



Norges Bingo – og Lotteriforbund
FORENINGSLIVETS STØTTESPILLER

Høringsuttalelse

til

høringsnotat 09.07.09
fra Kultur- og kirkedepartementet
om endringer i pengespilloven § 10

1. Innledning og sammendrag

Innledningsvis vil Norges Bingo- og lotteriforbund (NBLF) bemerke at forbundet er uenig i beslutningen om at Norsk Tipping skal overta ansvaret for driften av bingoautomater.

”I begrunnelsen for at Norsk Tipping skal erstatte bingoautomatene, viser departementet til utbetalingsautomatene, og anser at *”risikoen for en ukontrollert utvikling av spillene i bingoautomater ikke bør undervurderes”*

NBLF bemerker at forbundet har fremmet flere forslag til regulering av bingoautomater. I motsetning til gevinstautomatene, fins det kun et fåtall leverandører av bingoautomater. Oppstillingen er begrenset til bingoaller, et kontrollert miljø som også håndhever en adgangskontroll på 18 år og hvor betjeningen har gjennomgått spillansvarskurs.

NBLF peker også på at utviklingen i andre land går i retning av å myke opp de eksisterende spillemonopolene. Danmark er i ferd med å utrede en oppmykning av monopolene og både Italia, Belgia og Frankrike myker også opp monopolene innenfor et konsesjonsregime.

Sammendrag.

NBLFs synspunkter på høringsforslaget oppsummeres slik:

- NBLF støtter forslaget om at fordelingen av inntektene fra Norsk Tippings bingoautomater skal utbetales til bingoentreprenørene, som fordeler andelen til de spillende foreninger sammen med overskuddet fra den samlede driften i lokalet.
- Vi støtter forslaget om at det vesentligste av overskuddet fra Norsk Tippings bingoautomater skal gå til entreprenøren og foreningene, og foreslår at overskuddet fordeles med 30 % til formål, minimum 50 % til bingoentreprenøren og maksimum 20 % til Norsk Tipping.
- Forbundet kan ikke støtte forslaget om at omsetningen i automatene skal tilbakeføres til 2006-nivå. Dette innebærer en reduksjon i netto omsetning og fordelingsgrunnlaget til formål og entreprenør på ca 230 millioner.
- Antallet automater bør ikke reduseres vesentlig i forhold til antallet automater som står utplassert i dag. Samtlige bingoaller må få tilbud om minimum 10 automater, og det bør utarbeides nærmere kriterier for å opprettholde et større antall i den forestående dialogen mellom myndighetene og bransjen.
- Tillatelsene til bingoautomater må forlenges på gjeldende vilkår frem til samtlige automater kan erstattes med bingoautomater fra Norsk Tipping.
- Gjeldende prinsipp i bingoforskriften om at bingoautomater kun kan utplasseres i bingoaller, må også gjelde bingoautomatene fra Norsk Tipping
- Bingoautomatene fra Norsk Tipping må ikke utformes slik at bingoallene påtvinges Norsk Tippings egne spill i samme terminal
- NBLF støtter forslaget om at regler for Norsk Tippings bingoautomater og databingo fra private aktører vurderes i sammenheng. Databingo utgjør en vesentlig inntektskilde for formålene og bingoallene og må ikke gis dårligere rammebetingelser enn bingoautomatene fra Norsk Tipping.
- Bingoforskriften bør også endres med sikte på å bedre rammebetingelsene for hovedspill og papirbaserte sidespill ved bingo.

2. Kommentarer til bakgrunnen for forslaget

Til tross for at bingoautomater har vært regulert i bingoforskriften siden 1990, har departementet lagt til grunn at spillet i sin funksjonsmåte er å anse som gevinstautomater. Stortingsvedtaket om at Norsk Tippings enerett på gevinstautomater også skulle omfatte bingoautomater, var fattet under tvil, og det var uklart hvorvidt bingoautomater representerte et problem i befolkningen.

Bingoautomater ble skilt ut som separat spill i Hjelpelinjens statistikk fra juli 2006. Departementet benytter alle henvendelser om bingoautomater til Hjelpelinjen som tallgrunnlag i høringsnotatet, hvor det vises til at Hjelpelinjen fikk 47 henvendelser i perioden januar-mai 2009 mot 26 henvendelser i samme periode 2008. Hjelpelinjen har derimot tradisjon for å benytte resultatene fra førstegangssamtalene som et bilde på hvilke spill som er problematiske. Da unngår man å telle samme spiller flere ganger, og i tillegg er det i den gruppen langt færre som ikke oppgir hvilke spill de har problemer med.

Tabellen nedenfor viser at antallet førstegangssamtaler til Hjelpelinjen hvor bingoautomater omtales som problematisk, har vist en nedgang fra 60 samtaler i 2006 til 42 samtaler i første halvår 2009. Antallet førstegangssamtaler hvor bingoautomater omtales som hovedproblemspill, har også vist en nedgang i perioden siste halvår 2006 til siste halvår 2008. Siden registreringen av samtaler startet i 2006, er det for første gang registrert en økning i første halvår 2009, da bingoautomater ble omtalt som hovedproblemspill i 39 av samtalene.

Henvendelser om bingoautomater / førstegangssamtaler

Antall samtaler hvor Bingoautomatene er	2. halvår 2006	1. halvår 2007	2. halvår 2007	1. halvår 2008	2. halvår 2008	1. halvår 2009
Omtalt som problematisk	60	*	*	25	29	42
Omtalt som hovedproblemspill	27	27	16	20	20	39
Av alle førstegangssamtaler	447	420	250	253	256	271

*For 2007 kan vi ikke finne tall for henvendelser som gjelder førstegangssamtaler

NBLF mener at dette tallmaterialet må sees i sin rette sammenheng:

- Økningen kan ikke ses isolert fra økningen i antallet automater i samme periode. I 2006 var det utplassert 1062 bingoautomater, mens det i 2009 var utstedt ca 2.300 tillatelser.² Antallet utplasserte bingoautomater har derved økt med det dobbelte fra 2006 og med 46 % fra 2007. Veksten i antallet henvendelser til Hjelpelinjen reflekterer med andre ord veksten i antallet automater.
- Antallet henvendelser viser også en klar nedgang etter at seddelinntaket ble fjernet fra automatene høsten 2007. Dette viser etter vår oppfatning at regulering har en effekt.

¹ Lotteritilsynet mars 2009: Samtalestatistikk 2008 fra Hjelpelinjen for spilleavhengige, side 12

² Muntlige opplysninger fra Lotteri- og stiftelsestilsynet

- Gjennomføringen av spillansvarskurs startet høsten 2007, og bingoene er mer bevisste på å henvise spillere til Hjelpelinjen.

SINTEFs befolkningsstudie fra november 2008, viser at det neppe har vært noen spillerfluktasjon fra gevinstautomater til bingoautomater. Andelen problemspillere er den samme som i befolkningsstudien fra 2007, og svært få har oppgitt å spille på bingoautomat (0,6 % i 2008 mot 0,4 % i 2007).³

3. Forslaget om å tilbakeføre inntektene til 2006-nivå

Departementet peker i høringsnotatet på at bingo har hatt en betydelig vekst, fra 1,8 milliarder i 2006 til 3,8 milliarder i 2008. NBLF mener at veksten i bingoomsetningen ikke kan ses isolert fra den øvrige utviklingen i spillmarkedet. I samme periode økte brutto omsetning for Rikstotos spill fra ca 2,8 milliarder til 3,8 milliarder, og Norsk Tippings omsetning fra egne spill økte fra 8.8 milliarder til 9.5 milliarder.

Bingoenes andel av brutto spillemarked har økt fra beskjedne 3,6 % i 2006 til 20 % i 2008. Rikstotos andel av det samlede spillmarkedet økte fra 9 % til 20 %.

og Norsk Tippings andel av det samlede spillmarkedet økte fra 45 % til 52 %.⁴

Gevinstautomatene utgjorde en stor konkurrent til samtlige bingospill. Fra 2002 til gevinstautomatene ble fjernet i 2007, var det svært liten vekst i omsetningen i bingohallene. At markedsandelen for bingo har økt relativt mer enn for andre spill siden 2007, må derfor ses i lys av at bingoene tapte en større del av sin omsetning til gevinstautomatene i årene før disse ble forbudt.

I høringsnotatet foreslår departementet at bingoautomatene fra Norsk Tipping skal legges opp til et overskudd som tilsvarende overskuddet fra bingoautomater i 2006.

På landsbasis er det fordelt følgende beløp til formål fra bingoautomatene de siste årene:

2006 : 53 millioner (gjennomsnitt 25.400 pr forening)

2007 : 116 millioner (gjennomsnitt 55.600 pr forening)

2008 : 186 millioner (gjennomsnitt 89.123 pr forening forutsatt at antallet foreninger er stabilt).⁵

Forslaget vil innebære at foreningene får redusert sine inntekter med 78 %, sammenliknet med tall for 2008. I tillegg har lag og foreninger også tapt ca 44 millioner kr i omsetning fra gevinstautomater som sto utplassert i bingohallene i 2006.⁶

I følge Lotteri- og stiftelsestilsynet er 5400 lag og foreninger godkjent som lotteriverdige.

³ SINTEF A8499-Åpen rapport "Pengespill og pengespillproblemer i Norge 2008", side 57

⁴ Lotteritilsynets statistikk for 2006 side 6 og 7, Lotteritilsynets årsmelding for 2008 side 23.

⁵ Ved beregningen har vi tatt utgangspunkt i departementets opplysninger om at brutto omsetning utgjør 3,8 milliarder i 2008, herav utgjør bingoautomatene 49 %. Brutto omsetning for automatene vil da utgjøre 1.862 millioner. Med en gevinstandel på 66,6 % vil netto omsetning utgjøre 622 millioner, hvor 30 % er fordelt til formål.

⁶ Lotteritilsynets statistikk for 2006, side 32

Siden 2005 har det vært en generell nedgang i spilleinntekter til formål fra 5,6 milliarder til ca 4 milliarder i 2008⁷. NBLF finner det urimelig at formålene skal oppleve en ytterligere nedgang i spilleinntektene fra bingo.

Bingoentreprenørene kan heller ikke greie seg med inntekter tilsvarende 2006-nivå. I departementets forslag er det ikke tatt hensyn til at antallet bingohaller har økt med nærmere 30 % fra 123 haller ved utgangen av 2006 til mellom 148-158 haller ved utgangen av 2008. I tillegg er det etablert flere nye bingohaller i løpet av 2009.⁸ Når omsetningen skal fordeles på flere haller, innebærer dette en betydelig tilleggsreduksjon av inntektene til hver hall.

I høringsnotatet er det heller ikke tatt hensyn til at bingoentreprenørene også hadde inntekter fra ca 400 gevinstautomater med en netto omsetning på ca 108 millioner kr i 2006.⁹ Disse bidro med mer enn 20 % av omsetningen til hallene, siden flere bingoentreprenører var eiere av automatene og både entreprenørprovisjon og lokalinnhaverprovisjon gikk inn i driften av hallen.

NBLF mener det er uholdbart at formålene og entreprenørene ikke skal få ta del i veksten i spillmarkedet som samtlige andre spillaktører har nytt godt av siden gevinstautomatene ble fjernet i 2007. Forbundet mener derfor at inntektene bør opprettholde på 2008-nivå.

4. Overskuddet fra bingoterminalene

4.1. Hvilke formål skal tilgodeses med overskudd?

NBLF er enig i departementets forslag om *"at det vesentligste av overskuddet fra driften av Norsk Tippings bingoterminaler føres tilbake til bingooperatøren og til de lokale lag og foreninger som bingoen spiller til inntekt for"*.

NBLF er kjent med at Norges Idrettsforbund har oppfordret idrettslag og kretser til å støtte en innstilling om at overskuddet skal gå inn i tippesnøkkelen. NBLF minner derfor om Stortingets forutsetninger, jfr Innst.O.nr 124 (2002-2003) side 21:

"..Flertallet vil likevel akseptere at Norsk Tipping overtar oppstillingen av automater dersom større deler av inntektene enn det som normalt vil være for en ordinær oppstillingsplass, går tilbake til de lokale foreninger som bingoen spiller til inntekt for".

NBLF er også enig i forslaget om at bingoentreprenøren forvalter overskuddet fra automatene og tildeler en fastsatt andel av dette til sine respektive formål.

⁷ Muntlige opplysninger fra direktør Atle Hamar i Lotteri- og Stiftelsestilsynet under bingoseminar 18.06.09

⁸ Lotteritilsynets statistikk for 2006 side 30, Lotteritilsynets statistikk for 2007 side 30, lotteritilsynets årsmelding for 2008 side 23.

⁹ Lotteritilsynets statistikk for 2006 side 32

4.2. Fordeling mellom formål, entreprenør og Norsk Tipping

I høringsnotatet legger departementet til grunn at *"bingoentreprenørene vil motta en godtgjørelse for oppstilling av terminaler i de respektive bingohallene.."*¹⁰ Nærmere regler om fordelingen foreslås fastsatt i forskrift.

Til dette vil NBLF allerede nå bemerke at fordelingen til aktørene bør baseres på en fast prosentandel av omsetningen. NBLF vil ikke kunne godta at entreprenørene skal motta en fast sum pr automat eller ordninger som at provisjonen knyttes til bingoomsetningen i den enkelte hall.

Vi leser departementets forutsetninger slik at Norsk Tipping i det vesentlige skal få dekket sine kostnader til drift og investeringer i terminalene. Vi understreker at dette premisset også må gjelde for et omsetningsnivå som er høyere enn overskuddet i 2006. Drift av bingo er vesentlig mer kostnadskrevende enn andre typer spill. I motsetning til andre spill, påløper store kostnader til lokaler og personale, sikringstiltak og store tekniske investeringer for å gjennomføre spillene.

NBLF foreslår på denne bakgrunn følgende fordeling av inntektene:

Formål:	30 % (som i dag)
Bingoentreprenør:	minimum 50 %
Norsk Tipping:	maksimum 20 %

4.3. Antallet automater

Verken i høringsnotatet fra departementet eller i Ot.prp nr 44 (2002-2003) har departementet tatt stilling til hvor stort antall automater som Norsk Tipping kan tilby til bingohallene.

Ved utgangen av 2006 var det utplassert 1062 bingoautomater. NBLF er bekymret for at forslaget om å tilbakeføre omsetningen til nivået for 2006, betyr at antallet automater skal reduseres til samme nivå.

NBLF minner om at det i 2006 også var utplassert minst 400 gevinstautomater i norske bingohaller. Sommeren 2007 var gevinstautomatene erstattet av bingoautomater, og Lotteritilsynet antok at det var utplassert ca 1562 automater i bingohallene. I tillegg må man ta hensyn til at antallet bingohaller har økt fra med ca 30 % i samme periode. Ved å justere antallet automater i forhold til økningen i antallet bingohaller, bør det minimum gis adgang til å tilby 2000 bingoterminaler. Dette nivået tilsvarer omtrent det antallet automater som Lotteritilsynet antar er utplassert i 2009 (2000 automater av i alt 2300 tillatelser). NBLF understreker imidlertid at det ikke kan settes et endelig tak for antallet bingoautomater, men at behovet må vurderes fortløpende.

4.4. Alle haller må ha rett til automater

Høringsnotatet skisserer heller ingen premisser for hvor mange bingoautomater som kan utplasseres i den enkelte bingohall. På grunn av antallsbegrensningen på bingoautomater som ble innført høsten 2007, er det i dag store forskjeller på antallet som er utplassert i den enkelte hall.

¹⁰ Høringsnotatet punkt 4, annet avsnitt

Reguleringen av antallet bingoautomater som kan utplasseres, kan få stor betydning for entreprenørenes evne til å dekke sine driftskostnader. NBLF understreker at utplasseringen ikke kan styres av lønnsomhetsprinsipper fra Norsk Tipping. Alle bingohaller må få tilbud om automater, uavhengig av hallens åpningstider, besøkstall eller inntekter på andre spill i lokalet. I motsatt fall vil utplasseringen kunne underminere det ordinære bingospillet i hallen, siden bingogjester foretrekker haller som kan tilby et variert spilletilbud.

NBLF foreslår at Norsk Tipping må forplikte seg til å tilby alle haller minimum 10 bingoautomater. Nærmere kriterier for å opprettholde et større antall automater, bør utarbeides i den forestående dialogen mellom myndighetene og bransjen og deretter fastsettes i bingoforskriften.

5. Tidspunktet for gjennomføringen

NBLF mener departementets mål om å fjerne bingoautomatene innen 1. januar 2010, er for ambisiøst. Norsk Tippings forslag til spilleregler for de nye bingoautomatene vil ikke foreligge før i løpet av høsten. Departementet har muntlig orientert bransjen om at NT er bedt om å foreslå en tilpasning av Multix-konseptet til bingohallene, men med rammevilkår som gir tilstrekkelig spilleappell.¹¹

NBLF mener at det er helt nødvendig å bruke tilstrekkelig tid på den planlagte dialogen med bingobransjen om spillereglene og utformingen av de enkelte spill, herunder balansen mellom spilleappell og dempende tiltak som trekningshastighet, mv. Vi forutsetter at dialogen også omfatter design og kabinett på terminalene. I motsetning til ordinære Multix-automater fra Norsk Tipping, skal bingoautomatene tilpasses bingohallenes flerspillekonsept og et brukermiljø som er helt annerledes enn andre oppstillingssteder. Forhold som vil påvirke ressursbruken fra personalet, må også tas med i dialogen. Dette gjelder bla lokalisering av terminalene i hallen, kjøp av innskudd, innløsning av gevinster og kontroll med spillet.

NBLF foreslår at den endelige utplasseringen av automatene fra Norsk Tipping bygges på de erfaringene NT og bransjen kan innhente i et pilotprosjekt. I prøveperioden bør automatene fra Norsk Tipping utplasseres i forskjellige typer bingohaller i tillegg til de eksisterende bingomaskinene.

NBLF er også svært bekymret for at departementet i høringsnotatet ikke garanterer en forlengelse av gjeldende tillatelser frem til utskiftningen lar seg gjennomføre. Vi vil på det sterkeste fremheve at forbudet mot bingoautomater ikke kan iverksettes før Norsk Tipping kan tilby en erstatning for automatene. Bingohallene og formålene kan ikke tåle et "vakuum" uten automatinntekter i påvente av at terminalene fra Norsk Tipping utvikles og utplasseres. For å unngå konkurransevridning mellom hallene, er det også helt nødvendig å sikre alle bingohaller et tilbud om spill på automater mens utskiftningen

¹¹ Uttalelse fra avdelingsdirektør Eivind Tesaker under bingoseminar 18.06.09 mellom departementet, Lotteritilsynet og bingobransjen

pågår. Utplasseringen må derfor skje samtidig med at de eksisterende bingoautomatene byttes ut, automat for automat. Dette innebærer at automatene bør byttes ut landsdel for landsdel for å sikre noenlunde like konkurransevilkår. Eksisterende tillatelser må derfor forlenges i 2010 på gjeldende rammevilkår frem til automatene fysisk erstattes av terminaler fra Norsk Tipping.

6. Andre forhold i tilknytning til høringsnotatet

6.1. Automater fra Norsk Tipping skal kun stå oppstilt i bingoaller

Etter gjeldende regelverk kan bingoautomater kun oppstilles i bingoaller som tilbyr hovedspill. NBLF mener at den samme presiseringen må legges til grunn for Norsk Tippings bingoautomater.

Bingobransjen har på eget initiativ iverksatt strenge krav til bla aldersgrenser for adgang til bingoallerne og spillansvarskurs for ansatte. Bransjen har også foreslått en strengere regulering av såkalte "kioskbingoer", for å unngå en uforsvarlig utbredelse av elektroniske bingospill og for å verne om det sosiale aspektet som bingoallerne er ment å ivareta. Norsk Tipping må derfor ikke få adgang å tilby bingospill i sine ordinære Multix-terminaler, eller til å utplassere bingoautomater i spillkafeer eller lignende. Norsk Tipping er å anse som en leverandør av et spillekonsept til en bingoall, og bør ikke få adgang til å konkurrere med sine kunder og underminere bingoallenes driftsgrunnlag.

Multix-terminalene er såkalte Video-Lottery-Terminals (VLTs), som kan tilby valg mellom flere typer spill. Bingoentreprenørene ønsker ikke å bli påtvunget andre spillekonsepter som konkurrerer med bingoens egne spill. NBLF mener derfor at regelverket må forby Norsk Tipping å tilby sine egne spillekonsepter i bingoautomatene. Dersom Norsk Tipping ønsker å tilby andre typer spill til bingoallerne gjennom de ordinære Multix-automatene, må dette skje i en ordinær forhandling mellom Norsk Tipping og den enkelte bingoall.

6.2. Rammevilkårene for databingo må ikke forverres

Under bingoseminaret mellom bransjen og lotterimyndighetene 18.06.09, varslet departementet at forskriftsforslaget om bingoautomatene også vil inneholde endringer i reglene om databingo.¹²

Databingo hadde en netto omsetning på 130 millioner kr i 2007. Dersom en legger Lotteritilsynets antakelse om en vekst på minst 35 % til grunn for omsetningen i 2008, vil omsetningen øke til ca 176 millioner kr.¹³ Databingo bidrar derved med ca 53 millioner kr til formålene og utgjør også et vesentlig bidrag til bingoenes driftsgrunnlag. Gode, elektroniske sidespill er dessuten en forutsetning for å gi et tidsriktig spilletilbud som kan bidra til å opprettholde bingoenes konkurranseevne.

¹² Power-Point-presentasjon fra avdelingsdirektør Eivind Tesaker i Kultur- og kirke departementet

¹³ Uttalelse fra direktør Atle Hamar i Lotteri- og stiftelsestilsynet om bingoomsetningen for 2008

NBLF er enig i at regler for Norsk Tippings bingoautomater og bingohallenes egne elektroniske spillekonsepter må vurderes i sammenheng. NBLF understreker at reguleringen ikke må gi Norsk Tippings bingoterminaler noen konkurransefortrinn i forhold til de private leverandørene av databingo. Reguleringen bør heller ikke få medføre en reduksjon av inntektene fra databingo.

6.3. Rammebetingelsene for andre bingospill må forbedres

Under behandlingen av Ot.prp.nr 44 (2002-2003) la Stortinget til grunn at

”.. erfaringene fra utlandet forteller at bingovirksomheten har et betydelig inntektspotensial i tillegg til automatene. Flertallet mener derfor at den utviklingen vi nå ser i Norge, forutsetter en modernisering av gjeldende vilkår for tradisjonell bingovirksomhet, og en større fleksibilitet i forhold til de såkalte sidespillene..”¹⁴

Revisjonen av bingoforskriften i 2005, har ikke hatt den forventede effekt for å styrke hovedspillet. Til tross for at premiene ble oppjustert, har bruttoomsætningen i hovedspillet bare vist en beskjeden økning fra 970 til 975 millioner kr i perioden 2004 til 2007. I høringsnotatet anslår departementet at hovedspillet kun utgjør 33 % av den samlede omsætningen i bingohallene i 2008, mot 59 % av de samlede inntektene i 2004. De papirbaserte sidelotteriene har knapt lenger noen innteksbringende betydning verken for foreningene eller bingoentreprenørene.

NBLF mener derfor at gjennomgangen av bingoforskriften også må omfatte endringer i hovedspillet og reglene for de papirbaserte sidespillene. Hovedspillet må være tilstrekkelig attraktivt for å konkurrere med andre elektroniske spill og med utbredelsen av nettbaserte bingospill. En revisjon må spesielt ta for seg premiegrensene, og en større fleksibilitet i forhold til sammensetning av Jackpotgevinster.

Gjennomgangen av bingoforskriften må etter vår mening også gi klare og entydige regler på hvilke lokaler som omfattes av begrepet bingo, spesielt med henblikk på å hindre etableringer av rene spillehaller kamuflert som bingo. Vi minner i den forbindelse om våre forslag til krav til bingolokaler i brev til departementet 21.03 og 29.05.2007, høringsbrev om endringer i bingoforskriften september 2007, møte med Lotteritilsynet 14.02.08 og brev til departementet 22.04.08.

¹⁴ Innst. O. nr 124 (2002-2003) side 38