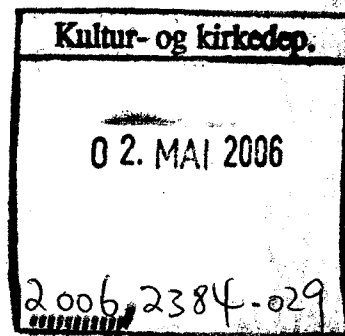


Kultur- og Kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Oslo/Åndalsnes 26 04 2006



Høringsuttalelse til Kultur- og kirkedepartementets høringsbrev 22.02. 2006 om endringer i forskrifter vedrørende drift av gevinstautomater

1. Innledning og oppsummering

Norsk Lotteri- og automatbransjeforbund (NOAF) vil innledningsvis presisere at vi deler departementets målsettinger om å innrette automatmarkedet slik at det i størst mulig grad forhindrer skadevirkningene av spill.

NOAFs holdning til departementets høringsforslag kan oppsummeres slik:

- NOAF har forståelse for intensjonen bak forbudet mot seddelmottak på automatene og vil etterkomme departementets forbud innen gitte frister.
- NOAF vil ikke motsette seg forslaget om forbud mot samlokalisering av gevinstautomater og vekslingsautomater, men stiller seg noe tvilende til effekten av dette forslaget.
- Kontrollhensynet tilsier at det er tvingende nødvendig at seddelmottaket kreves blokkert fra samme dato som forbudet mot seddelinntak trer i kraft.
- NOAF slutter seg til Bingo & Lotteriforbundets høringsuttalelse vedrørende de foreslåtte endringer i bingoforskriften
- I lys av at departementet vurderer ytterligere innstramminger i automatmarkedet, vil NOAF ikke motsette seg at tillatelsene foreløpig ikke forlenges ut over 31.12.2006. Vi forventer at det så snart som mulig gis rimelig forutsigbarhet for forlengelse av tillatelsene i 2007, og at tillatelsene minimum forlenges til 31.03.2007.
- NOAF har tidligere fremsatt en rekke forslag til tiltak som kan bidra til å redusere problematisk spilleatferd. Vi forventer å bli tatt med på råd i vurderingen av nye tiltak som vurderes iverksatt i forbindelse med en ytterligere forlengelse av tillatelsene fra 01.01.2007.

2. Forslaget om forbud mot bruk av sedler

NOAF har forståelse for intensjonen bak forbudet mot å benytte sedler på gevinstautomatene, og vil etterkomme departementets krav innen gitte frister.

Selv om effekten av forslaget ikke kan dokumenteres med forskning, ser NOAF ikke bort fra at seddelforbudet vil medføre ”nedkjøling” av spilleren eller tvungne spillepauser. Dette er i tråd med uttrykte mål i Handlingsplanen vedrørende spill.¹

Forbudet mot bruk av sedler vil innebære at spilleren må foreta flere aktive valg:

1. For det første må spillere som ikke har tilgjengelig mynt på seg, velge å veksle sedler til mynt for å kunne spille.
2. Under spillforløpet påføres spillerne en forsinkelse mellom påkast av hver enkelt mynt og aktiv spilldeltakelse
3. Når spilleren har brukt opp alle mynter, må spilleren på nytt foreta et aktivt valg om hvorvidt han/hun skal veksle flere sedler til mynt for å spille mer.

Disse ”forsinkelsene” vil gi spilleren anledning til kritisk refleksjon og vurdering av eget forbruk både før, under og etter spillet. I tillegg vil det oppstå andre hindringer for vedvarende spill, for eksempel tilgang til veksel.

NOAF mener også at forbudet mot å benytte sedler vil medføre at omsetningen i automatene reduseres. Dette er i tråd med Stortingets uttrykte målsettinger, som NOAF slutter seg til.

3. Forslaget om forbud mot oppstilling av automater i lokaler med veksleautomater

NOAF vil ikke motsette seg forslaget om forbud mot samlokalisering av gevinstautomater og veksleautomater, men vi stiller oss noe tvilende til effekten av dette forslaget. Vi frykter også at forslaget kan medføre utilsiktede konsekvenser for formål

3.1. Begrepet ”lokaler” må tydeliggjøres

Flere lokaler som i dag har oppstilt gevinstautomater, tilbyr allerede veksleautomater til andre formål. Dette gjelder blant annet større butikker, kjøpesentra, rutebil- og jernbanestasjoner, flyplasser og andre knutepunkt. Veksleautomatene er en service for kunder som trenger mynt for å benytte handlevogner mot deponering av 10-kronemynt, til parkeringsautomater og bruk av vendingautomater for mineralvann, kaffe, sjokolade, dagsaviser og lignende. I de fleste større kjøpesentra finnes også bank- eller postfilialer som ofte tilbyr veksleautomater.

I praksis innebærer forslaget et forbud mot samlokalisering av spilleautomater og veksleautomater. Forslaget forutsetter derfor en klar presisering av hva som menes med begrepet ”lokaler”.

Siden alle lokalinnehavere for gevinstautomater må autoriseres i henhold til lotteriloven § 4 c, jfr forskrift 21.12.2002 nr 1366 om Lotteritilsynet og Lotteriregisteret, antar vi at begrepet ”lokaler” henspeiler på autorisert lokalinnehaver. Autorisasjon gis kun til foretak. Dette innebærer at en autorisert leietaker i et senter ikke kan identifiseres med utleier/senteret og vise versa.

3.2. Effekten er usikkert, og forslaget kan få utilsiktede konsekvenser

Blokkering av seddelmottaket innebærer automatisk en betydelig treghet og ønsket tidsforsinkelse i spillet, som kan gi ”nedkjøling” av spilleren.

¹ Lotteritilsynet desember 2004: Handlingsplan for forebygging og spilleavhengighet og reduksjon av skadevirkninger fra overdrevent spill, tiltak 2.1.a om å begrense tilgjengeligheten til pengespill, side 56

Så vidt NOAF kjenner til, finnes det ingen forskning på sammenhengen mellom tilgang til mynt og overdreven spilling. Vi går derfor ut fra at departementets forslag bygger på en antagelse om at tilgjengelighet til mynt vil redusere effekten av forbudet mot seddelmottak på automatene.

Uavhengig av om det står veksleautomat i lokalinnehaverens lokaler, vil spilleren i varierende grad ha tilgang til veksling. Veksling kan skje via personalet, og på kjøpesentra og andre større knutepunkt vil spillerne ha tilgang til veksleautomat i fellesarealer, som faller utenfor lokalinnehaverens autorisasjon.

NOAF antar derfor at omsetningen på automatene til en viss grad flyttes til steder hvor personalet kan tilby veksling til spillerne. Eksempler på slike steder er lokaler som er dedikert til spill som for eksempel spillehaller.

NOAF innser at veksling via personalet kan bidra til å styrke kontrollen med aldersgrensen. Konsekvensene av at omsetningen flyttes til lokaler som kan tilby veksling, vil imidlertid også være at formålenes inntekter fra automatene blir ennå skjevare fordelt enn tilfellet er i dag. Prinsipielt mener NOAF at tiltak som kan medføre en endring i formålenes inntekter fra automatene, bør være ledd i en helhetlig plan, hvor formålene behandles på like vilkår.

4. Tidspunktet for iverksetting

I høringsbrevet er forbudet mot sedler og veksleautomater foreslått iverksatt f.o.m. 01.06.2006. Det foreslås videre at automatene skal blokkeres fysisk for bruk av sedler med virkning fra 01.08.2006. I kommentarene til forslaget, punkt 2 sjette avsnitt, fremgår det at forbudet mot bruk av sedler i perioden fra 01.06-01.08.2006 ”skal håndheves av den som er ansvarlig for oppstillingen av automaten”. NOAF forstår det slik at det er entreprenør som er ”ansvarlig for oppstilling av automaten” og derved for håndheving av forbudet, jfr ordlyden i lotteriloven § 4 c.

Ansvar for den fysiske blokkeringen av seddelmottaket, vil naturlig ligge til entreprenøren for den enkelte gevinstautomat. Entreprenøren har således et tydelig ansvar innenfor en gitt frist. Ansvar for å håndheve forbudet mot bruk av sedler frem til seddelmottaket er blokkert, vil måtte legges til lokalinnehaveren.

Enten departementet har ment at forbudet skal håndheves av entreprenør eller lokalinnehaver, vil det være en tilnærmet umulig kontrolloppgave å påse at spillere ikke benytter et seddelinntak som er tilgjengelig på automaten.

NOAF er kjent med at Lotteritilsynet har gitt signaler om at forslaget skal forstås slik at forbudet er ment å ha gyldighet fra 1. juni 2006 for nye automater som plasseres ut i markedet, mens tidsperioden 01.06-31.07.2006 er ment som en overgangsperiode for å bygge om automater som allerede er utplassert på det tidspunktet forskrifts-endringen blir vedtatt.

NOAF vil på det sterkeste understreke at vi ikke ønsker en situasjon som legger opp til at hele bransjens troverdighet svekkes som følge av at seddelforbudet ikke lar seg gjennomføre, eller ved at det skapes usikkerhet blant publikum om iverksettingen av forbudet.

Vi vil derfor uttrykkelig be om at seddelmottaket kreves blokkert fra samme dato som forbudet mot seddelinntak treer i kraft.

NOAF er innforstått med at forbudet mot å benytte sedler ønskes iverksatt så snart som mulig. Den permanente sperren på seddelinntaket skal monteres på ca 15 500 automater.

I forslaget til endring av forskriftens § 3, nytt fjerde punktum, fremgår det av ordlyden at seddelinntaket skal være satt ut av funksjon ved ”innvendig eller utvendig fysisk sperre”. NOAF mener at formuleringen er uheldig, da et seddelmottak som er sperret fra innsiden kan virke villedende på publikum. NOAF foreslår derfor at ordlyden i nytt fjerde ledd endres til:

”Seddelinntak som er montert på automaten skal være satt ut av funksjon ved permanent utvendig fysisk sperre” [vår understreking].

5. Forslaget om endringer i bingoforskriften

NOAF konstaterer at høringsforslaget også gjøres gjeldende for bingoautomater, som reguleres av forskrift 30.november 2004 om bingo. NOAF slutter seg tilhøringsuttalelse fra Bingo & Lotteriforbundet vedrørende forslaget til endringer i bingoforskriften.

6. Varighet på eksisterende tillatelser

NOAF vil ikke motsette seg at tillatelsene på nåværende tidspunkt ikke forlenges ut over 31.12.2006, til tross for at det neppe foreligger noen dom fra EFTA-domstolen ved utløpet av tillatelsesperioden.

NOAF representerer en bransje med mange hundre ansatte, som de seneste 3 årene har vært kateballer for korte tidsfrister fra departementet og hvor de ansatte har mottatt flere permisjonsvarsler. Vi forutsetter derfor at departementet så snart som mulig gir signaler om varigheten av forlengelser i 2007, og at det uansett utfallet av rettssaken, gis rimelig forutsigbarhet for den videre oppstillingen av automater i 2007.

Statsråden har tidligere gitt signaler om at det private automatmarkedet opprettholdes frem til dom foreligger fra EFTA-domstolen. En forlengelse av tillatelsene følger også av det faktum at EU-kommisjonen har varslet sak mot 7 medlemsland.

7. Ytterligere innstramminger i regelverket for automatdriften.

Avslutningsvis i høringsbrevet varsler departementet at det kan bli aktuelt å vedta ytterligere innstramminger i automatdriften. Slike innstramminger vil i så fall bli vedtatt før det utstedes nye tillatelser fra 1.1.2007. NOAF har opptrådt ryddig i forhold til gjeldende rammevilkår for driften, og vil naturligvis fortsatt lojalt etterkomme et hvert forbud eller pålegg.

Vi har tidligere fremsatt en rekke forslag til tiltak som har dokumenterbar effekt i forhold til å dempe problematisk spilleatferd og ønsker en dialog om konstruktive endringer i automatmarkedet.

7.1. Nye endringer må ta hensyn til utviklingen i automatmarkedet.

Pr. februar 2006 var det registrert 15 667 tillatelser til gevinstautomater i Lotteriregisteret.² Lotteritilsynet anslo i 2001 at det var oppstilt ca 19 000 automater i det norske markedet.³ Antallet gevinstautomater er m.a.o. redusert med ca 3 500 siden 2002. Det er grunn til å tro at antallet automater vil fortsette å gå ned som følge av "frysregelen"⁴, som innebærer at det ikke lenger er tillatt å bytte entreprenør, oppstillingslokale eller formål.

Det er også verd å merke seg at omsetningen i automatene nå ser ut til å stabilisere seg. Brutto omsetning i automatene økte med 4 % fra 2004 til 2005. Dette er betydelig lavere enn økningen i 2004 og 2003. I 2004 økte omsetningen med 14 % og i 2003 med 48 %.⁵ Dette styrker NOAFs tidligere uttalelser om at økningen i 2003 og 2004 i stor grad må tilskrives de lovpålagte utskiftningene i automatparken, som skjedde i denne perioden.

Lotteri- og stiftelsestilsynets måling av spilleatferd i henholdsvis juni og november 2005, viser dessuten en nedgang i befolkningens spill på automatene. Deltakelsen i alle spill viser en økning fra juni til november, bortsett fra Tipping, bingo og automater. Mens deltakelsen i Tipping og bingo viser en nedgang på 1%, er

² Årsmelding 2005 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, side 19

³ Ot.prp.nr 44 (2002-2003) side 23.

⁴ Forskrift 22. september 2002 om oppstillingstillatelse for gevinstautomater og underholdningsautomater § 2 annet ledd, tredje punktum.

⁵ Årsmelding 2005 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, side 19

deltakelsen i spill på automater redusert med 3 % fra 22 % til 19 %.⁶ Deltakelsen i spill på gevinstautomater har mao. heller ikke økt fra 2002 til juni 2005, da målinger fra 2002 viser at 21,4 % av befolkningen spilte på gevinstautomater.⁷ Disse endringene i automatmarkedet ivaretar i seg selv sosialpolitiske målsettinger om å redusere antallet automater og omsetningen fra automatene.

Samtidig viser forekomsten av spill på Internett en betydelig økning. Omsetningen utgjorde ca 4,7 milliarder i 2005, en fordobling fra året før. Både antallet spillere og frekvensen for hvor ofte de spiller, er økende.⁸ Beregninger fra OECD viser at det på verdensbasis ble spilt for 24 milliarder online i 2005, og at omsetningen vil øke til 90 milliarder innen utgangen av 2008.⁹

De norske aktørene i pengespillmarkedet og myndighetene har sammenfallende interesser i å motvirke at spill på Internett fortsetter å øke på bekostning av inntektene til frivillighets-Norge.

7.2. Nye endringer bør innføres i dialog med bransjen

Stortinget avviste i Innst.O.nr 124 (2002-2003) å utsette behandlingen av monopolen med følgende begrunnelse:

„en utsettelse av saken nå vil være ikke å ta utfordringene med spilleavhengighet på alvor, da det vil føre til at den eksplosive utviklingen innenfor spilleautomatfeltet vil fortsette uten forsvarlig kontroll. En utsettelse vil være særlig alvorlig sett i lys av at de tiltak som nå forelås likevel ikke vil kunne gjennomføres med full effekt før fra 2006”

Det er nå snart 3 år siden Stortinget vedtok å innføre monopol på gevinstautomater.

I denne perioden har det knapt nok vært innført noen regulatoriske tiltak for å hindre utvikling av uønsket spilleatferd. Både entreprenørene, formålene og Regjeringen utsettes for stadig skarpere kritikk for ikke å ta skadevirkningene av spill på alvor.

Entreprenørene og formålene har uttrykt vilje til å drøfte alternative tiltak. Det har imidlertid vært flere hindre for bransjen mht til å iverksette endringer på eget initiativ:

- Entreprenørene har i denne perioden levd med svært korte tidshorisonter på tillatelsene, og akseptert dette på bakgrunn av omstendighetene. Korte tidshorisonter gir heller ikke rom kostnadskrevende endringer i automatene.
- Entreprenørens kontrakter med formål og lokalinnhavere, forplikter entreprenørene til å tilby sine samarbeidspartnere optimale betingelser innenfor gjeldende rett. Endringer i automatenes virkemåte må derfor komme som følge av regulering som omfatter alle gevinstautomater, og ikke som spredte initiativ etter hver enkelt entreprenørs forgodtbefinnende.
- Typegodkjenningsforskriften er i seg selv et hinder for å kunne implementere endringer i automatene. Forskriften setter bla en stopper for bransjens forslag om å utbetale gevinster som verdibevis som må innløses av personalet, i stedet for mynt.¹⁰ Dette tiltaket oppfyller også en viktig politisk intensjon, og kunne for lengst vært oppfylt.
- ”Frys-regelen” i forskriften om oppstillingstillatelser, som ble iverksatt i april 2005, stenger i seg selv for den sosialpolitiske intensjonen om å flytte automatene fra lokaler som ikke ivaretar alderskontroll til andre lokaler

⁶ Årsmelding 2005 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, side 20

⁷ SIRUS rapport 2002: Pengespill og pengespillproblemer i Norge

⁸ Årsmelding 2005 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, side 16, jfr uttalelse fra Rune Timberlid i NRK P1 21.02.2006, referanse KL21022006063437

⁹ Newswire, 1. desember 2005, referanse EL01122005074840

¹⁰ Vedlegg/tekniske spesifikasjoner til typegodkjenningsforskriften, punkt 6.1 stiller krav om at automatene skal være utstyrt med minst 1 utbetalingsenhet som utbetaler 10-kronemynter. Alle andre alternative løsninger må i henhold til punkt 6.7 godkjennes av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

NOAF skisserte et klart alternativ til monopol i sitt høringsbrev **17.12.2002**, og mener fortsatt at intensjonene bak lovforslaget fullt ut kan oppnås uten monopol for Norsk Tipping.

Vi vedlegger et sammendrag av vår høringsuttalelse.

Vi tar forbehold om at tiltakene må justeres i henhold til utviklingen i lotteri- og pengespillsmarkedet generelt og dessuten ta i betraktning nyere forskning omkring spilleavhengighet.

Flere av forslagene NOAF fremsatte i høringssvaret, er tilnærmet sammenfallende med forslag som de største organisasjonene fremsatte i sine høringssvar. Vi viser bla. til høringssvar 06.12.2002 fra Den Norske Kreftforening, Flyktningerådet, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norges Blindforbund, Norsk Folkehjelp og Redd Barna, punkt 6, sidene 6 og 7. Vi viser også til høringssvar 16.12.2002 fra Norges Handikapforbund, sidene 5 og 6.

I ettertid har både NOAF og Lotteritilsynet fremlagt forslag til midlertidige endringer i regelverket, som kan gjennomføres i påvente av en rettslig avklaring omkring lovligheten av monopollet.

Regjeringen Bondevik avviste enhver form for dialog med bransjen om alternative løsninger for å imøtekomme Stortingets intensjoner. Det ensrettede målet om å gjennomføre monopollet i hele denne perioden, stiller de politiske bekymringene om spilleavhengighet i et noe underlys lys.


NOAF er fortsatt åpen for at det iverksettes nye reguleringer av automatmarkedet, og deltar gjerne i konstruktive drøftinger om tiltak sammen med øvrige aktører i bransjen.

Vi mener at Lotteri- og stiftelsestilsynet er nærmest til å foreslå nye regelendringer som kan la seg realisere, i samarbeid med bransjen.

Vi forutsetter samtidig at myndighetene følger EØS-reglene i implementeringen av nye tiltak, herunder regler om notifikasjon av tekniske endringer i spillekonseptene.

Oslo / Åndalsnes 26 04 2006.

For Norsk Lotteri og
Automatbransjeforbund
(NOAF).



Ottar Dalset
Styreleder.

Se Vedlegg: Sammendrag fra NOAFs forslag i høringsuttalelse 17.12.2002, side 7.

Vedlegg

Sammendrag fra NOAFs forslag i høringsuttalelse 17.12.2002

NOAF mener at det er helt unødvendig å opprette et monopol som fører til rasing av en hel bransje når målene kan oppnås ved hjelp av noen relativt enkle endringer i regelverket.

For øvrig er NOAF særst enig i alle fem mål, og har følgende forslag til å oppnå målene hurtigere og bedre enn departementets forslag:

- Antallet automater kan reduseres fra dagens 18.500 ned til ikke færre enn 12.000 innen utgangen av 2004. Endelig antall må ses i sammenheng med konsekvensene av nytt oppstillingsmønster.
- Automater kan kun oppstilles i lokaler hvor automatene kan lukkes inn med oppsyn fra disk, dette kan fravikes hvis automatene står oppstilt i umiddelbar nærhet til disken.
- Kravet om færre automater vil medføre at de dårlige utplasseringsplassene lukes vekk, og at den distribusjonskanalen hvor ungdom spiller mest (dagligvare) forsvinner.
- Dette vil medføre at automatene må oppsøkes og blir langt mindre synlige i det offentlige rom. Vi forventer at dette vil betydelig redusere faren for spilleavhengighet.
- Alle premier kan gis ved ticket/verdibevis som må innløses av lokalinnhaver etter forutgående alderskontroll på lik linje med tobakk og alkohol. Dette systemet kan være på plass i 2004 og ikke i 2006 som i tilfelle med Norsk Tippings modell.
- Innføring av ticket/verdibevis sammen med kravet om ”oppsyn fra disk”, vil sikre håndhevingen av 18-årsgrensen.
- Ansvar for å autorisere lokalinnhaver og godkjenne lokaler, legges til Lotteritilsynet.
- Videre bør Lotteritilsynet få mulighet til å sette reelt sett mye høyere krav for å få autorisasjon. Dette vil medføre at operatørene i bransjen må restrukturere seg til langt færre enheter.
- Dette sammen med online-kravet vil effektivisere Lotteritilsynet sitt arbeid med å føre kontroll og innsyn i bransjen.
- NOAF foreslår at andelen til formål økes til 40 % i 2004. Den resulterende nedgang hos entreprenør og lokaleier foreslås til 42,5 % og 17,5 %.
- Innføring av ticket løsninger og online kan gi effektiviseringsgevinster som kan gi grunnlag for ytterligere økning til formålene.
- Det spilles i pott for alle formål.
- En andel av konsesjonene avsettes til bingo, og inntektene går til formålene som spiller ved bingoer.
- Det avsettes 0,5 % av cash-box til formålet forskning, forebygging og behandling av spilleavhengighet.