmarkedet er attraktivt nok til å lokke kundene bort fra de ulovlige aktørene, samtidig som det skal være tryggere og mindre aggressivt enn det uregulerte markedet.

Det er derfor nødvendig å støtte opp om det lovlige markedet gjennom regelverk som beskytter de lovlige aktørene i markedet og gjennom tilsynsmyndigheter som håndhever regelverket. Slik kontroll etterspørres av spillbransjen selv fordi de opplever konkurranse fra det uregulerte markedet. Både i Norge og Sverige fremmes det jevnlig forslag for å styrke regelverket og gjøre det vanskeligere å drive ulovlig.

«Både i Norge og Sverige fremmes det jevnlig forslag for å styrke regelverket og gjøre det vanskeligere å drive ulovlig.»

Utfordringer i de ulike modellene

Ett av formålene med den norske enerettsmodellen er å begrense private profittinteresser i pengespillmarkedet. Innenfor lisensordningen kniver et knippe kommersielle aktører om markedsandeler, men også om å utvide det samlede markedet. En stor andel av spillselskapenes inntekter kommer fra mennesker med et risikofylt spillemønster. Krav om ansvarlighet, nøktern markedsføring og spillomsorg kan komme i konflikt med aktørenes økonomiske interesser. Dette er særlig utfordrende når det er uklarhet rundt hva disse begrepene betyr og hvor grensene skal gå. Det er heller ikke klart hva slags oppfølgingstiltak som kreves dersom man avdekker risikospilling. Statskontorets rapport påpeker at nesten alle Spelinspektionens vedtak klages inn for domstolen. Dette gjør at tilsyn og sanksjoner blir svært ressurskrevende og kan føre til at tilsynsmyndighetene blir tilbakeholdne med å gripe inn.

I Norge er det to lovlige spillselskaper, i tillegg til en håndfull aktører som opererer ulovlig. I Sverige har man rundt 80 lisensierte selskaper, i tillegg til de ulovlige aktørene som driver uten lisens. Det store antallet

aktører gjør det vanskelig for tilsynsmyndighetene å overvåke at selskapene forholder seg til reglene og gjør det mer krevende å gi god veiledning til den enkelte aktøren.

Det store antallet aktører gjør det også vanskeligere for selskapene å sikre ansvarlighet og spillomsorg. Selv om de har god oversikt over kundenes spillemønstre i eget selskap, har de ikke noe samlet bilde av kundens spilleatferd. Dette er problematisk når vi vet at det å ha kontoer hos flere spill-selskaper er en risikofaktor for problemspilling. Inskudds- eller taps-grenser mister også effekt når kunden kan ha kontoer hos flere spill-selskaper samtidig.

Konkurransen mellom spill-selskapene i det svenske markedet er trolig en av forklaringene på det høye reklametrykket for pengespill i svenske medier. Reklamekjøpene steg kraftig i årene fram mot lisensordningen for deretter å falle til nesten det halve. Det har stabilisert seg litt i underkant av fire milliarder i året. Selv etter denne nedgangen er reklameutgiftene nesten ti ganger så høye som i Norge.

Ansvarlighet og kanalisering

Lisensordningen stiller krav til spill-selskapene om å opptre ansvarlig. Selv om det ikke er noen omforent forståelse av hva dette innebærer, er det rimelig å anta at slik regulering er bedre enn ingen regulering, slik situasjonen var i det ulovlige markedet før lisensordningen kom på plass. Men spillansvar er også ivaretatt under enerettsmodellen.

Det statseide spill-selskapet Svenska spel tar mål av seg å være markedsledende på spillansvar i Sverige. Norsk Tipping har imidlertid også et omfattende spillansvarsarbeid. Mange av de frivillige tiltakene som Svenska spel har innført, er lov- eller forskriftsfestet i Norge. Andre spill-selskaper i Sverige holder ikke nødvendigvis samme nivå på spillansvar som Svenska spel.

«I Sverige har man rundt 80 lisensierte selskaper, i tillegg til de ulovlige aktørene som driver uten lisens.»



FREESPINS: Uregulerte aktører truer både lisensmodellen og enerettsmodellen.

Illustrasjon: Shutterstock

«Mange av de frivillige tiltakene som Svenska spel har innført, er lov- eller forskriftsfestet i Norge.»

En sentral målsetning for den svenske lisensordningen var å gjenvinne statlig kontroll med spillmarkedet. Kanaliseringsgraden økte til nesten 90 prosent. Et annet viktig mål var å styrke beskyttelsen av kundene. Lisensordningen stiller krav til ansvarlighet, nøktern markedsføring og spillomsorg til alle lisenshaverne. Tidligere hadde et stort antall ulovlige aktører operert uten å forholde seg til svenske regler og retningslinjer. Et tredje mål var å sikre inntekter til staten og frivillige organisasjoner gjennom en spillskatt. Statskontoret finner at disse inntektene er relativt uforandret før og etter lisensordningen kom på plass, til tross for at det samlede spillmarkedet har vokst.

For Sveriges vedkommende var lisensordningen en innstramning sammenliknet med en uoversiktlig situasjon der regelverket ikke ble håndhevet. Et alternativ hadde vært å håndheve regelverket og beskytte spillmonopolet slik Norge gjorde.

For Norges vedkommende vil en tilsvarende lisensordning være en betydelig liberalisering både av regelverket og praksis. Dagens norske regelverk er mer omfattende og restriktivt enn det som ble praktisert i Sverige i årene fram mot lovendringen i 2019.

Norge har i dag omtrent samme kanaliseringsgrad som Sverige. Reklametrykket er vesentlig mindre, og etter hvert som omfanget av reklame for ulovlige aktører har avtatt, har også Norsk Tipping redusert sin markedsføring. Spillansvarstiltakene er minst like omfattende som i Sverige, og i mange tilfeller er de forskriftsfestet. Vi har et mer oversiktlig spillmarked som gjør det lettere å ha oversikt over spillernes atferd, samtidig som vi også unngår private økonomiske interesser i pengespillmarkedet.

Ifølge den siste befolkningsundersøkelsen er problemspillingen halvert og færre spiller hos selskaper som opererer ulovlig i Norge. Selv om situasjonen i Sverige har vært relativt stabil i årene etter lisensieringsordningen ble innført, er det god grunn til å mene at enerettsmodellen gir bedre måloppnåelse og bedre kontroll med pengespillmarkedet.



BLOKKERING: Actis mener at enerettsmodellen for pengespill i Norge kan bli ytterligere styrket, blant annet gjennom DNS-blokkering av ulovlige spillnettsider, Foto: Shutterstock.

Actis mener

Denne rapporten viser tydelig at så lenge det er politisk vilje til å verne om enerettsmodellen, vil den kunne stå sterkt også i fremtiden. Å ta i bruk alle verktøyene i verktøykassa bidrar samlet sett til å verne norske spillere bedre enn en lisensiert modell vil gjøre.

Enerettsmodellen gir oss en unik mulighet for politisk kontroll med aktørene i markedet, noe som sikrer et høyt nivå av ansvarlighet. Enerettsaktørene spiller en viktig rolle i å forbedre og utvikle nye ansvarlighetstiltak. Samtidig begrenser modellen antallet aktører på markedet, reduserer reklamepresset og bidrar til et mer regulert reklamemiljø.

Det er bred politisk enighet om at enerettsmodellen er best egnet til å beskytte sårbare norske spillere. Politikerne har også vist vilje til å sette ansvarlighet først ved å implementere tiltak som har ført til lavere inntekter for Norsk Tipping, men som har gitt spillerne bedre vern. Politisk bevissthet rundt ansvarlighet og vilje til å bruke alle tilgjengelige verktøy for å sikre en moderne og fremtidsrettet spillpolitikk, er avgjørende for monopolets legitimitet.

For å sikre at enerettsmodellen står sterkets mulig også i fremtiden, må politikerne fortsette å prioritere ansvarlighet foran profitt. Det kan gjøres ved å innføre en rekke nye ansvarlighetstiltak som:

- . DNS-blokkering av ulovlige pengespillnettsider.
- Felles registrering på tvers av alle spill i enerettsmodellen.
- Felles tapsgrenser på tvers av alle spill i enerettsmodellen.
- Intensivering av innsatsen mot reklame i sosiale medier.
- Intensivering av innsatsen mot ambassadører for og medvirkere av markedsføring av ulovlige pengespillselskaper.

«Det er bred politisk enighet om at enerettsmodellen er best egnet til å beskytte sårbare norske spillere.»

Litteraturliste

- Ahlqvist, V. (2020). *Kanaliseringsen på den svenska marknaden för online spel*.
https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2022/05/copenhagen-economics_kanaliseringgen-paa-den-svenska-marknaden-for-online-spel.pdf
- BOS (2021) *Remissvar 'Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19'* https://www.mynewsdesk.com/se/branschforeningen-foer-onlinespel-bos/latest_media
- Centrum för psykiatrforskning, (2023). *Årsrapport för Stödlinjen 2022*. <https://www.psykiatrforskning.se/om-cpf/cpf-arsrapporter/2022/artikel/stodlinjen/>
- Folkhälsomyndigheten. (n.d.). *Återrapportering av befolkningsstudie om spel*.
Folkhälsomyndighetens återrapportering av regeringsuppdrag under 2022. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/17e00a-342c8540859e405fc060cd2d45/folkhalsomyndighetens-aterrapportering-befolkningsstudie-spel.pdf>
- Folkhälsomyndigheten (2021). *Vad gör ett spel riskfyllt?* <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/84b734f9d04d417a9e2ad641f8f32a47/vad-gor-spel-riskfyllt-kunskapstod.pdf>
- Folkhälsomyndigheten (2022). *Resultat från regjeringsuppdrag at genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/58e8320a52944ef8bd2b013e068e2c5e/resultat-fran-regjeringsuppdrag-att-genomfora-en-befolkningsstudie-om-spel.pdf>
- Helsenorge.no, (2022). *Pengespel og avhengnad*. <https://www.helsenorge.no/rus-og-avhengighet/spillavhengighet/>
- Lotteritilsynet (2023). *Banker og finansinstitusjoner skal stoppe pengeoverføringer til og fra utenlandske spillerselskaper*. <https://lottstift.no/for-spillere/banker-og-finansinstitusjoner-skal-stoppe-pengeoverforinger-til-og-fra-utenlandske-spillerselskaper/>
- Kavli, H. og Berntsen, W. (2005). *Undersøkelse om pengespill – Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen*. MMI – rapport.
- Kavli, H., (2007). *Spillevaner og spilleproblemer i den norske befolkningen*. MMI-rapport.
- Kavli, H., og Torvik, F. A., (2008). *Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen*. MMI-rapport.
- Kristensen, Joakim Hellumbråten; Leino, Tony og Pallesen, S. (2019). *Den samfunnsøkonomiske kostnaden av problemspilling i Norge*. https://lottstift.no/content/uploads/2022/03/Samfunnsokonomiske_kostnad_Final_corr.pdf
- Kulturutskottet (2022). *Spelfrågor (Betänkande 2022/23:KrU7)*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/spelfragor_ha01kru7/html/
- Lotteritilsynet, (2023a). *Årsrapport 2022*. https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arsrapport_2022_web.pdf
- Lotteritilsynet, (2023b). *Norske pengespel 2021 - Statistikk over norske pengespel og lotteri*. https://lottstift.no/content/uploads/2023/03/76648_Pengespel_2021_UU_v2.pdf
- Norsk Tipping (n.d.). *Hva er en spillepause?* <https://www.norsk-tipping.no/kundeservice/spillevevt/spillepause-utestenging/hva-er-en-spillepause>
- Norsk Tipping (2022). *Års- og bærekraftsrapport 2022*. <https://2022.norsk-tipping.no/samfunn-og-marked/pengespillmarkedet/>

- Norsk Tipping. (2023). Presentasjon for Actis om status i Sverige den 08.02.2023.
- Pengespilloven. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-18-12/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1
- Pengespillforskriften. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-11-17-1978>
- Spelinspektionen (2021). *Omsorgsplikt vägledning*. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/lagar--villkor/vagledning/omsorgsplikt--vagledning.pdf>
- Stödlinjen. (2020). Årsrapport. Centrum för psykiatriforskning. Hentet fra https://api.stodlinjen.se/uploads/Stodlinjen_arsrapport_2020_reviderad_220912_5d7e-46fd96.pdf
- Pallesen et al(2016). *Omfang av penge- og datspillproblemer i Norge 2015*. https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf
- Pallesen et al, (2020). *Omfang av penge- og datspillproblemer i Norge 2019*. https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/Omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_Norge_2019-1.pdf
- Pallesen et al, (2023). *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022*. <https://lottstift.no/content/uploads/2023/05/Befolkningsundersokelsen-kladd-220523.pdf>
- Pran K. R., og Ukkelberg, Å., (2010). Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen. MMI-rapport.
- Rambøll Consulting (2018). *Markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer*. <https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/Markedsforings-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf>
- SKOP (2022) *Rapport till Spelinspektionen november 2022*. Tilgjengelig her: <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2022.pdf>
- Spelinspektionen, (n.d.). *Statistik*. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>
- Spelpaus.se (n.d.) *Så här fungerar det*. <https://www.spelpaus.se/sa-har-fungerar-det/>
- Spelprevention.se. (2022). *Covid-19 och spelproblem*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/covid-19/>
- Spelprevention.se. *Statistik om spel om pengar*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelande/>
- Spelprevention.se (2023). *Spelreklam og marknadföring*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/spelreklam-och-marknadsforing/>
- Spelinspektionen (2023). *Svenskarna spelar för 3 300 kronor per person*. Tilgjengelig på <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/svenskarna-spelar-for-3-300-kronor-per-person/>
- Statskontoret (2022). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden - Slutrapport*. <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden--slutrapport/>
- Svenska spel (n.d.) *Ändring av insättsgräns*. <https://spela.svenskaspel.se/spelkoll/andring-av-manadsgranser>
- Svenska Spel. (n.d.). *Vår spelkoll*. <https://om.svenskaspel.se/tillsammans-har-vi-spelkoll/var-spelkoll/>
- Swelogs 2018. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/spel/swelogs/resultat-swelogs-2018-2019.pdf>
- Swelogs 2021. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/58e8320a-52944ef8bd2b013e068e2c5e/resultat-fran-regeringsuppdrag-att-genomfora-en-befolkningsstudie-om-spel.pdf>

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan er en paraply for organisasjoner som jobber med rusfeltet. Vi representerer 37 organisasjoner. Våre medlemmer jobber med ruspolitikk, forebygging, behandling og oppfølging av mennesker som har eller har hatt avhengighetsproblemer, og flere driver med pårørendearbeid.

Actis jobber for å redusere skadene ved bruk av alkohol, narkotika og pengespill. Våre medlemmer er: Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund, Atrop støtte og ettervernsenter, Barn av rusmisbrukere (assosiert), Basecamp (assosiert) Blå kors, Det er mitt valg, Det hjelper, Det hvite bånd, DNT - Edru livsstil, Fondet for Forskning og Folkeopplysning om Edruskap, FMR - Forbundet Mot Rusgift, FFHR - Forening for helhetlig ruspolitikk, FORUT - Solidaritetsaksjon for ruspolitikk, Fossumkollektivet (assosiert), Frelsesarmeens rusomsorg, Havang brukerstyrte senter, Internasjonal helse- og sosialgruppe, IOGT i Norge, Ja, det nytter!, Juba, Juvente, MA - Rusfri Trafikk, Minotenk - minoritetspolitisk tenketank (assosiert), MIO - Minoritetenes interesseorganisasjon, Norsk helse- og avholdsforbund, Norsk narkotikaforebyggende forening (NNF), Norske Jernbaners Avantgard, Phoenix Haga, Renåvangen, Retretten, Rusfri oppvekst, Samarbeidsforum for fellesskapsbasert rusbehandling, Skeiv verden (assosiert), Stiftelsen Kraft (assosiert), Trasoppklinikken, Ung i trafikken, Ungdom mot narkotika og Usynlige tigre.

Les mer på www.actis.no