

Saknr. 06/2384 doknr. 17
Vedlegg nr. 1 av 2

OPTIMAL MODELL FOR REGULERINGEN AV DET NORSKE GEVINSTAUTOMATMARKEDET

Oslo 23.09.2005

1	Prosjektmandat.....	3
1.1	Metode og samarbeidsform.....	3
1.2	Forbehold	3
2	Innledning	3
2.1	Dokumentets anvendelsesområde.....	3
2.2	Begreper, definisjoner og forkortelser	4
2.3	Generell beskrivelse av optimal modell.....	4
3	Ansvarsfordeling mellom aktørene i markedet.....	5
3.1	Overordnet oversikt	5
3.2	Detaljert beskrivelse av rollen til Lotteritilsynet.....	6
3.3	Operatør	8
3.4	Lokalinnehaver	8
4	Utplasseringssteder	9
4.1	Godkjenning av utplasseringsstedene	9
4.2	Krav til utplasseringsstedene	9
5	Aldersgrense, overvåking og kontroll.....	9
5.1	Overholdelse av 18 års aldersgrense.....	9
5.2	Kontroll av automatene.....	10
6	Spilltekniske begrensninger	10
6.1	Innledning	10
6.2	Automattype.....	10
6.3	Gevinst, innsats, spilltid, utbetalingsprosent og krav til tilfeldighet.....	11
6.4	Bonusspill	13
6.5	Jackpot	13
6.6	Informasjon til spilleren og andre spilltekniske begrensninger	13
7	Fordeling av nettoomsetningen.....	14
7.1	Fordelingsnøkkel mellom aktørene.....	14
7.2	Pottsystem	15
7.3	Forebygging og behandling av spilleavhengighet	15
8	Økonomiske implikasjoner	16
8.1	Generelle forandringer i markedet	16
8.2	Implikasjoner for formålspotten	17
8.3	Implikasjoner for operatører	17
8.4	Implikasjoner for lokalinnehavere	17
8.5	Overgangsordning.....	17
9	Sammenligning med andre modeller – de viktigste forskjellene.....	17
9.1	Forbedringer fra eksisterende modell	17
9.2	Forbedringer i forhold til foreslått monopolmodell.....	19
9.3	Sammenligning med eventuell konsesjonsmodell.....	21
10	Referanseliste.....	23

1 Prosjektmandat

"Basert på relevante internasjonale erfaringer og reguleringsregimer, samt de forskjellige perspektiver og krav som aktørene i Norge har (myndigheter, formål, spill- operatører, spilleavhengige), skal det utvikles en "optimal" norsk modell. Det vil være viktig å evaluere og diskutere de enkelte elementer / kriterier i løsningen, hvordan disse tilfredsstiller forventninger fra de ulike norske aktører, samt hvilke økonomiske konsekvenser en "optimal" modell vil få for spilleoperatører og formål."

1.1 Metode og samarbeidsform

BCG ble i juni 2005 gitt i oppdrag av NLD å gjøre en studie av det globale gevinstautomatmarkedet. BCG ble bedt om å samle inn tilgjengelig fakta-informasjon om de regulatoriske regimer, spilleproblemer, samt kunnskap og metoder for å redusere spilleavhengighet.

I denne sammenheng er BCG også blitt bedt om å utarbeide den optimale modellen for regulering av det norske gevinstautomatmarkedet. Modellen er utarbeidet i samarbeid med og på oppdrag av NLD for deres bruk. Den optimale modellen er utviklet for i størst mulig grad å ivareta de samlede samfunnsøkonomiske hensyn hvor nytte er vurdert opp mot skade, for å gi den beste løsningen for samfunnet som helhet. NLD har ønsket at BCG utfordrer deres egne holdninger og resonnementer. BCG har hatt full frihet i utviklingen av modellen.

Modellen er utviklet på bakgrunn av:

- Samtaler med flere ledende forskere innen problemspill og litteraturstudier av relevante forskningsartikler
- Grundig analyse av dagens norske automatmarked
- Omfattende studie av reguleringsregimer i en rekke land
- Offentlig tilgjengelige rapporter om verdens spillmarkeder og spillproblemer
- Samtaler med advokater, politikere og enkelte andre nøkkelpersoner
- Samtaler med lokalinnhavere og spillprodusenter
- Markedsbeskrivelse og operasjonelle data fra NLD
- Egne økonomiske beregninger

1.2 Forbehold

BCG kan ikke holdes ansvarlig for de handlinger og konsekvenser som denne rapporten resulterer i. Dette gjelder også dersom det er et resultat av misforståelser, faktafeil, analytiske feil eller andre feil i rapporten.

2 Innledning

2.1 Dokumentets anvendelsesområde

Dette dokumentet representerer ikke en fullstendig juridisk detaljregulering av gevinstautomatmarkedet, men omhandler likevel, etter vår oppfatning, de viktigste aspektene knyttet til en slik regulering.

2.2 Begreper, definisjoner og forkortelser

I dette dokumentet er følgende definisjoner anvendt:

Formålspott: Midlene som skal gå til formålene.

Problemspillpott: Midlene som er øremerket forebygging, behandling og forskning i forhold til området spilleavhengighet.

Spillsekvens: Hvert enkelt delspill (hovedspill/ bonusspill).

Spillomgang: En spillomgang er definert som forløpet fra innsats satses til det endelige resultatet foreligger. En spillomgang kan inneholde ett hovedspill og eventuelle bonusspill.

Spillsesjon: En spillsesjon er definert som forløpet fra spilleren begynner å spille til han/ hun slutter å spille på automaten.

De viktigste forkortelsene som er benyttet:

KKD- Kultur- og kirkedepartementet

NT- Norsk Tipping

VLT- Video Lottery Terminal

2.3 Generell beskrivelse av optimal modell

Den optimale modell for regulering av det norske gevinstautomatmarkedet vil være en autorisasjonsmodell. Autorisasjonsmodellen gir mer fleksibilitet for justering av reguleringer og økonomiske parametere enn en konsesjonsmodell. En autorisasjonsmodell vil også være bedre enn en monopolmodell, både når det gjelder å etablere nødvendig avstand mellom regulator og operatør og for å sikre effektivitet i markedet.

Man vil gjennom den optimale modellen kunne oppnå de fire viktigste hovedmålsetningene:

1. Reduksjon av spilleavhengighet og opprettholdelse av 18-års aldersgrense

Spilleavhengigheten reduseres gjennom endring av utplasseringsmønsteret og klarere ansvar for lokalinnehaver. I tillegg skal reguleringen av spillene bygge på forskningsresultater. En andel av nettoomsetningen skal dessuten settes av til forskning, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet. VLT- automater med ticket-utbetaling vil bidra til bedre overholdelse av 18-års aldersgrense og skal benyttes aktivt til datainnsamling i forbindelse med forskning på spilleavhengighet.

2. Et begrenset antall profesjonelle aktører og et oversiktlig marked med god offentlig kontroll og minimal kriminell aktivitet

Skjerpede kravene til operatørene og til utplasseringsstedene vil medføre en konsolidering i markedet og en reduksjon av antall automater. Lotteritilsynet skal videreutvikles som uavhengig kontrollorgan. Tilsynet skal sørge for en tett oppfølging av aktørene i markedet og på den måten sikre at de gjeldende bestemmelsene etterfølges og minimerer kriminell virksomhet knyttet til bransjen. VLT- automatene gir økt mulighet for overvåking og kontroll av de enkelte automater og spill og gjør det enkelt å fjerne spill og stenge automater.

3. En effektiv bransje med stabil og høy formålsandel

Formålsandelen justeres betydelig opp fra dagens nivå, og det innføres et pottsystem som sikrer stabil og rettferdig fordeling av midlene til formålene. Den nye potten innlemmes i den eksisterende Norsk Tipping potten. En økning av formålsandelen vil dessuten fremprovosere en effektivisering av bransjen som helhet.

4. Fleksibilitet til å gjøre fortløpende endringer i reguleringen

En autorisasjonsmodell gir en langt større grad av frihet til kontinuerlige endringer i reguleringen enn en konsesjonsmodell hvor reguleringsvilkårene i større grad er låst i konsesjonsperioden.

3 Ansvarsfordeling mellom aktørene i markedet

3.1 Overordnet oversikt

I forbindelse med reguleringen av det norske gevinstautomatmarkedet er det nødvendig med en avklaring vedrørende myndighet, ansvarsfordeling og sanksjonsmuligheter for de involverte partene.

Det skal ut fra de gjeldende lover og forskrifter legges til rette for at Lotteritilsynet kan ha en så aktiv og uavhengig rolle som mulig i det norske gevinstautomatmarkedet. For å oppnå dette kan det være aktuelt at Lotteritilsynet blir underlagt Justisdepartementet og ikke Kultur- og kirkedepartementet slik situasjonen er i dag.

Overordnet bør Departementet utarbeide generelle forskrifter for gjennomføring av lotterilovgivningen. Lotteritilsynet bør ha kompetanse til å gi utfyllende forskrifter og retningslinjer, særlig om krav til spillene (spillereglene), aktørene og utplasseringen av gevinstautomatene. Lotteritilsynet og Lotterinemnda bør være uavhengig slik at de ikke kan instrueres i enkeltsaker. Lotteritilsynet må gis en sentral rolle i arbeidet med regulering og kontroll av gevinstautomatmarkedet. Tilsynets rolle tilsier at det skal ha et hovedansvar for den faglige oppfølging og kontroll, slik at gevinstautomatene drives på en ordnet og betryggende måte. Dette vil innebære at tilsynet både utfører konkrete kontrollopgaver med den enkelte operatør og driften, og sørger for at arbeidet på alle plan baseres på best mulig faktisk kunnskap om det norske markedet og tilgjengelig forskning.

Lotteritilsynet skal ha ansvar for å tildele utplasseringstillatelser, herunder å vurdere og å føre tilsyn med entreprenørene og virksomheten. Lotteritilsynet må kunne sette vilkår for tillatelsene. Tilsynet må gis hjemmel til å endre vilkårene for tillatelser, bl.a. dersom ny kunnskap om spillenes virkning tilsier det. Tilsvarende må tilsynet ha hjemmel til å gi pålegg om retting, opphør eller stengning dersom ny kunnskap om spillenes virkning tilsier det. Tilsynet skal dessuten ha myndighet til å inndra tillatelsene ved gjentatte eller alvorlige brudd på gjeldende lover, forskrifter eller vilkår. Det skal særlig slås hardt ned på oppdagelse av brudd på aldersgrensen, gjennom bøter, inndragning av bevilling eller strengere virkemidler.. Tilsynet skal regelmessig gjennomføre kontroller av entreprenørenes drift, spillene og utplasseringen av gevinstautomater. Lotteritilsynet bør samarbeide aktivt med politiet for å få nødvendig lokalkunnskap om de ulike utplasseringsstedene.

Bransjerådet skal være et diskusjonsforum for aktørene hvor erfaringer og kunnskap skal utveksles, og det skal bidra til en transparent og åpen bransje. Lotteritilsynet skal aktivt støtte seg til rådet i forbindelse med introduksjon av nye spill og i arbeidet med problempill.

3.2 Detaljert beskrivelse av rollen til Lotteritilsynet

3.2.1 Generelt mandat

Andre land, blant annet New Zealand [2] har gode erfaringer med et uavhengig og aktivt kontrollorgan med sanksjonsmuligheter overfor aktørene i markedet.

Lotteritilsynet skal være et uavhengig kontrollorgan som skal stå for overvåking og kontroll av det norske gevinstautomatmarkedet. Det skal aktivt fremme forslag til det ansvarlige departementet om endringer i gjeldende lover og forskrifter som skal bidra til redusert spilleavhengighet og en mer effektiv bransje. I saker som vedrører gevinstautomatene skal dessuten Lotteritilsynet bistå Departementet med råd og anbefalinger. Lotteritilsynet skal lede et bransjeråd (se under) og fungere som et bindeledd mellom regulering, behandling, forebygging og forskning på området spilleavhengighet. Problemspillpotten skal fordeles av Lotteritilsynet.

I motsetning til den foreslåtte enerettsordning, gis Lotteritilsynet en viktig kontrollerende rolle ved at det gis myndighet til å endre vilkår og til å gi nødvendige pålegg dersom ny kunnskap om spillenes virkning tilsier det. Tilsynet gis også kompetanse til å ilegge sanksjoner ovenfor aktørene i markedet, særlig ved at det gis kompetanse til å trekke tillatelser tilbake ved gjentatt eller grove brudd på lov, forskrift eller vilkår. Tilsynet finansieres av inntektene fra utplasseringstillatelsene, autorisasjonsavgiftene og spillavgiftene.

En mest mulig effektiv organisering av tilsynet oppnås ved at ansvaret for alle pengespill er samlet hos én reguleringsmyndighet. Dette bidrar dessuten til en bedre utnyttelse av kompetansen på tvers av de ulike spillområdene.

3.2.2 Autorisasjon av operatører

Krav til autorisasjon skal sikre en profesjonell og oversiktlig bransje. Alle operatører må ha autorisasjon fra Lotteritilsynet for å kunne operere i gevinstautomatmarkedet. For å oppnå autorisasjon må følgende krav være tilfredsstillt:

- Krav til infrastruktur, rapportering, rutiner og VLT- system spesifisert i dette dokumentet.
- Soliditet i selskapet og tilfredsstillende egenkapital.
- Bankgaranti for utbetaling av formålspott i 3 måneder
- Vandelsattest på sentrale tillitshavende.
- En årlig autorisasjons- og kontrollavgift på i størrelsesorden 1 MNOK til Lotteritilsynet.

3.2.3 Typegodkjenning av automater og spill

Alle automater og spill skal testes og godkjennes av Lotteritilsynet før de kan introduseres i markedet. Dette gjelder dessuten for endringer av spill på eksisterende automater. Lotteritilsynet skal imidlertid innhente uttalelser fra et uavhengig testinstitutt før godkjenning gis.

Typegodkjenning av spill har en gyldighet på 2 år fra utstedelse. Etter utløp av perioden kan det søkes om fornyelse.

Det forventes at Lotteritilsynet innhenter innspill fra Bransjerådet samt eventuelle eksterne ressurser ved innføring av nye spill.

3.2.4 Utplasseringstillatelser

Lotteritilsynet er ansvarlig for å tildele utplasseringstillatelser til operatørene. Utplasseringstillatelsene blir gitt på bakgrunn av utarbeidede krav. Operatøren belastes med en avgift for å motta en utplasseringstillatelse.

3.2.5 Kontroll og overvåking

Lotteritilsynet skal gjennomføre kontroller og stikkprøver av de utplasserte automatene for å påse at automatene er utplassert i tråd med regelverk og tillatelser. Tilsynet er dessuten hovedansvarlig for å påse at 18-års aldersgrense overholdes. Disse kontrollene skal avdekke hvor vidt både operatør og lokalinnhaver overholder sine plikter og ansvar.

I forbindelse med VLT- serverne skal dessuten Lotteritilsynet ha tilgang til detaljert daglig statistikk fra operatørene.

3.2.6 Datainnsamling og spilleavhengighet

Lotteritilsynet skal ha ansvaret for å koordinere all forskning på spilleavhengighet i Norge og skal bidra med datainnsamling til forskning på spilleavhengighet, samt bistå i gjennomføringen av forskningsprosjekter. Det hviler også et ansvar for å innhente spillstatistikk og gjøre den tilgjengelig for offentligheten.

Lotteritilsynet er ansvarlig for å gi endre vilkår og pålegg dersom ny kunnskap om spillenes virkning tilsier det. Tilsynet skal også trekke tilbake tillatelser og sørge for at automater blir fjernet ved alvorlige eller gjentatte brudd på lov, forskrift, vilkår eller pålegg. Hjemmel til å illegge tvangsmulkt i lotteriloven § 14c beholdes og skal således også gjelde for tilsynets kontroll med automatene.

3.2.7 Bransjeråd

Lotteritilsynet er ansvarlig for opprettelse og ledelse av et bransjeråd med representanter fra Departementet, de ansvarlige for fordeling av potten, politiet, operatørene, lokalinnhaverne, automatprodusentene og representanter fra forebygging, behandling og forskning på området spilleavhengighet. Bransjerådet skal sikre nødvendig transparens i den norske pengespillvirksomheten.

Bransjerådet skal være et diskusjonsforum for de berørte aktørene og sikre at kunnskap om spillproblemer utveksles og utvikles. Det skal også være et forum for å diskutere regulering og tiltak for å redusere spilleproblemer. I forbindelse med introduksjon av nye spill og i arbeidet med spilleavhengighet forventes det at Lotteritilsynet aktivt rådfører seg med Bransjerådet.

3.2.8 Pålegg om retting og beskyttelsestiltak

Lotteritilsynet skal ha kompetanse til å gi pålegg om retting av ulovlige forhold. Dessuten skal tilsynet ha kompetanse til å endre vilkår og gi nødvendige pålegg dersom ny kunnskap om spillenes virkning tilsier det. Tillatelser og autorisasjoner kan inndras ved gjentatte eller alvorlige brudd på lov, forskrift, vilkår eller pålegg. Lotteritilsynet skal kunne illegge bøter.

Operatøren kan bli pålagt av Lotteritilsynet å stenge en automat eller et spill umiddelbart ved avdekking av brudd på lov, forskrift, vilkår eller pålegg. Det samme gjelder dersom det er skjellig grunn til mistanke om at automaten/ spillet ikke er i henhold til gjeldende bestemmelser eller det er skjellig grunn til mistanke om kriminalitet.

3.3 Operatør

3.3.1 Autorisasjon

Operatøren må ha autorisasjon fra Lotteritilsynet for å kunne operere i markedet.

3.3.2 Automatene

Operatøren er ansvarlig for at automatene er typegodkjent i henhold til gjeldende forskrift. Videre skal automatene til en hver tid være i overensstemmelse med gjeldende lover og forskrifter, og ha gyldig utplasseringstillatelse.

3.3.3 Forskning og forebygging av spilleavhengighet

Operatørene skal bistå i forbindelse med forskning på og forebygging av spilleavhengighet. Dette innebærer deltagelse i pilotprosjekter og å gi tilgang til data.

3.3.4 Oppgjør

Operatør er ansvarlig for avregning av innspilte midler til formålspott og problemspillpott samt avregning mot lokalinnhaver.

3.4 Lokalinnehaver

3.4.1 Tømming

For å sikre at automatene tømmes med riktig hyppighet, skal lokalinnhaver ha ansvaret for tømming av automatene. Dette skal bidra til lavere tømmingskostnader og større effektivitet i bransjen. I tillegg vil dette være med på å redusere kriminalitet forbundet med automatene.

Enkelte utplasseringssteder har en nettomsetning som tilsier at det vil kreve spesielle løsninger for å håndtere både tømming og utbetaling av gevinst. I disse tilfellene må det utvikles spesielle løsninger, men det bør ikke gå på bekostning av det generelle prinsippet om at lokalinnhaver er ansvarlig for tømming og kontanthåndtering.

3.4.2 Overvåking av automatene

Lokalinnehaver er ansvarlig for at mindreårige ikke har adgang til automatene. For å sikre at mindreårige ikke spiller skal det benyttes ticket- utbetaling. Lokalinnehaver plikter å kontrollere legitimasjon ved avhenting av gevinst, samt å bortvise mindreårige som spiller på automatene. I lokaler med særskilte problemer med spill blant mindreårig kan lokalinnhaver velge å stenge automatene for mynt og sedler slik at ticket må kjøpes i kassen for å spille.

Lokalinnehaver skal melde fra til politiet ved mistanke om kriminell virksomhet i forbindelse med automatene.

Foruten overholdelse av aldersgrensen bør det dessuten vurderes hvor vidt lokalinnhaverne også skal pålegges oppgaver i forhold til problemspillere. Det kan være krav om å opplyse/ bortvise potensielle problemspillere og samtidig krav til opplæring av personell. New Zealand er et land som i stor grad har pålagt lokalinnhaverne slike oppgaver.

3.4.3 Utbetaling

Utbetaling skal foregå i lokalet, og lokalinnhaver er ansvarlig for at det kun skjer ved innlevering av gyldige utbetalingskuponger og at mindreårige nektes utbetaling. Så lenge aldersgrensen er gjort godt kjent på automaten, kan eventuelle mindreårige ikke kreve verken

spillebeløpet eller gevinsten refundert dersom vedkommende blir bortvist. Vedkommende har brutt regelverket for spill på automaten og kan da ikke kreve eventuelt tap, som følge av bortvisningen erstattet av lokalinnhaveren.

4 Utplasseringssteder

4.1 Godkjenning av utplasseringsstedene

For å kunne plassere ut en automat må det foreligge en utplasseringstillatelse. Lotteritilsynet skal godkjenne de enkelte utplasseringsstedene i henhold til utarbeidede krav. I 4.2 er noen av de viktigste kravene beskrevet.

4.2 Krav til utplasseringsstedene

4.2.1 Antall automater per utplasseringssted

Et spredt utplasseringsmønster har vist seg å være preventivt i forhold til utvikling av spilleavhengighet. Utplasseringssteder med mange automater bidrar til å skape spillmiljøer som er uheldig for spilleavhengighet [1,16,17].

For å sikre et spredt utplasseringsmønster settes et øvre tak på maksimalt fire automater per utplasseringssted. Det gis ingen dispensasjon til spillehaller.

Kjøpesentra, trafikknutepunkt og lignende kan få utplassere gevinstautomater etter spesiell søknad til Lotteritilsynet.

4.2.2 Kobling til alkoholservering

Det finnes god dokumentasjon fra internasjonal forskning om at koblingen mellom alkohol og spill er uheldig med tanke på utviklingen av spillavhengighet. [1,16,17]. Det nedlegges derfor forbud mot å plassere ut automater på steder med alkoholservering.

4.2.3 Mulighet for overvåking

Automatene må plasseres i bemannede lokaler. De skal dessuten plasseres på en slik måte i lokalet at ansatte kontinuerlig kan overvåke aktiviteten ved automatene fra disk eller annen arbeidsplass. Disse skjerpede kravene vil medføre at automater som i dag er dårlig overvåket må fjernes. Dette gjelder blant annet automater som er utplassert på kjøpesentra uten overvåking og i lite oversiktlige inngangspartier til dagligvarebutikker.

4.2.4 Informasjon om spilleavhengighet

Informasjon om spilleavhengighet og behandling skal være godt synlig på utplasseringsstedet.

5 Aldersgrense, overvåking og kontroll

5.1 Overholdelse av 18 års aldersgrense

På grunn av livssituasjonen mindreårige befinner seg i, hvor de er følelsesmessig sårbare og lett påvirkelige, er de spesielt utsatt for å utvikle spillavhengighet [16]. En streng opprettholdelse av 18-års-aldersgrense er derfor viktig. Et virkemiddel i den forbindelse er ticket- utbetaling med kort gyldighetstid. En gyldighet på 2 timer bør være maksimum.

Automatene skal dessuten være plassert slik at de er synlige for betjeningen på utplasseringsstedet. Lokalinnhaver plikter å bortvise mindreårige som spiller på automatene.

Det skal av myndighetene ved kontroll utvises skjønn, men spill utover 2 minutter aksepteres ikke.

Som et virkemiddel til å opprettholde aldersgrensen skal det være mulig for betjeningen i kassen å stenge muligheten for kontantinnbetaling via en fjernbryter i kassen.

5.2 Kontroll av automatene

Lotteritilsynet er ansvarlig for kontroll av automatvirksomheten. Dette innebærer kontroll av at aldersgrensen opprettholdes og at de utplasserte automater er typegodkjente og overholder de til en hver tid gjeldende bestemmelser.

6 Spilltekniske begrensninger

6.1 Innledning

De spilltekniske begrensningene som inngår i dette kapittelet er ikke en fullstendig erstatning til gjeldende forskrifter. Hensikten er her å belyse de viktigste parameterne og bakgrunnen for å gjøre et fornuftig valg knyttet til disse. En videre detaljering vil være nødvendig for å sikre at det ikke er smutthull som operatørene kan utnytte. Det anbefales at en eksternt testinstitutt benyttes i utarbeiding av den detaljerte forskriften.

6.2 Automattype

Det stilles krav til at alle automater skal være såkalte VLT- automater (Video Lottery Terminals) med ticket- utbetaling. Innføring av VLT- automater har ikke alene noen positiv effekt på problemspill, men VLT- automatene sikrer fleksibilitet til å gjøre raske endringer og absolutt kontroll over automater og spill. Riktig utnyttelse av denne fleksibiliteten og kontrollen vil være positivt i forhold til spilleproblemer. Bruk av VLT- automater er dessuten mer kostnadseffektivt enn bruk av dagens AWP- automater, og dette gjør det mulig å øke formålsandelen fra dagens nivå.

VLT- automatene skal ha kontinuerlig online tilkobling mot en sentral server hos operatøren. Grafikken og brukervalgene vil være lokalt lagret på automaten, men selve spillogikken og trekningen vil foregå på serveren. Det vil stilles strenge krav til sikkerhet og driftsikkerhet ved datalinjer og server ettersom automatene ikke kan fungere uten tilkobling [5].

Hver operatør må ha egen infrastruktur inkludert sentrale servere og overvåkning. Operatørene er selv ansvarlige for at infrastruktur, spill, overvåkning og sikkerhet er ivaretatt etter gjeldende reguleringer. Det gis ikke anledning til samarbeid mellom operatørene om infrastruktur. Begrunnelsen for dette er å lett kunne plassere ansvar direkte hos den enkelte operatør ved regelbrudd eller lignende. Unntak gjelder dog datalinjer som kan deles mellom operatører eventuelt med lokalinnehaver så lenge det ikke går på bekostning av datasikkerheten. For å sikre et oversiktelig spillmarked skal det til en hver tid kun være mulig for den enkelte operatør å tilby 10 ulike spill. Det settes en begrensning på lansering av ett nytt spill pr. operatør pr. måned på landsbasis. Arbeidet knyttet til lansering av nye spill og endring av eksisterende spill dekkes ved at operatørene belastes med en avgift.

Det understrekes at effekten av spilltilbudet i forhold til problemspill ikke er studert i forskning, og dette er noe som bør prioriteres i forskningsarbeidet. Hyppig utskiftning av spill på automatene skaper en nyhetens interesse som vil øke attraktiviteten til automatspill.

Økende attraktivitet på automatene kan være en driver av problemspill. Av den grunn må spilltilbudet begrenses noe inntil forskning foreligger. Lotteritilsynet skal med hjelp av bransjerådet utdype dette nærmere før lansering av de nye automatene.

For å kunne logge tilfredsstillende data om spillingen er det nødvendig å kunne identifisere en spillsesjon. Dette gjøres ved at

- Spilleren begynner sesjonen ved automaten ved å velge ett spill og putte på penger.
- Ved endt spillsesjon og tom bank skal oversikt over tap, gevinst og spilltid vises på displayet. Spilleren fjerner oversikten ved å velge "fortsett å spille" eller "avslutt/ny spiller"
- Spillsesjonen avsluttes ved at spilleren velger utbetal, tvungen utbetaling, avslutt/ny spiller eller at automaten er inaktiv i 30 sekunder.
- Hvis nylig utbetalt ticket benyttes, fortsetter spillsesjonen.

Det settes krav til sanntidsfjernstyring av automatene:

- Fjerne spill
- Stenge maskinen
- Sende ut pop- up melding

Enkelte eller grupper av automater skal kunne styres særskilt. Lokaleier skal kun ha begrensede styringsmuligheter av automatene for å kunne stenge automaten og stenge kontantinnbetalingsmuligheten. På samme måte vil stilles det krav til overvåkningsinformasjon i sanntid:

- Innbetaling, ticket utskrift og utbetaling
- Feilmelding

I tillegg til sanntidskravene vil det være kommunikasjon med automaten som ikke trenger å foregå i sanntid. Denne typen kommunikasjon kan om ønskelig foregå på natten, eller i bakgrunnen:

- Overføre programvare og grafikk for nye spill til automaten
- Overføre programvare for nye tiltak
- Oppdateringer av eksisterende programvare

Lotteritilsynet skal motta automatisk rapportering fra samtlige operatører og VLT- automater. I tilnærmet sanntid skal Lotteritilsynet ha tilgang til oppgjørdata, omsetning, antall spill og lignende. På forespørsel skal det gis tilgang til detaljert statistikk for enkelte automater, utplasseringssteder, spill eller automattyper. Det må utarbeides en standardisert dataprotokoll for rapporteringene som gjelder for alle operatører.

6.3 *Gevinst, innsats, spilltid, utbetalingsprosent og krav til tilfeldighet*

6.3.1 Bakgrunn

Det er bare begrenset forskningsmateriale som er tilgjengelig for å bestemme optimale satser for maksimal gevinst og innsats, minimum spilltid og regulering av utbetalingsprosent. I [6] fremsettes lengden på total spillsesjonen som en sannsynlig driver for spilleavhengighet. Dette taler for høyere innsats og maksimalgevinst samt kortere spilltid. Samtidig er spillattraktiviteten sannsynligvis med på å drive problemspill uten at det er tydelig forankret i

forskningen. De økonomiske implikasjonene for den enkelte spilleren vil dessuten bli større ved mer liberal lovgivning. Det er altså sprikende argumentasjon for hva som er optimalt.

Det presiseres videre at det er nødvendig å iverksette pilotprosjekter for å undersøke virkningen av de ulike begrensingene og kontinuerlig justere satsene ut fra resultater oppnådd i forskningen.

Falsk følelse av kontroll er en veletablert og viktig driver for problemspill [6]. Kravet til tilfeldighet er i så måte viktig for å demme opp for muligheten operatøren har til å utnytte dette. Ferdighetsspill er fremdeles forbudt.

6.3.2 Maksimal gevinst

Maksimal gevinst for en spillomgang settes til NOK 1500. Forholdet mellom innsats og gevinst må ikke overstige 1:150.

6.3.3 Innsats

Maksimal innsats for en spillsekvens settes til NOK 10. Det skal være mulig å satse NOK 1 per trekning i hovedspillet.

Automaten skal kun akseptere mynter med valør NOK 1, 5, 10 og 20 samt sedler pålydende NOK 50, 100 og 200. Gevinstkuponger skal aksepteres, men automaten skal maksimalt akseptere NOK 200. Ved kuponger med en verdi pålydende mer enn NOK 200 vil overskytende beløp automatisk utbetales på en ny kupong.

6.3.4 Minimum spilltid

I dag er minimum spilltid 1,5 sekunder per spillsekvens. I NT- modellen er dette endret til 3 sekunder per spillomgang. I utgangspunktet kan dette virke som en innstramming, men i realiteten er det en oppmykning av kravet ved at en spillomgang kan bestå av fire spillsekvenser. I optimal modell videreføres derfor dagens krav om minimum spilltid for en spillsekvens på 1,5 sekunder.

Det understrekes at minimum spilltid ikke er et gjennomsnitt, men et absolutt krav og gjelder for alle spill.

6.3.5 Utbetalingsprosent

Den programmerte utbetalingsprosenten for det enkelte spill skal samsvare med det som står oppgitt på automaten definert ut fra en syklus på 100 000 spill. Utbetalingsprosenten skal ikke være lavere enn 70 % eller høyere enn 83 %.

Maksimumskravet innføres for å sikre at tiden for total spillsesjon begrenses. Det er ikke dokumentert at en for lav utbetalingsprosent kan være problemspilldrivende, men minimumskravet innføres for å beskytte spilleren og sikre en rimelig utbetalingsprosent. Uten et minimumskrav kan spill med lavere utbetalingsprosent plasseres sammen med andre spill, og på den måten villedde spilleren.

6.3.6 Krav til tilfeldighet

Kravet til tilfeldighet settes til 99 % ut fra en syklus på 100 000 spill.

6.4 Bonusspill

I dagens lovverk representerer mulighetene assosiert med bonusspill et betydelig smutthull i lovgivningen. De opprinnelige satsene kan settes til side og det har ført til bonusspill med mulighet for langt høyere innsats enn i hovedspillet. I forbindelse med utarbeidelse av den nye forskriften, er det viktig at Lotteritilsynet sørger for at dette smutthullet blir tettet igjen.

Effekten av bonusspill i forhold til problemspill er ikke dokumentert i forskningen [16]. Dette bør således prioriteres i forskningsarbeidet som skal gjøres.

6.5 Jackpot

Jackpot er ikke tillatt i noen form.

6.6 Informasjon til spilleren og andre spilltekniske begrensninger

6.6.1 Erfaringer fra forskningen

I [15] er det gjort omfattende undersøkelser på effekten av pop- ups, permanent klokke på displayet, bruk av kreditt kontra pengeverdi og automatisk utbetaling. Undersøkelsene viser at tiltakene fører til økt bevisstgjøring rundt spillaktiviteten, redusert total tid for spillsesjonen, men ingen nevneverdig implikasjon for omsetningen. I hvor stor grad det har betydning for problemspill er uklart, men økt bevissthet rundt spillaktiviteten anses som positivt [12]. I og med at det ikke er identifisert klare negative sider, innføres tiltakene. Også her er det avgjørende med videre forskning for å klargjøre effekten av tiltakene.

6.6.2 Pop- ups

En automatisk melding til spilleren skal komme opp på skjermen etter 45 minutter med spørsmål om spilleren vil fortsette. Etter dette skal meldingen gjentas hvert 30 minutt. Meldingen skal dessuten inneholde en oversikt over netto spillsesjon.

Alle pop- ups må aktivt besvares av spilleren med en innlagt responstid på minimum 15 sekunder.

6.6.3 Informasjon på automaten

Lotteritilsynet skal utarbeide standard oppsett for den informasjonen som skal være synlig på automaten. Dette skal minimum inneholde:

På skjermen på hver automat skal det til enhver tid være godt synlig:

- klokke

Ved spillets begynnelse skal det på skjermen være godt synlig informasjon om:

- hvordan automaten fungerer og forklaring av randombegrepet
- spillets teoretiske utbetalingsprosent
- spilleavhengighet og nummer til hjelpelinje

På automaten skal det til enhver tid være godt synlig informasjon om:

- spilleavhengighet og nummer til hjelpelinje
- kontaktopplysning som benyttes ved feil på automatene
- operatør og automatprodusent
- kontaktinformasjon til Lotteritilsynet - utsteder av typegodkjenning og utplasseringstillatelse

Informasjon som skal være mulig å hente frem under spillets gang:

- nettoberegning av total spillsesjon
- utbetalingsprosent for det aktuelle spillet
- alle mulige gevinst- og innsatskombinasjoner
- spilleavhengighet og nummer til hjelpelinje
- hvordan automaten fungerer og forklaring av randombegrepet
- oppdatert versjonsinformasjon, typegodkjenning og utplasseringstillatelse

6.6.4 Audiovisuelle begrensinger

Audiovisuell utforming fremheves i [6] som en driver av problemspill. Det skal derfor legges begrensninger ved at det utarbeides detaljerte bestemmelser for den audiovisuelle utformingen av automatene. Disse skal blant annet sikre at når automaten ikke er i bruk, skal den ikke gi fra seg lyd og ha en statisk lysutforming. Symbolbruken på automaten må dessuten ikke være støtende.

6.6.5 Kun reelle penger i banken

Status i displayet skal vise beløp i kroner. Bruk av ”kredit” eller ”kreditt” er forbudt.

6.6.6 Automatisk gevinstutbetaling

Automatisk utbetaling skal forekomme når akkumulert gevinst og tilgjengelig kreditt overstiger beløp tilsvarende maksimal gevinst (NOK 1500).

6.6.7 Autoplay og villedende informasjon

Det er forbud mot autoplay og mot å gi et feilaktig og misvisende bilde av at spilleren er nære ved å få en gevinst. Det er forbudt å gi inntrykk av at spillet har et ferdighetsmoment.

6.6.8 Utbetaling

Alle gevinster skal betales ut i form av en ticket- utbetaling. Denne må løses inn i kassen i samme lokalet innen 2 timer etter gevinsten er oppnådd. Det skal fremgå av kupongen hvor lenge den er gyldig og hvor den kan løses inn.

Automaten må gi mulighet for tilbakebetaling av enhver innsats over NOK 50 og enhver gevinst.

7 Fordeling av nettoomsetningen

7.1 Fordelingsnøkkel mellom aktørene

Ved sammenligning av andel av nettoinntektene som går til formålene/ myndigheten i andre markeder [2], er den norske formålsandelen lav. Formålsandelen settes til 60 % av nettoinntektene, andelen til lokalinnhaver settes til 14 %, andelen til operatør settes til 25 %, og andel til forebygging og behandling og forskning på området spilleavhengighet settes til 1 %.

Det er ikke tillatt for operatør å utføre oppgaver for lokalinnhaver uten et bidrag som dekker minimum operatørens kostnader. Alle avtaler mellom operatør og lokalinnhaver skal

rapporteres til Lotteritilsynet. Under ingen omstendigheter har operatør mulighet til å gi lokalinnhaver vederlag for oppstillingsplass utover den regulerte leie.

Det er anledning til å justere alle satser med 12 måneders forvarsel gjennom en forskriftsendring, etter innspill fra Lotteritilsynet og bransjerådet.

7.2 Pottsystem

7.2.1 Fremtidig pott

Det eksisterer allerede i dag et pottfordelingssystem som benyttes til å fordele overskuddet fra Norsk Tippings virksomhet. For å gjøre pottsystemet knyttet til gevinstautomatene så effektivt som mulig, er det ønskelig å knytte disse pottene sammen.

En effektiv og rettferdig fordeling av midlene fra gevinstautomatene kan derfor oppnås ved å innlemme automatmidlene i spillemidlene. Spillemidlene består i dag av overskuddet fra Norsk Tipping sine spill og fordeles likt mellom kultur og idrett. Ved innlemmelse av automatmidlene, må ny fordeling vedtas med en deling mellom idrett, kultur og formål hvor den innbyrdes fordeling bør gjenspeile dagens nivå.

Ved å samle alt i én pott oppnås større stabilitet for de som mottar tilskuddene. En innbyrdes omsetningsdreining mellom de ulike spillene vil ikke påvirke bidragsmottakerne.

KKD er ansvarlig for å fordele midlene til formålene og følger dagens prinsipper for idrett og kultur med en fordeling mellom øremerket støtte til prosjekter eller investeringer og generelle tilskudd. For å sikre stabilitet og langsiktighet i arbeidet til organisasjonene bør det være minimumssatser for de generelle tilskuddene de skal motta hvert år. Det presiseres at også små formål skal motta støtte og at det er åpent for alle formål å søke om støtte.

7.2.2 Overgangsordning

I forbindelse med innføringen av pottsystemet, er det nødvendig med en overgangsordning for å sikre stabile tilskudd til formålene. En mulig løsning kan være en gradvis overgang fra faste tilskudd med utgangspunkt i 2005- nivå til full implementering av den fremtidige modellen med tilskudd basert på en prosentsats av den totale potten.

7.3 Forebygging og behandling av spilleavhengighet

1 % av nettoomsetningen settes av til en problemspillpott som skal bidra til å dekke forebygging av, behandling av og forskning på området spilleavhengighet. Lotteritilsynet er ansvarlig for fordelingen av problemspillpotten, men det skal være et krav at forskningen mottar minimum 40 % av midlene. Disse midlene skal øremerkes:

Forebygging:

- Bredt anlagt og langvarige reklamekampanjer som øker forståelsen og oppfordrer til behandling av spilleavhengighet.
- Undervisning om spill og spilleproblemer i skolen.
- Informasjon ved automater og spillesteder generelt.
- Opplæring av lokalinnhavers personell.

Behandling:

- Drift av sentralt koordinerende organ for all behandling av spillproblemer. Inkluderer organisering av forebyggende tiltak. Organet skal sikre langsiktighet.
- Ansvar for behandling pålegges helsesektoren på linje med alkoholproblemer.
- Bredt spekter av behandlingsformer (selvhjelp, telefon, gruppeterapi, samtalerapi og sykehusinnleggelse).
- Rådgivende funksjon overfor reguleringsmyndighet.
- Det skal oppfordres til tverrfaglig samarbeid.

Forskning:

- Konsekvent standardiserte undersøkelser med jevne mellomrom utformet og tolket av kompetente ressurser.
- Øremerkede midler til spillproblemforskning som utdeles gjennom eksisterende relevante organer for sosial forskning.
- Bransjesamarbeid gjennom bransjerådet med utprøving av tiltak i småskala.
- Rådgivende funksjon for reguleringsmyndigheten.

Problemspill er et tema som går på tvers av spilltypene, og problemspillpotten burde derfor være finansiert av samtlige pengespill. En samlet håndtering må til for å oppnå størst mulig effekt i arbeidet mot spilleavhengighet.

8 Økonomiske implikasjoner

8.1 Generelle forandringer i markedet

Flere av tiltakene som innføres har en betydelig omsetningseffekt. Innføringen av alkoholforbud og maksimalt 4 automater pr. utplasseringssted vil fjerne en rekke automater fra markedet. Noe av denne omsetningen vil overføres til andre automater, men det vil også medføre en reduksjon i totalmarkedet. Strengere håndhevelse av 18-års aldersgrense gjør samtidig at omsetning fra mindreårige spillere reduseres.

Innføringen av VLT- automater og overføring av kontanthåndtering til lokalinnhaver vil gi markedet en ny kostnadsstruktur. I tillegg vil VLT- automatene kunne medføre en endring i omsetning som er vanskelig å forutbestemme nøyaktig.

Justering av satsene til de ulike aktørene i markedet, ny fordeling av arbeidsoppgaver og at snittomsetningen pr. automat synker på grunn av nye automater gjør at dagens tilpassning med anslagsvis 16 000 automater vil forandre seg. Spesielt justeringen av formålsandelen og dermed reduksjon av operatørandelen er et effektivt middel for å redusere antallet automater. Antallet automater i markedet tilpasses av den marginale fortjenesten pr. automat for operatørene, og beregninger viser at antallet automater vil bevege seg ned mot 10 000 med de nye satsene. Dette vil innebære en reduksjon i omsetning, men det er automatene med minst omsetning som forsvinner fra markedet og deler av omsetningen flyttes til andre automater.

Resultatet totalt sett for markedet er en reduksjon i netto omsetning på opptil 40 % og brutto omsetning reduseres med det tilsvarende.

8.2 Implikasjoner for formålspotten

Overføringen til formålene vil være om lag på samme nivå som de 2 Mrd. NOK som ble overført i 2004. Nettoomsetningen i markedet vil synke, men økningen av formålsandelen fra 40 % til 60 % veier opp for reduksjonen i omsetning.

8.3 Implikasjoner for operatører

Justeringen av operatørandelen til 25 % vil redusere profitten operatørene har i dag ned. Overføringen til operatørene vil i sum mer enn halveres fra 2004 nivå. Justeringen kombinert med den nye kostnadsstrukturen, innføringen av VLT- automater og strengere autorisasjonskrav vil vise seg svært vanskelig for mange av dagens aktører. Forandringene vil medføre at det er nødvendig med størrelse og profesjonalitet for å kunne drive lønnsomt. En sterk regulator som følger opp operatører og justerer formålsandelen vil kunne begrense lønnsomheten og antallet aktører i markedet.

8.4 Implikasjoner for lokalinnehavere

I likhet med operatørene reduseres andelen til lokalinnehavere slik at inntekten tilsvarer et mer normalt nivå i forhold til de ressursene automatene krever. Samtidig overføres ansvaret for tømning og gevinstutbetaling til lokalinnehavere. Den økte belastningen for lokalinnehavere reflekteres i at andelen av nettoomsetningen kun er redusert til 14 %. Denne justeringen kan allikevel medføre at automatutplasseringen vil revurderes ved enkelte utplasseringssteder. I sum vil den totale overføringen til lokalinnehavere omtrent halveres.

8.5 Overgangsordning

På grunn av de nye satsenes betydelige implikasjoner for markedet, spesielt operatører, kan det vurderes en gradvis opptrapping til 60 % formålsandel. Dette kan gjøres ved at operatør andelen først settes til 30 % og deretter senkes til 25 % over noen år, formålsandelen vil da økes fra 55 % til 60 %. Ved å sette formålsandelen til 60 % umiddelbart vil det tvinges frem en umiddelbar omstrukturering av bransjen. Dette kan medføre at formålsoverføringene i noen år svekkes betydelig ettersom enkelte aktører vil satse og ikke klare å overleve. En gradvis opptrapping fra 55 % til 60 % vil gi operatørene mulighet til å tilpasse seg den stadig økende formålsandelen og derfor gi en smidigere konsolideringsprosess i markedet.

9 Sammenligning med andre modeller – de viktigste forskjellene

9.1 Forbedringer fra eksisterende modell

9.1.1 Generelt

Den foreslåtte optimale modellen vil føre til en rekke forbedringer i forhold til eksisterende modell. De viktigste er:

- Redusert spilleavhengighet og bedre overholdelse av 18-års aldersgrensen.
- En mer oversiktlig og effektiv bransje med færre aktører og redusert antall automater
- Økt formålsandel

9.1.2 Ansvarsfordeling

Erfaringer fra andre land viser at et sterkt og uavhengig kontrollorgan er viktig for å oppnå et effektivt og velfungerende marked, og Lotteritilsynet fremstår derfor i den optimale modellen

som et uavhengig organ med en mer aktiv rolle og klare sanksjonsmuligheter. Tilsynet skal delta aktivt i arbeidet med forebygging, behandling og forskning på området spilleavhengighet og opprettholde sitt ansvar om å offentliggjøre statistikk fra bransjen.

Når det gjelder lokalinnehaverne, er disse i dagens situasjon lite involvert i den daglige driften til tross for at de mottar en betydelig andel av nettoomsetning. En vurdering av den generelle effektiviteten i bransjen indikerer at lokalinnehaverne bør overta tømmingsansvaret. En tettere oppfølging av aldersgrensen bør dessuten pålegges lokalinnehaverne.

Operatørene er i den nye modellen forpliktet til å delta aktivt i arbeidet med forebygging av og forskning på området spilleavhengighet.

9.1.3 Utplasseringssteder

I dag finnes det ikke noe tak for antall automater per utplasseringssted og heller ingen restriksjoner i forhold til kobling med alkoholservering. Dette har blant annet ført til at ca. 7-8 % av automatene i Norge er plassert i puber og andre lokaler med alkoholservering, og det har dessuten åpnet for muligheten til å samle automater i spillehaller.

Forskningen fremhever nettopp det å unngå en kobling med alkohol som et av de viktigste tiltakene mot spilleavhengighet. Dessuten fremheves lokaler med mange automater som uheldig da de er med på å skape spillemiljøer.

I den foreslåtte modellen er det tatt hensyn til dette ved:

- Krav til maksimalt fire automater per utplasseringssted hindrer etablering av uheldige spillemiljøer. Som en konsekvens vil spillehallene forsvinne.
- For å unngå koblingen mellom alkohol og spill, legges det ned forbud mot plassering av automater i lokaler med alkoholservering.

Et tilleggskrav som pålegges utplasseringsstedene er godt synlig informasjon om spilleavhengighet. Dette kommer som en følge av at opplysning til spillerne blir ansett som et viktig tiltak for å redusere spilleavhengigheten.

9.1.4 Aldersgrense, overvåking og kontroll

I dag er kontrollen med aldersgrensen langt fra god nok. Den bygger på visuell kontroll av spillerne fra betjeningen i lokalet.

Et av hovedmålene til den foreslåtte autorisasjonsmodellen er nettopp god opprettholdelse av aldersgrensen, og følgende tiltak er derfor innført:

- Ticket- utbetaling med kort gyldighetstid og legitimasjonsplikt ved innløsning av kupongen.
- Bedret kontroll oppnås dessuten ved at automatene skal plasseres slik at de er synlige for betjeningen.
- Et insentiv for lokalinnehaver og operatør til å kontrollere spillerne er en strengere kontroll av aldersgrensen fra Lotteritilsynet med tilhørende sanksjonsmulighet.

9.1.5 Spilltekniske begrensninger

Innføring av VLT- automater muliggjør fleksibilitet til å gjøre raske endringer i forhold til spilleavhengighet og mer detaljert rapportering. VLT- automatene i kombinasjon med ticket-

utbetaling og lokaleier som ansvarlig for tømning av automatene gir en mer effektiv verdikjede enn i dag. Lotteritilsynet gis innsikt og overvåkningsmulighet gjennom detaljerte data på oppgjør og spillstatistikk ved bruk av faste protokoller.

Det er et smutthull i dagens automatforskrift [7] som har ført til en annen type bonusspill enn det som var tiltenkt da forskriftene ble utarbeidet. I dagens bonusspill er maksimal innsats langt høyere enn det tiltenkte nivå. Dette smutthullet tettes igjen i den optimale modellen.

Informasjon til spilleren er i dagens lovverk vektlagt i liten grad. Internasjonal forskning [12] slår derimot fast at informasjon til spilleren er positivt i forhold til spilleavhengighet. Den nye reguleringen inneholder derfor detaljerte krav til informasjon på automatene, krav til automatiske meldinger til spilleren, synlig klokke, nettoberegning av total spillsesjon samt krav om bruk av kroneverdi og ikke kreditt.

9.1.6 Fordeling av nettoomsetning

Formålene mottar per i dag kun 40 % av nettoomsetningen fra gevinstautomatene. Videre er det ikke satt av midler til arbeidet mot spilleavhengighet. En sammenligning med andre land viser at det er betydelig potensial for å øke formålsandelen og forskningen er entydig i at midler til forebygging, behandling og videre forskning på området spilleavhengighet er avgjørende for å redusere antallet spilleavhengige.

Den optimale modellen tar hensyn til dette ved en betydelig økning i formålsandelen fra dagens nivå. 1 % av omsetningen øremerkes til forebygging, behandling og forskning på området spilleavhengighet og er et betydelig grep mot spilleavhengighet og signaliserer samtidig at problemstillingen tas på alvor.

De økte bevilgningene til formål og til arbeidet mot spilleavhengighet skal dekkes inn fra andelen til operatørene og lokalinnhaverne. I dag er det et klart potensial for å stramme inn rammebetingelsene til både operatører og lokalinnhavere for å fremprovosere mer effektiv drift og nedjustere de høye profittmarginene til aktørene.

9.2 Forbedringer i forhold til foreslått monopolmodell

9.2.1 Generelt

Den nye monopolmodellen med Norsk Tipping AS som eneste operatør er beskrevet i [8,9]. Intensjonen for innføringen av denne modellen er fra regjeringens side å redusere spilleavhengigheten i Norge. Dette skal oppnås ved statens direkte kontroll gjennom eierskap i Norsk Tipping, og ved fravær av konkurranse i markedet.

Argumentet om at et monopol fører til redusert spilleavhengighet støttes ikke av internasjonal forskning. En av de ledende forskerne innen problemspill, Rachel Volberg [16,17], hevder derimot at i de tilfeller der myndighetene selv er operatør oppstår det konflikt mellom ønsket om økt inntekt og beskyttelse av spillerne. I sammenligningen som er gjort med andre land [2] hvor prevalensundersøkelser på spilleavhengighet er gjennomført, kan det ikke påvises noen sammenheng mellom reguleringsform og spilleavhengighet. Det eksisterer en rekke eksempler på at når myndighetene opptre som operatør tar implementeringen av tiltak ment for å skåne spilleren unødvendig lang tid. Den tette sammenhengen mellom operatør og regulerende myndighet er dessuten uheldig fordi myndighetsstyrte spilloperatører i sterk grad kan påvirke lovgivende og regulerende myndighet.

Norsk Tippings virksomhet i Norge avviker ikke fra observasjonene fra andre land med monopoler. I Norge driver Norsk Tipping aktiv markedsføring av sine spill og har sågar egne programmer på nasjonalt fjernsyn hvor spilltrekninger foretas. I de planlagte spillereglene er det en klausul som gir Norsk Tipping mulighet til å komme med utfyllende bestemmelser til spillereglene som i praksis betyr at operatøren også opptrer som regulerende myndighet.

I Sverige har Svenska Spel monopol på automatvirksomheten. Professor Sten Rönnerberg påpeker i [13,14] at det er avgjørende for de svenske myndighetene å trekke seg ut av operatørrollen og heller forsterke sin kontrollfunksjon i Lotteriinspektionen. Dette er nettopp for å kunne sikre at staten setter spillernes velferd i fokus og ikke kommersielle hensyn til spilldriften.

Monopolmodellen, slik den er utformet av KKD, inneholder dessuten en rekke klare svakheter i forhold til den optimale autorisasjonsmodellen hvor både erfaring og økonomisk teori tilsier at monopolet vil føre til et mindre effektivt marked og den konkrete norske modellen, en økning i spilleavhengigheten.

9.2.2 Ansvarsfordeling

Den foreslåtte monopolmodellen vil medføre en uheldig maktkonsentrasjon hos operatøren hvor den regulerende myndigheten, Lotteritilsynet, nøytraliseres og får begrenset mulighet til å påvirke markedet.

9.2.3 Utplasseringssteder

Det tiltenkte utplasseringsmønsteret i monopolmodellen er lite gunstig i forhold til koblingen til alkohol ved at det åpnes for å ha en rekke automater i lokaler med alkoholservering samtidig som dagligvarebutikker og kjøpesentra nektes automatutplassering. Monopolmodellen vil dessuten føre til en større automatkonsentrasjon ved innføring av spillehaller og spillkafeer samtidig som det ikke er lagt noe tak på antall automater per sted. Dette er i strid med råd fra ledende forskere i bransjen [1,16]. Det spredte utplasseringsmønsteret fremheves som et viktig argument for hvorfor Norge har så lav spilleavhengighet. Spillehaller og -kafeer er dessuten med på å skape uheldige spillmiljøer.

9.2.4 Aldersgrense, overvåking og kontroll

Ticket- utbetaling med 30 dagers gyldighetstid åpner for muligheten for mindreårige å selge/ få hjelp til å løse inn kupongen.

9.2.5 Spilltekniske begrensninger

Spillereglene for utbetalingsautomater [8] er langt mindre detaljert enn dagens forskrift og gir operatøren stor frihet til å utforme automatene selv. Det er til og med en klausul i spillereglene om at operatøren, Norsk Tipping AS, kan "gi utfyllende bestemmelser til spillereglene". Dette innebærer i praksis at operatøren har stor grad av frihet til å utforme automatene etter eget ønske.

Det er en rekke uklarheter og motstridende elementer i de nye spillereglene som kan føre til problemspilldrivende automater. Blant annet er:

- Bingohaller unntatt fra spillereglene.
- De endringer som er gjort for å "stramme inn" har liten eller ingen effekt. Det er ikke satt noe tak for maksimal innsats eller forholdet mellom innsats og maksimal gevinst.

Minimum spilltid på 3 sekunder per spillomgang er i realiteten en oppmykning fra dagens krav ved at en spillomgang kan inneholde opptil 4 spillsekvenser.

- Forbudet mot jackpot tatt bort.
- Forbudet mot autoplay tatt bort.
- Det ikke et klart definert krav til tilfeldighet. I tillegg skal spilleren kunne påvirke utfallet av spillet. Dette åpner for problemspilldrivende automater som utnytter spillerens falske følelse av kontroll.
- Det er ingen begrensning på bruk av kredittkort som betalingsmiddel.

9.2.6 Fordeling av nettoomsetning

Fordelingen av nettoomsetningen fra gevinstautomatene vil sannsynligvis bli mindre synlig med en monopolmodell. I Sverige, hvor Svenska Spel har monopol, skilles det ikke mellom automatmidler og andre tippemidler. Dette gjør det vanskelig å kontrollere at driften er effektiv.

I monopolmodellen er det kun lagt opp til overføring av 0,5 % av nettoomsetning til forebygging, behandling og forskning på problemspill.

9.3 Sammenligning med eventuell konsesjonsmodell

9.3.1 Bruk av konsesjon som virkemiddel mot spillproblemer

I markeder der forbruk av et produkt medfører en samfunnsmessig kostnad, slik som problemspill, vil ikke markedet selv finne den beste samfunnsmessige tilpassningen. I tilfelle med automatspill vil et uregulert marked føre til overforbruk av spill og dermed spillproblemer. Myndighetene er nødt til å begrense markedet med reguleringer for at det skal bli samfunnsøkonomisk velfungerende. Ved regulering av markeder er det en rekke forskjellige tiltak myndighetene kan bruke. For spillmarkedet vil aktuelle tiltak kunne være [11]:

- Strengt kriterier for spillene som kan tilbys.
- Avgift på spill for å øke prisen og dempe etterspørselen.
- Bestemme spillomsetning gjennom kvoter til aktørene.
- Begrense tilgang til nødvendig ressurser som utplasseringssteder og automattillatelser.

Forskning viser at problemspill bare i mindre grad er drevet av omsetning og antallet automater [1, 16, 17]. Et monopol eller en konsesjonsløsning med flere aktører vil først og fremst være et effektivt middel for å begrense antall automater. I en slik løsning vil et absolutt antall kunne bestemmes. Et monopol eller en konsesjonsløsning ville også kunne brukes til å begrense spillomsetning ved å gi aktørene kvoter. Det er imidlertid en rekke andre faktorer som har større betydning for spillproblemer enn antallet automater og omsetning.

Enkelte markeder er naturlige monopol eller har på grunn av stordriftsfordeler plass til et begrenset antall aktører. I slike tilfeller kan myndighetene velge å gi et begrenset antall aktører en enerett eller konsesjon for å sikre etablering i markedet og tilbud til befolkningen. Aktørene får på den måten den nødvendige trygghet for å investere i markedet. Det er ikke tegn til at automatmarkedet krever denne sikkerheten.

I en autorisasjonsmodell vil antallet automater kunne bestemmes gjennom justering av formålsandelen. Ved en høy formålsandel (og lav andel til operatør og lokalinnehaver) vil færre automater være lønnsomme og antallet reduseres. Antallet operatører kan reguleres gjennom kravene for å få autorisasjon. Dette gjelder både krav som innebærer investeringer i form av for eksempel VLT, fast avgift for autorisasjonen, og krav til profesjonalitet og økonomisk stabilitet.

Begrensninger ved hjelp av monopol eller konsesjonsløsninger er derfor ikke nødvendig for å begrense spilleavhengighet.

9.3.2 Aktuelle konsesjonsmodeller for automatmarkedet

Det er to aktuelle konsesjonsmodeller for regulering av spillmarkedet:

1. En modell hvor myndighetene setter rammer for antall automater, utplasseringsmønster, spilltekniske reguleringer etc. og hvor aktørene byr på overføringer til formålene (enten gjennom løpende betaling og/ eller formålsandel)
2. En modell hvor myndighetene definerer de økonomiske parametere og aktørene beskriver hvordan man vil drive på en mest mulig ansvarlig måte, blant annet i forhold til spilleproblemer.

Til tross for at begge modellene bygger på konsesjoner til et begrenset antall aktører med et fast fordeling av automattillatelse til hver aktør er dynamikken i de to modellene svært forskjellig.

I modell 1. sikres maksimal overføring til formålene gjennom økonomiske utvelgelsesvilkår i anbudskonkurransen mens myndighetene definerer reguleringer som begrenser spillproblemer. I modell 1. vil myndighetene gi konsesjoner etter kvantitative og enkelt målbare parametere. Myndighetene vil i modell 1. måtte gjøre det samme arbeidet med regulering av markedet for å redusere spilleavhengighet som i en autorisasjonsmodell. Aktørene vil i anbudene prise inn fremtidig risiko. Denne risiko vil komme fra usikkerheten til inntekter og kostnadsstrukturen med helt nye VLT- automater. I tillegg vil myndighetene være låst til ett reguleringsregime i de årene konsesjonen gjelder. Fleksibilitet i konsesjonsvilkårene vil gi utslag i større risikopremie i anbudene.

I modell 2. definerer myndighetene de økonomiske parametrene på forhånd og aktørene byr med tiltak for å begrense spilleavhengighet. Modell 2. innebærer at myndighetene baserer vurdering av anbudene på skjønn. Modell 2. gir ikke konkurranse om økonomiske parametere eller effektivitet og vil således på sikt gi lavere overføringer til formålene. Forskere innen [1, 12,14] spillproblemer understreker at en av de viktigste forutsetningene for en vellykket regulering er at myndighetenes innsats er sentralisert og samkjørt. Ved å overlate utviklingen av tiltakene til aktørene i markedet vil innsatsen verken være sentralisert eller samkjørt.

En autorisasjonsmodell hvor myndighetene ikke er låst til vilkårene i konsesjonsavtaler vil gi et mye større rom for kontinuerlig utvikling av tiltakene, behandlingen og det forebyggende arbeidet mot spilleproblemer. I tillegg vil en sterk regulerende myndighet overvåke markedet og derigjennom kunne justere aktørenes profitt for å sikre høyest mulig formålsandel.

10 Referanseliste

- 1 Abbot, Max (2005): Leder for fakultetet for Helse og miljø ved Auckland University of Technology *Private samtaler*
- 2 BCG (2005): *Benchmark studium av ulike lands gevinstautomatregulering*
- 3 BCG (2005): *BCG- analyse*
- 4 Blaszczynski, Alex og Sharpe, Louise og Walker, Michael (2001): University of Sydney, Australia. *The assessment of the impact of the reconfiguration on EGM as harm minimisation strategies for problem gambling*
- 5 Greenhill, Peter (2005): Tidligere administrerende direktør hos spillprodusent *Private samtaler*
- 6 Johansson, Agneta og Götestam, Gunnar K. (2004): Behavioural medicine, department of neuroscience, NTNU, Norway No 95, Vol 25. *Risk factors for problematic gambling: A critical literature review*
- 7 Kultur- og kirkedepartementet (1998): FOR 1998-08-28 nr 853 *Forskrift om typegodkjenning av gevinstautomater*
- 8 Kultur- og kirkedepartementet (2004): *Spilleregler for utbetalingsautomater*
- 9 Kultur- og kirkedepartementet (2004): *Vilkår for oppstilling av utbetalingsautomater*
- 10 McMillen, J. og Marshall, D. og Murphy, L. (2004): Australia. *The use of ATMs in ACT gaming venues: An empirical study*
- 11 Pindyck, Robert og Rubinfeld, Daniel (1998): *Microeconomics*
- 12 Productivity commission (1999): Australia. *Productivity commission National gambling survey*
- 13 Rönnerberg, Sten: Professor emeritus *Guidelines for Responsible gambling policy in Sweden*
- 14 Rönnerberg, Sten (2005): Professor emeritus *Private samtaler*
- 15 Schellinck, Tony og Schrans, Tracy (2002): Atlantic Lottery corporation *Video lottery responsible gaming feature research – final report*
- 16 Volberg, Rachel (2005): Dr. Har arbeidet med spill og problemspill i en rekke land siden 1986. *Private samtaler*
- 17 Volberg, Rachel (2005): Dr. Har arbeidet med spill og problemspill i en rekke land siden 1986 *Report concerning the regulation of VLTs in Norway*