



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Uttale til Norsk Rikstotos forslag til totalgrense for spill

Innføring av totalgrense

Norsk Rikstoto ble 14. oktober 2016 tildelt ny konsesjon til å arrangere totalisatorveddemål i Norge for perioden 1. januar 2017 til og med 31. desember 2021. Totalisatorspill skal tilbys i samsvar med totalisatorloven og krav som framgår av forskrift, konsesjonsvilkår, retningslinjer og spilleregler.

Det framgår av konsesjonens pkt. 3 siste avsnitt, at Norsk Rikstoto innen 1. januar 2019 skal etablere en totalgrense for spill og/eller tap. Denne skal fungere som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spillaktivitet, og kommer i tillegg til de øvrige ansvarlighetstiltakene. Et viktig argument for totalgrense, er hensynet til negative konsekvenser for familie og pårørende til de som har et problematisk forhold til spill.

Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Rikstotos forslag til hovedløsning blir innført fra 1. januar 2020 for alle eksisterende og alle nye spillere. Det betyr at en totalgrense på kr. 20 000 per 30 dager innføres. Videre betyr det at spillerne kan overføre uutnyttet tapsgrense fra en måned til neste, maks kr. 20 000, begrenset til en rullerende 90 dagers periode under forutsetning av god informasjon om løsningen til spillerne. Lotteritilsynet anbefaler at Landbruks- og matdepartementet ikke godtar en særordning for storspillerne.

Lotteritilsynets rolle

Det går fram av konsesjonens pkt. 5 at Lotteritilsynet er tilsynsorgan for spillvirksomheten, herunder for vilkårene i pkt. 1- 4 i konsesjonen. Landbruks- og matdepartementet har i kontaktmøter med Lotteritilsynet bedt om våre innspill og vurderinger til Norsk Rikstotos innføring og oppfølging av nye konsesjonskrav. Dette har i praksis betydd at Lotteritilsynet enten har gitt uttale før innføring av nye konsesjonskrav eller gjennomført revisjoner i etterkant.

Landbruks- og matdepartementet har bedt Norsk Rikstoto om å legge fram et løsningsforslag for totalgrensen til departementet innen 1. september 2019, og Lotteritilsynet er bedt om å gi uttale til forslaget. Det går fram av konsesjonen at det er Landbruks- og matdepartementet som fastsetter fordelingen av overskuddet, og dermed det endelige nivået på totalgrensen. Lotteritilsynets uttale vil derfor være begrenset til det som angår ansvarligheten i spilltilbudet.

Sakshistorikk

Lotteritilsynet har, etter ønske fra Landbruks- og matdepartementet, hatt dialog med Norsk Rikstoto om innføring av totalgrensen gjennom hele 2017 og 2018. Dette er dokumentert i notat fra kontaktmøter som kan ettersendes til departementet. Vi fikk tidlig presentert et overordnet forslag til løsning der Norsk Rikstoto foreslo at totalgrensen skulle være basert på spillerens personlige økonomi og kjøpeevne. Med

Postadresse

Lotteri- og stiftelsestilsynet
Postboks 800
6805 Førde

Kontoradresse

Storehagen 1 B
6800 Førde

Telefon

57 82 80 00

Nettside

lottstift.no

Organisasjonsnummer

982 391 490

E-post

postmottak@lottstift.no



dette som grunnlag skulle overvåking av den enkeltes spilleadferd gi indikasjoner om totalgrensen var på rett nivå.

Den 14. september 2018 mottok Lotteritilsynet et mer detaljert forslag til løsning for totalgrense fra Norsk Rikstoto. Forslaget innebar at hver enkelt spiller skulle få fastsatt sin egen individuelle totalgrense ut ifra spillerens økonomiske evne til å delta i pengespill. Hovedargumentet var høy risiko for negativ kanalisering dersom det ble fastsatt en for lav totalgrense. Det ble ikke framlagt data eller dokumentasjon som viste at Norsk Rikstoto hadde testet beregninger av spilleres kjøpeevne opp mot reelle spillerdata eller dokumentasjon for høy risiko for negativ kanalisering.

Norsk Rikstoto viser i forslaget til at de har en gruppe spillere som har råd til å spille ofte og med høye innsatser og argumenterer for at risikoen for negativ kanalisering er høy dersom totalgrensen blir satt for lavt.

Etter en samlet vurdering kom Lotteritilsynet fram til at Norsk Rikstoto burde få mer tid til å utarbeide et forslag til totalgrense og i brev til Norsk Rikstoto 10. oktober 2018 anbefalte Lotteritilsynet at Norsk Rikstoto søkte om ett års utsettelse av innføring av totalgrense. Lotteritilsynet mente av det var viktig at totalgrensen ble fastsatt på et mest mulig riktig nivå og at den balanserte ansvarlighet med attraktivitet.

Dokumentasjon for negativ kanalisering var ikke lagt fram, men Norsk Rikstoto var bekymret for liberaliseringen i Sverige og fryktet at nordmenn flytter spillet til andre land dersom totalgrensen stopper storspillerne. Lotteritilsynet viste til at svensk regulering krever at du må være bosatt i Sverige og spilleridentifisering krever sikker bank-id. Dette reduserer muligheten for at nordmenn vil kunne spille i Sverige.

Lotteritilsynet vurderte også at risikoen for feilberegning av personlig totalgrense basert på kjøpeevne var for høy. Krav om registrert spill var innført i januar 2018, og Norsk Rikstotos erfaring og innsikt om spilleadferd skulle blant annet danne grunnlag for fastsettelse av en totalgrense for alle spillerne. I forslaget ble det ikke lagt fram analyser som viste hvordan spillerne scoret i Mentor og om spillerne hadde nådd sine personlig satte tapsgrenser.

I brevet konkluderer Lotteritilsynet med at den framlagte løsningen ikke var tilstrekkelig for å innfri konsesjonskravet.

Etter søknad fra Norsk Rikstoto forlenget Landbruks- og matdepartementet fristen for innføring av totalgrense til 1.januar 2020. Forslag til ny løsning skal sendes departementet innen 1. september 2019.

Dialog rundt løsningsforslaget gjennom 2019

I møte mellom Lotteritilsynet og Norsk Rikstoto den 5. mars 2019 ble tilsynet orientert om status og oppfølging av rammeverk for ansvarlig spill, inkludert løsning for totalgrense. I møtet ble det ikke lagt fram nye data som viser spillernes økonomiske evne opp mot reelle spillerdata og Mentor. Basert på det som ble framlagt i møtet understreket Lotteritilsynet at Norsk Rikstotos tidligere forslag til løsning for totalgrense vanskelig lar seg praktisere. Samtidig ba Lotteritilsynet på nytt om at Norsk Rikstoto må analysere spilleadferdsdata for å finne rett nivå på totalgrensen. Lotteritilsynet mottok 26. mars 2019 en forespørsel fra Norsk Rikstoto om å kommentere en disposisjon til løsning for totalgrense.



Av disposisjonen gikk det fram at Norsk Rikstoto ønsket å opprettholde det tidligere forslaget med en særordning for en liten gruppe spillere som spiller og taper svært mye. Lotteritilsynet svarte Norsk Rikstoto i brev 1. april 2019, og gjentok her at en særordning vil være vanskelig å praktisere innenfor intensjonen med totalgrensen. Lotteritilsynet presiserte at en særordning ikke kunne etableres med formål om å sikre omsetningen fra disse spillerne.

Disposisjonen skisserte at 99 % av spillerne ville få en totalgrense på kr. 20 000 per måned, alternativt kr. 60 000 over tre måneder. Lotteritilsynet ga i brevet en foreløpig kommentar om at dette kunne være innenfor intensjonen med totalgrensen, og at det ville være fornuftig å jobbe videre med denne løsningen. Samtidig sa Lotteritilsynet at en særordning for 1% av spillergruppa ville være vanskelig å praktisere, og at denne i så fall måtte innfri to særlige hensyn:

- «Norsk Rikstoto må dokumentere at risikoen for negativ kanalisering er svært stor. Negativ kanalisering betyr at spillerne forlater Norsk Rikstoto til fordel for utenlandske spillerselskap eller spiller begge steder. Norsk Tipping konkluderte med at en totalgrense på kr. 20 000 er omforent med et spilltilbud som balanserer ansvarlighet med attraktivitet. Vi peker også på at risiko for negativ kanalisering er betydelig redusert som følge av nylig innført krav om registrert spill hos ATG i Sverige.
- Norsk Rikstoto skal etablere en totalgrense i samsvar med krav i konsesjon. Grunnlaget for å fastsette en totalgrense må være basert på kunnskap og innsikt om reelle spilleadferdsdata slik at tiltaket fungerer som et sikkerhetsnett. Dersom Norsk Rikstoto skal gi noen spillere en særlig totalgrense må det totale spillemønsteret kunne dokumenteres. Da er spilleadferdsdata fra Norsk Tipping også relevante for å unngå at risikospillere eller spillere med problemer hos Norsk Tipping gis en særlig totalgrense hos Norsk Rikstoto.»

Norsk Rikstoto ved direktør Harald Dørum ba om et telefonmøte med Lotteritilsynet for å diskutere problemstillinger omkring en særordning. Telefonmøtet ble avholdt den 3. april. I telefonmøtet viste Lotteritilsynet til at Norsk Rikstoto ikke har lagt fram data som dokumenterer at storspillerne ikke har et problematisk spillemønster. Vi påpekte også at det ikke var lagt fram dokumentasjon som viser svært høy risiko for negativ kanalisering for denne gruppen. Samlet betydde dette at løsningen som var lagt fram per april 2019 ikke var i samsvar med konsesjonskravet.

I etterkant av dette møtet ble det 9. april avholdt et nytt telefonmøte der temaet også var problemstillinger og manglende innsiktsdata for storspillerne hos Norsk Rikstoto.

Senere ba Norsk Rikstoto om et telefonmøte for å informere om endret skisse til totalgrense. Telefonmøtet ble avholdt den 22. mai mellom prosjektgruppen til Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet. I møtet ga Norsk Rikstoto Lotteritilsynet en muntlig redegjørelse om at Norsk Rikstoto ville etablere en totalgrense på kr. 20 000 per måned som skulle gjelde for alle spillerne fra 1. januar 2020.

Lotteritilsynets interne notat etter disse tre møtene kan legges fram for departementet om ønskelig.



Norsk Rikstotos løsningsforslag

Lotteritilsynet mottok skriftlig forslag til totalgrense den 8. juli 2019 hvor Norsk Rikstoto ba om vår uttale innen 1. september 2019. Det går fram av forslaget at de opprettholder en todelt løsning for totalgrensen.

Norsk Rikstotos hovedløsning er å innføre en generell tapsgrense på kr. 20 000 målt over en periode på 30 dager. Forslaget går ut på at fra 1. januar 2020 vil alle nye spillere få en maksimal tapsgrense på kr. 20 000. Norsk Rikstoto foreslår videre at eksisterende spillere som har høyere tapsgrense enn 20 000 vil få satt denne ned til kr. 20 000 dersom de har spilt for mindre enn kr. 20 000 siste 30 dager.

Videre foreslår Norsk Rikstoto at det skal være mulighet til å overføre uutnyttet tapsgrense fra en måned til neste, men begrenset til en rullerende 90 dagers periode. Norsk Rikstoto ønsker også å åpne for inntil 4 selvvalgte dager uten spillgrense pr. år.

For å harmonisere med Norsk Tippings løsninger foreslår Norsk Rikstoto at de setter en øvre grense på kr. 20 000 som kan legges til totalgrensen ved gevinst. Norsk Rikstoto foreslår videre å fjerne kravet til å fastsette en personlig 7 dagers tapsgrense.

Norsk Rikstotos forslag til særordning omfatter spillere som til nå har hatt en personlig tapsgrense over 20 000 og har spilt for mer enn dette. Norsk Rikstoto ønsker å gjennomføre et forskningsprosjekt for storspillere, og foreslår at storspillerne kan få sette sin egen personlige totalgrense.

Lotteritilsynets vurdering

Lotteritilsynet mener at det har vært viktig å gi Norsk Rikstoto god tid til å analysere data for å komme fram til et riktig nivå på totalgrensen. Vi har underveis vært kritiske til en løsning for individuelle totalgrenser, og spesielt til en særordning for en liten gruppe spillere. Det har likevel vært viktig at Norsk Rikstoto har fått en reell mulighet til å komme opp med en løsning for totalgrense som ivaretar særegenhetene ved totalisatorspillet, uten at de med dette svekker attraktiviteten eller øker risikoen for negativ kanalisering for totalisatorspillet.

Hovedløsning

Norsk Rikstotos forslag til hovedløsning ivaretar intensjonen om at alle spillere skal ha et sikkerhetsnett i form av en myndighetsfastsatt totalgrense. Denne totalgrensen bidrar til å underbygge kravet om en sterk offentlig kontroll som ligger til grunn for den norske pengespillmodellen. Løsningen vil på denne måten være skadebegrensende for de spillerne som trenger hjelp fra andre til å begrense skadene fra egen spilling.

Norsk Rikstoto foreslår også at spillerne kan overføre uutnyttet tapsgrense fra en måned til neste, maks kr. 20 000, begrenset til en rullerende 90 dagers periode. En slik løsning vil kunne ivareta noe av særegenheten ved det å delta i totalisatorspill slik Norsk Rikstoto har hevdet i dialogen med Lotteritilsynet. Dette innebærer at spillere som primært ønsker å spille med høye innsatser på spesielle løpsdager eller store arrangement kan fortsette med dette. En slik løsning er mer fleksibel enn Norsk Tippings og Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Rikstoto må forklare spillerne på en tydelig måte hvordan løsningen fungerer, slik at spillerne får et bevisst forhold til tapsgrenser og slik unngå at løsningen fører til uheldig spilladferd.



Lotteritilsynet slutter seg til forslaget om å fjerne kravet til å fastsette en personlig sju dagers tapsgrense.

Norsk Rikstoto ønsker også å åpne for inntil fire selvvalgte dager uten spillgrense per år. Dette forslaget har ikke vært diskutert med Lotteritilsynet tidligere. Lotteritilsynet kan ikke se at Norsk Rikstoto har presentert argumenter for dette forslaget til oss. På generelt grunnlag mener Lotteritilsynet at det skal mye til for å fravike prinsippet om totalgrenser, og kan vanskelig se at dette er en løsning som vil kunne være forenelig med konsesjonen.

Storspillerløsning

Norsk Rikstotos forslag om å etablere et forskningsprosjekt og en særordning for en liten gruppe spillere er begrunnet med risiko for negativ kanalisering samt behov for innsikt og kunnskap om reell spilleadferd for storspillerne. Det er tenkt gjennomført som et forskningsprosjekt for en liten gruppe som spiller for store beløp og taper svært mye.

Lotteritilsynet mener at det er positivt å opparbeide kunnskap om storspillerne, men at dette ikke kan brukes som et argument for en særordning for storspillerne.

Lotteritilsynet viser til at hovedbegrunnelsen for at vi i fjor høst anbefalte Norsk Rikstoto å søke om utsatt frist til innføring av totalgrense var å gi Norsk Rikstoto bedre tid og mulighet til å dokumentere påstandene om høy risiko for negativ kanalisering og at storspillerne ikke har et problematisk forhold til pengespill. Videre understreket vi i brev av 1. april 2019 at en særordning ikke kan etableres med formål om å sikre omsetning, men eventuelt kunne argumenteres for som en løsning for å sikre en bedre balanse mellom ansvarlighet og attraktivitet. Det er også vanskelig å se for seg en todelt løsning der en gruppe storspillere tildeles en høyere totalgrense enn andre spillere.

Lotteritilsynet stilte i brevet 1. april 2019 to sentrale forutsetninger for en eventuell særordning for storspillerne.

En av forutsetningene for at en særordning for storspillerne skulle kunne falle innenfor konsesjonen var at Norsk Rikstoto skulle legge fram dokumentasjon som viser at risikoen for negativ kanalisering var svært stor dersom en felles totalgrense på 20 000 per 30 dager for alle spillere skulle bli innført. Norsk Rikstoto har til dags dato ikke lagt fram tilstrekkelig informasjon om dette.

Norsk Rikstoto har vist til en spørreundersøkelse blant egne spillere som ble utført i juni 2019. Formålet med undersøkelsen var å finne sannsynlig adferd blant storspillere ved innføring av maksimalgrense for spill og/eller tap. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 4656 kunder som Norsk Rikstoto definerer som storspillere. Svarprosenten er 12 % (574 personer). Deltakelsen i spørreundersøkelsen er svært lav, og har derfor etter vår vurdering liten verdi som dokumentasjon i denne sammenheng.

I løsningsforslaget for totalgrense viser Norsk Rikstoto til Oslo Economics' rapport «Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos organisering og praksis» fra 2018 til spørsmålet om hvordan spillerne ville reagert dersom tilbudet av pengespill fra Norsk Rikstoto forsvant helt. De har med andre ord ikke spurt om konsekvensene av innføring av en totalgrense. 1,4 % svarer at de ville spilt pengespill hos utenlandske spilloperatører om tilbudet fra Norsk Rikstoto forsvant. Perspektivet til Oslo Economics er i denne rapporten i hvilken grad de to norske enerettsaktørene klarer å kanalisere spillere til sine tilbud, og ikke eventuell negativ kanalisering ved endringer i norsk regulering. De konkluderer i rapporten med at



resultatene for Norsk Rikstoto tilsier at den direkte kanaliseringen er begrenset, men viser til at Norsk Rikstoto selv mener at dette ikke er tilfellet.

Lotteritilsynet finner ikke at Norsk Rikstoto har lagt fram tilstrekkelig dokumentasjon for at innføring av en totalgrense på 20 000 per 30 dager vil medføre svært stor negativ kanalisering.

Den andre forutsetningen for at en særordning for storspillerne skulle kunne falle innenfor konsesjonen var at Norsk Rikstoto må legge fram dokumentasjon for at storspillerne ikke har et problematisk spillemønster.

Lotteritilsynet har gjentatte ganger oppfordret Norsk Rikstoto om å analysere spillemønsteret og spilleatferden til spillerne, og særlig storspillerne. Norsk Rikstoto har ikke lagt fram dokumentasjon på hvor mange i gruppen av storspillere som har høy eller medium risiko for problematisk spilleatferd i Norsk Rikstotos eget verktøy for å overvåke kundenes spillemønster.

Lotteritilsynet har oppfattet at Norsk Rikstoto har gjennomført analyser av spillerdata for 99 % av spillerne. Norsk Rikstoto har på denne bakgrunn foreslått en totalgrense på 20 000. Det er imidlertid ikke lagt fram tilstrekkelige analyser og dokumentasjon for at gruppen med storspillere ikke har et problematisk spillemønster.

Data fra Norsk Rikstotos spørreundersøkelse viser at mange av storspillerne er høyintensiverte spillere som spiller ofte og med høye innsatser. De benytter seg også av hele spilltilbudet hos Norsk Rikstoto, noe som er med på å øke risikoen for uheldig spilleatferd.

Lotteritilsynet har ikke sett analyser som viser nivået på tapsgrenser for storspillerne, om spilleren når grensene, spillerens bruk av pauseverktøy og hvordan disse spillerne scorer i analyseverktøyet Mentor. Uavhengig av slike analyser, viser Lotteritilsynet til intensjonen med totalgrensen som er et skadebegrensende tiltak for de spillerne som trenger hjelp fra andre for å begrense skadene fra egen spilling.

Konklusjon

Den norske pengespillmodellen er begrunnet i hensynet om å beskytte sårbare grupper og spilleavhengige. Modellen er i samsvar med EU og EØS rettens forståelse av hvilke avgrensninger som kan foretas i lys av retten til fri flyt av varer og tjenester. Stortinget har vedtatt å videreføre dagens modell på pengespillområdet. Kulturdepartementets Meld. St. 12 «Alt å vinne» ble behandlet i Stortinget våren 2017.

I forskrift om totalisatorspill § 2 går det fram at totalisatorspill skal foregå i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillet.

For å nå målet om et ansvarlig spilltilbud i Norge, har Norsk Rikstoto fått i oppdrag å formidle og avholde totalisatorspill i samsvar med krav gitt i konsesjon for perioden 1. januar 2017 - 31. desember 2021 under streng offentlig kontroll.

Spilltilbudet skal være attraktivt nok til å nå spillere fra det uregulerte markedet, men likevel innenfor



en ansvarlig ramme.

Det følger av rettspraksis fra EU-domstolen at offentlige myndigheter kan tildele en slik konsesjon uten åpen konkurranse fra andre søkere under forutsetning av at konsesjonshaver er underlagt streng kontroll fra offentlige myndigheter av sosialpolitiske hensyn.

Lotteritilsynet er tilsynsorgan for spillvirksomheten, herunder vilkårene i pkt. 1 – 4 i konsesjonen og skal følge opp Norsk Rikstotos etterlevelse av krav til et ansvarlig spilltilbud. Det er Landbruks- og matdepartementet som bestemmer hvor mye og hvordan overskuddet fra totalisatorspillet skal gå til å fremme hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

Totalgrensen er et av myndighetenes tiltak for å sikre et ansvarlig spilltilbud i Norge. Hensynet til tapte inntekter for hestesporten kan ikke gå foran hensynet til et ansvarlig spilltilbud.

Lotteritilsynet mener det har vært viktig å gi Norsk Rikstoto god tid til å vise særegenhetene ved totalisatorspillet og analysere reelle spillerdata for å komme fram til et riktig nivå på totalgrensen. Dette var hovedgrunnen til at Lotteritilsynet anbefalte at Norsk Rikstoto søkte om et års utsettelse på å innføre totalgrense. Slik kunnskap er ikke lagt fram for Lotteritilsynet, og det mangler også dokumentasjon på hvor mange i gruppen av storspillere som har høy eller medium risiko for problematisk spilleatferd i Norsk Rikstotos eget verktøy for overvåking av spillemønster.

Norsk Rikstoto ble også bedt om å redegjøre for svært høy risiko for negativ kanalisering, herunder vise at spillerne vil foretrekke å spille på utenlandske pengespillsider i stedet for å innrette seg et norsk ansvarlig spilltilbud. Norsk Rikstoto har ikke lagt fram tilstrekkelig informasjon til Lotteritilsynet som kan underbygge behovet for en særordning for storspillerne.

Grunnlaget for den norske pengespillmodellen er at spill skal tilbys på en ansvarlig måte. Lotteritilsynet presiserer at når en spiller har nådd totalgrensen, har han også tapt eventuelle gevinster i denne perioden. Totalgrensen er en øvre tapsgrense som skal redusere skadene for spillere som trenger hjelp, samt beskytte familie og pårørende til de som har et problematisk forhold til spill.

Innføringen av registrert spill hos Norsk Rikstoto er med å sikre en konsistent norsk pengespillmodell og det er en naturlig utvikling at samarbeidet mellom Norsk Rikstoto og Norsk Tipping på ansvarlighetsområdet styrkes og utvikles. Lotteritilsynet mener det er viktig å starte samarbeidet med å kartlegge erfaringer ved bruk av tapsgrensene og kunnskap om øvrige ansvarlighetstiltak så snart som mulig.

Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Rikstotos forslag til hovedløsning blir innført fra 1. januar 2020 for alle eksisterende og alle nye spillere. Det betyr at en totalgrense på kr. 20 000 per 30 dager innføres. Videre betyr det at spillerne kan overføre uutnyttet tapsgrense fra en måned til neste, maks kr. 20 000, begrenset til en rullerende 90 dagers periode under forutsetning av god informasjon om løsningen til spillerne. Lotteritilsynet anbefaler at Landbruks- og matdepartementet ikke godtar en særordning for storspillerne.

Dersom det er noen områder departementet ønsker ytterligere dokumentasjon eller kommentarer til, vil Lotteritilsynet være behjelpelig med dette.



Med hilsen

Henrik Nordal
avdelingsdirektør

Liv Røthe
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og blir sendt uten signatur.

Liste over mottakere:
STIFTELSEN NORSK RIKSTOTO
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET