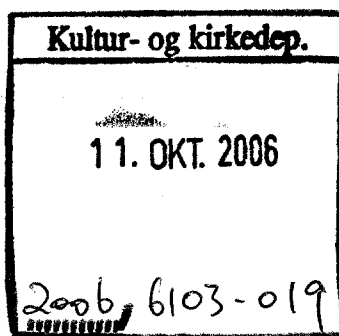




Norsk Lotteridrift
- i samarbeid med Forenings-Norge

9. oktober 2006

Kultur-og kirke departementet
Postboks 8030 Dep.
0030 Oslo



HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER AV REGELVERKET FOR GEVINSTAUTOMATER

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Kultur-og kirke departementet (Departementet) datert 21. august 2006, med frist for høringsuttalelse innen 10. oktober 2006. Norsk Lotteridrift AS (NLD) inngir med dette rettidig høringsuttalelse.

NLD er opptatt av de problemene gevinstautomater kan påføre deler av befolkningen. Selskapet mener det er riktig og påkrevet at myndighetene i samarbeid med pengespill aktørene regulerer markedet ytterligere, med den hensikt å redusere omfanget av skadevirkningene fra pengespill. NLD har gjennom en lengre periode oppfordret til tiltak mot spilleavhengighet, på egenhånd innført slike tiltak, samt fremmet en rekke forslag til slike tiltak, senest i forbindelse med høringen av 22. februar 2006.

Vi vil i denne høringsuttalelsen komme tilbake til den grunnleggende erfaring at reguleringer av gevinstautomatmarkedet ikke kan sees isolert. NLD støtter de foreslåtte tiltakene (med ett forbehold), men mener at de foreslåtte tiltakene neppe i seg selv er tilstrekkelig effektive. Etter NLDs syn må de suppleres med generelle tiltak for å behandle og forebygge spillavhengighet også på andre pengespill som tilbys i Norge. Internasjonal forskning viser at problemspillerne ofte tilpasser seg enkeltstående reguleringer og dessuten migrerer til andre spill dersom tilgjengeligheten av automater reduseres. I høringsuttalelsen vil vi særlig trekke frem forskning som berører de konkrete tiltakene som er foreslått av Departementet.

I punkt 2 nedenfor oppsummeres noen generelle kommentarer til gjennomføringen og effekten av stengning av seddellese¹. I pkt. 3 kommenteres de enkelte tiltak i innværende høring. En oppsummering finnes i punkt 4.

2. Forbud mot bruk av sedler på gevinstautomater

I forrige høringsrunde² refererte NLD til flere relevante internasjonale forsknings studier. Som beskrevet der, vil Norge ikke direkte kunne sammenliknes med andre spillmarkeder pga. ulikt utplasseringsmønster og tilgang til veksler i for eksempel et casino/spillehall miljø, mot det spredte utplasseringsmønsteret vi har i Norge.

I andre land med lignende regulering, har effekten av seddelforbud vært forbigående, og omsetningen har etter en tid tatt seg opp til samme nivå som før. De strenge begrensingene i veksling i Norge har imidlertid

¹ Forskrift om endring i forskrift om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater 12. mai 2006.

² Forskrift om endring i forskrift om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater 12. mai 2006.

reduisert muligheten for at omsetningen igjen tar seg raskt opp. Det er vårt syn at omsetningsreduksjonen vil være permanent.

For NLD ble gjennomføringen av stengning samordnet med Lotteritilsynet. Lotteritilsynet ble informert om prosessen både i forkant, underveis og etter at stengningen var sluttført. Det har ikke blitt avdekket feil ved gjennomføringen eller de tekniske løsninger som ble valgt av NLD. Alle seddelmatere på gevinstautomater eiet av NLD var stengt to dager før fristen 01 juli 2006, med unntak av 5 gevinstautomater i lokaler der NLDs representanter ikke fikk tilgang pga avstengte lokaler. Disse gevinstautomatene ble i ettertid avstengt, så fort NLDs representanter fikk tilgang til lokalet. Lotteritilsynet har uttrykt tilfredshet med prosessen.

Effekten av forbudet var umiddelbar og medførte en redusert omsetning i juli måned med 56% sammenliknet med samme periode i 2005. I august var reduksjonen 47%, som var noe mindre enn i juli måned. For september kan det se ut som omsetningsreduksjonen flater ut på ca. 40%, og NLD forventer at omsetningen stabiliserer seg omkring dette nivået frem mot årsskiftet.

Som en konsekvens av seddelforbudet, permitterte NLD ca. 40% av våre ansatte (69 medarbeidere) fra og med 28. september 2006, og selskapet har varslet både store og små formål om at vi før jul vil demontere ca. 500 gevinstautomater, som har blitt ulønnsomme på grunn av at omsetningen har falt.

For den del av befolkningen som har problemer med pengespill blir det nå svært viktig å måle hvilken effekt dette tiltaket har hatt. I følge flere av de internasjonale studier som NLD refererte til i forrige høring, ser man at de med patologiske spill problemer migrerer til andre spilleavhengighetsskapende spill (ulike internett spill, skrapelodd, hestespill og Oddsens).

Når det gjelder veksling har Departementet uttrykt en klar intensjon om hvordan dette skal etterleves. Dessverre har til dels uklare regler ført til ulik praksis blant både innehavere og entreprenører. Noen innehavere veksler ikke, noen veksler hvis de har veksler tilgjengelig og andre innehaver har en mer aktiv holdning hvor de sørger for å alltid ha mynt tilgjengelig til veksling. Det er også forskjell på hvor store beløp innehavere tillater vekslet pr. kunde. Når det gjelder entreprenørene leverer enkelte veksler til innehaveren og bidrar på den måten til en mer aktiv veksling, andre entreprenører slik som NLD, har valgt å tolke intensjonen bak seddelforbudet på en slik måte at vi verken leverer/veksler mynt med innehaver eller veksler direkte med spillerne. Konsekvensen av disse uklarhetene er at formål som har entreprenører som tolker intensjonen strengt, får et langt større fall i sine inntekter enn det formål som har entreprenører som tolker regelverket mindre strengt.

NLD er fremdeles av den oppfatning at vi ser behovet for å kombinere et forbud mot sedler med ytterligere tiltak mot spilleavhengighet. For å være effektive må disse tiltakene sees på tvers av de pengespill som tilbys den norske befolkningen, spesielt med tanke på at problemspillere migrerer mellom ulike pengespill og levekår mer generelt.

3. Tiltakene foreslått i høringen av 21. august 2006

Vi vil i punktene nedenfor redegjøre for NLDs hovedsynspunkter når det gjelder Departementets forslag til reguleringer. Som Departementet og Lotteritilsynet kjenner til, har NLD i en årrekke fulgt internasjonal forskning innen pengespill problematikk. Det er svært viktig at Norge gjør seg kjent med og utnytter den kunnskap og erfaring man kan trekke fra andre land. Det er også viktig at slik kunnskap verifiseres og tilpasses norske forhold. Nedenfor følger de, etter vår oppfatning, viktigste studiene for hver av de foreslåtte tiltakene, samt referanser til liknende tiltak i andre land. Alle disse studiene finnes tilgjengelige i NLDs forskningsstudie bibliotek.

3.1 Nattestengning av gevinstautomater

3.1.1 Erfaringer fra andre land

I en rekke land Norge kan sammenlikne seg med, er det gjennomført tidsbegrenset stengning av pengespill.

I Australia (New South Wales) ble det innført et krav om redusert åpningstid, først med krav om 3 timers avbrudd på morgenen og deretter kom kravet om 6 timers avbrudd. Forskningsrapporten "Impact of the Three Hour Shutdown" fra AC Nielsen, viser imidlertid at tiltaket ikke har særlig effekt for de spilleavhengige. De fleste spiller på andre tider av døgnet.

I Sverige sier den Svenske Lotteriinspeksjonen³ følgende:

De försök som gjorts till att begränsa öppettiderna i andra länder har inneburit öppettider som är betydligt mer generösa än de Sverige har i dag och det saknas stöd för att de viddagna åtgärderna har haft betydelse för spelberoendeproblematiken.

Att minska öppettiderna för värdeautomaterna är en tillgänglighetsreducerande åtgärd som skulle leda till mindre spel på värdeautomaterna och därmed skulle problemspelarna troligtvis minska i viss mån.

Förutom denna konsekvens finns det dock ytterligare två troliga konsekvenser av förslaget. En är att problemspelarna "tar över" spelet på kvällstid och tränger ut förströelsespelarna. Av de intervjuer Stig Helling⁴ har gjort framgår att vissa av de spelare som har problem med sitt spel, eller ligger i riskzonen för att utveckla problem, vid en begränsning i öppettiderna kommer att gå över till att spela på kvällstid.

En del anger att de skulle gå över till att spela på illegala spelautomater, vilket är den andra troliga konsekvensen. Som redogjorts för tidigare är antalet illegala automater i Sverige betydande. Operatörerna av dessa har historiskt sett varit mycket framgångsrika i att ta över delar av automatspelsmarknaden då tillfälle givits. Skulle värdeautomaterna begränsas i tid så att de endast är öppna på kvällstid finns det en stor risk att antalet illegala automater ökar.

I Danmark tillates pengespill i restauranter innenfor samme tidsrom som det serveres alkohol – vanligvis gjelder dette i hele restaurantens åpningstid. Det kan dog i spesielle tilfeller legges begrensninger på tider der spill tillates. Spesielt er dette aktuelt der restauranter og eller spillehaller ligger i boligområder. Fra forskning vet vi at kombinasjonen alkohol og pengespill er svært uheldig og det bør derfor advares sterkt mot løsninger man knytter åpningstidsbestemmelser for alkoholserveringssteder opp mot tilgjengelighet på pengespill.

I Finland foreligger det ingen åpningstidsbestemmelser for gevinstautomater.

I Canada (Quebec) har man valgt en lite heldig løsning hvor spill kun tillates der det serveres alkohol. Dog har man satt den begrensning at gevinstautomatene ikke kan plasseres i nærheten av bardisker. Åpningstidsbestemmelsene følger tillatelser for alkoholservering – hvilket betyr 08.00 – 03.00. Canadiske myndigheter har nå innsett problemene med å knytte pengespill og alkoholservering sammen, og flytter nå gevinstautomater inn i nye "spillbutikker" som skal ligge ved tettsteder eller i områder med mye turister. Det skal være forbud mot alkoholservering i disse "spillbutikkene". Endringen begrunnes også med at man ønsker å motvirke oppblomstring av ulovlige automater ved å gjøre oppstillingsmønsteret mer synlig for allmennheten.

³ Svenska Lotteriinspektionens rapport fra 21. februar 2005 "Effekter av Statens Folkhelsöinstituts forslag til begrensninger for spel på värdeautomater"

⁴ Psykolog og forsker ved Universitetet i Uppsala, jobber med avhengighets spørsmål innenfor en rekke ulike felt

3.1.2 Internasjonal forskning

NLD har funnet følgende relevante forskningsstudier:

Marotta Ph.D./ Hynes M.A (2003) *Problem Gambling Prevention Resource; Guide for Prevention Professionals*; Denne studien konkluderer med at voksne spilleavhengige har ofte flere avhengighetsområder (ATODS) og at et isolert tiltak alene vil ha begrenset effekt. Underforstått, problemspillere spiller på andre tidspunkter eller på andre spill som er tilgjengelig hele døgnet.

Evans&Hance (1998) *Legalized Gambling*; Patologisk spilleavhengige oppsøker pengespill der de tilbys. Det er det totale spill tilbudet som er avgjørende.

Max Abbott/Rachel Volberg (2004) *A Preview of Research on Aspects of Problem Gambling*; Effekten av redusert tilgang begrenses av oppsøkende virksomhet, illegal virksomhet og Internet spilling.

Mizerski, D., Jolley, B. & Mizerski, K. University of Western Australia, E. Cowan University (2002) *Disputing the crack cocaine of gambling label for electronic gaming machines*; Studien trekker den overraskende konklusjon at desto større tilgjengelighet, jo lavere andel patologiske spilleavhengige vil finnes blant de som spiller. Dette betyr at om man reduserer tilgjengeligheten vil sannsynligvis ikke de patologiske spilleavhengige slutte å spille. Det studien derimot ikke sier noe om er forholdet mellom tilgjengelighet og rekruttering.

Volberg (2004) *Fifteen years of problem gambling research*; Til tross for økende tilgjengelighet på lovlige spill, vises en markant nedgang i spilldeltagelse. Forholdet mellom tilgjengelighet av spill og forekomst av patologiske spilleavhengige, påvirkes i stor grad av parallelt iverksatte tiltak mot patologiske spilleavhengige og slike tiltaks tilgjengelighet.

Sharpe (2002) *A reformulated cognitive-behavioral model of problem gambling*; Det er en sammenheng mellom tilgjengelighet og forekomst av patologiske spilleavhengige, men det er stor sannsynlighet for at patologiske spilleavhengige vil oppsøke andre spillforekomster dersom tilgjengelighet begrenses for de vanligvis benyttede spill.

Shaffer (2003) *Scientific data important piece of gambling addiction puzzle*; Forskning kan ikke foreløpig vise til at økt tilgjengelighet nødvendigvis fører til økt patologiske spilleavhengige. Eks: Floridas beboere har 9x lavere sannsynlighet for spilleksponering enn beboere i Nevada. Allikevel viser forskning at omfang av alvorlig patologiske spilleavhengige er høyere i Florida enn i Nevada. Det er andre faktorer som i større grad påvirker omfanget av patologiske spilleavhengige.

British Columbia Problem Gambling Prevalence Study (2003)

- Kun 14% av økt spilldeltagelse skyldes økt tilgjengelighet av spill
- 5% spiller mindre pga dårligere tilgjengelighet
- Totalt spilldeltagelse redusert fra 1996/99 > 2002 med opprettholdelse av samme andel patologiske spilleavhengige
- Mange av de patologiske spilleavhengige (71%) reiser for å spille
- 52% av patologiske spilleavhengige reiser gjerne 10km eller mer

Resultatet av disse forskningsstudiene kan oppsummeres med at voksne spilleavhengige ofte har flere avhengighetsområder og at et tiltak alene, som tidsbestemt avstegning, vil ha liten effekt. Problemspillere velger å spille på andre tidspunkter eller på andre spill som er tilgjengelig hele døgnet og det er det totale spilltilbudet som er avgjørende for om man får redusert andelen spilleavhengige. Den del av befolkningen som er kategorisert som spilleavhengige er villig til å oppsøke (reise til) pengespill der de distribueres og alene redusert tilgjengelighet vil derfor ha begrenset effekt for de med spilleproblemer. Reduserer man tilgjengeligheten er det først og fremst den del av spillerne som ikke har spilleproblemer som vil la vær å spille.

3.1.3 Tekniske løsninger

Det finnes en rekke muligheter til å tidsavgrense tilgangen på gevinstautomater. Slik NLD vurderer dette finnes det tre hovedløsninger:

- innehaver stenger og åpner gevinstautomatene etter forhåndsbestemt instruks
- eksternt montert tidsur
- internt montert tidsur

Ved forsøk hos enkelte av NLDs kunder, der innehaver har hatt ansvaret for stengning og åpning av gevinstautomatene, har det vist seg at dette ikke er pålitelig nok. En rekke ganger har gevinstautomatene enten ikke blitt stengt i tide eller de har ikke blitt åpnet igjen. NLD anbefaler ikke denne løsningen. Et eksternt montert tidsur vil kunne la seg manipulere og i tillegg vil det bli feilkalibrert i forhold til korrekt tid ved strømafbrytning, NLD anbefaler heller ikke denne løsningen.

Man kan også velge en løsning der hver enkelt gevinstautomattypes software skrives om, slik at tidsuret blir en del av gevinstautomatens software. Denne løsningen vil bli svært kostbar og tidkrevende og vil medføre at ytterligere et hundretalls gevinstautomater må nedmonteres. Dessuten er flere av leverandørene av dagens gevinstautomater ikke lenger aktive.

NLD er av den oppfatning, at skal denne reguleringen fungere med en størst mulig grad av sikkerhet, for at åpningstidene blir fulgt, må Departementet velge en løsning med internt montert tidsur. Det må det gis generell dispensasjon fra typegodkjenningsforskriftene som dekker alle gevinstautomattypegodkjenninger som allerede er godkjent. Dette er en fysisk innretning (tidsur) som monteres i gevinstautomaten.

Oppsummering punkt 3.1

NLD støtter Departementets tiltak om nattestengning, men mener at tiltaket må følges opp av en studie som måler effekten av tiltaket, ettersom det ikke finnes god støtte for at en tidsbestemt avstengning alene vil ha vesentlig effekt for de spilleavhengige.

En konsekvens av tiltaket kan være, slik man konkluderer med i Sverige, at de spilleavhengige spiller på andre tider av døgnet og da fortrenger spillere som ikke har spilleproblemer. I et slikt scenario vil man få redusert omsetning, men ikke redusert spilleavhengighet. Skulle det vise seg at tiltaket har utilsiktede effekter, f.eks. migrasjon av problemspillere til andre spill, bør hensiktsmessighetene av tiltaket vurderes på nytt.

3.2 Informasjonsmerking av gevinstautomater

NLD har funnet følgende relevante studier:

Ladouceur (1998)/Dickson (2002); Info bør i større grad rettes mot foreldre

Gupta&Derevensky (1997) / Carlson & Moore (1998); Infoprogram bør bli obligatorisk i grunnskolen

Ladouceur (2000); En brosjyre om PG vil tilføre den generelle befolkning ny kunnskap om faremomenter ved spill og tilgjengelighet på hjelpetiltak.

Sullivan (2000) *Undersøkelse ved Aukland High School*; 82% av unge sier de ønsker mer informasjon om patologiske spilleavhengige som en del av deres allmenn utdanning

Riley-Smith / Binder, 2003 *Testing of Harm Minimisation Messages For Gaming Machine*; Meldingens innhold og utforming er av stor betydning og en Link til Hjelpelinjen kan virke mot sin hensikt – ”Gjelder ikke meg!”

Ladouceur / Lavoie (2004) *The Electronic Journal of Gambling Issues, Prevention of Gambling Among Youth – Increasing knowledge and modifying attitudes towards gambling*; Video om patologiske spilleavhengige i de lavere skoletrinn (5 – 8.klasse) gav svært gode resultater i flere undersøkelser.

Smith/Wynne (2004) *VLT Gambling In Alberta*; Testing av ulike informasjons meldinger til patologiske spilleavhengige viste best effekt oppnådd av synlige klokker på eller ved automatene.

Fra den internasjonale forskningen kan vi se at det er spesielt to typer tiltak under temaet informasjon, som har god effekt i forhold til å forbygge og begrense pengespill problemer. Kampanjer rettet mot unge i media og i skolen virker forebyggende, men en forutsetning er at kampanjene må gå over lengre tid for å ikke ha forbigående effekt. Et av de tiltakene som forskningen trekker frem som særlig effektivt når det gjelder personer som allerede har, eller er i faresonen for å få spillproblemer, er synlige klokker i lokalet der gevinstautomatene står oppstilt. Klokken vil gi spilleren en mer korrekt oppfatning av den tiden hun/han bruker på pengespill og man vil lettere kunne avbryte spillet.

NLD har i dag en intern policy som allerede dekker de påbud som er varslet i høringen. Alle våre gevinstautomater skal være merket med 18-års aldersgrense, merket med opplysninger om hjelpelinjen og med godt synlig plassert tillatelse. I tillegg er de fleste gevinstautomater merket med en ekstra skilt der spilleren kan se hvilken forening som eier lotteriet på den enkelte gevinstautomat. De interne retningslinjene i NLD blir nøye kontrollert i forbindelse med at vår kvalitetskontroll hver måned tar stikkprøver av gevinstautomatparken (30 % av gevinstautomatparken). Den enkelte ansvarlige leder i NLD blir målt på at merkingen er slik som retningslinjene tilsier.

Oppsummering punkt 3.2

NLD støtter Departementets forslag om å styrke informasjonen til spillerne og anbefaler også å vurdere andre informasjonstiltak, for å motvirke spilleavhengighet, i tråd med de funn som er gjort i andre land.

3.3 Avslått eller redusert lyd på gevinstautomater

NLD har funnet følgende internasjonale studier som omhandler temaet lyd på gevinstautomater:

Sandra Dekker (1997) *The Unfair Deal*; Studien referer til to tidligere studier; White (1989) og Griffiths (1993) Blinkende lys og lydeffekter gir inntrykk av morsomme aktiviteter. Lydeffekter benyttes for å indikere at gevinster opptrer langt hyppigere enn tap og stimulerer til videre spill. Spillelokaler med dunkel belysning tiltrekker de med patologiske spilleavhengighets trekk.

Pamela Loba (2001) *Manipulations of the Features of Standard VLT Games*; De med patologiske spilleavhengighet har mindre problemer med å stanse spillingen på spill med lav hastighet og lite lyd enn spill med høy hastighet og høy lyd. Lydbegrensninger er ikke testet alene.

Det er NLDs oppfatning at lyd uten problem kan begrenses, noe NLD allerede har praktisert i flere år hos en del av våre kunder. Hos enkelte av NLDs kunder er lyden helt avslått. Det er dog viktig at man ved å fjerne lyd helt fra enkelte gevinstautomattyper, ikke forringer lydens betydning i forhold til den informasjonen spilleren trenger for å kunne forstå spillet. Enkelte gevinstautomattyper har allerede en teknisk løsning for å kunne begrense eller slå av lyden, men ikke alle. Det må derfor gies en generell dispensasjon fra typegodkjenningsforskriftene for å kunne gjennomføre dette tiltaket. Det kan gjøres ved å fysisk koble fra gevinstautomatens høyttaler eller ved en omskrivning av maskinens software. Den siste løsningen er ikke mulig å gjennomføre i praksis med den tidshorisont vi oppfatter som realistisk.

Oppsummering punkt 3.3

NLD kan ikke finne god støtte i den internasjonale forskningen for at dette tiltaket isolert sett vil ha effekt av betydning for spilleavhengige, men har allikevel ikke innvendinger mot at tiltaket med redusert lyd blir

iverksatt. Man kan ikke se bort fra at dette tiltaket kan redusere omsetningen fra den del av befolkningen som ikke har problemer med pengespill.

3.4 Innføring av sektor avgift for gevinstautomater

NLD er av den oppfatning at alle aktører i pengespillmarkedet bør bidra til å finansiere forebyggende og behandlende tiltak. NLD er, som tidligere meddelt, opptatt av at forskningen på spilleproblemer i Norge styrkes til et internasjonalt nivå. Dette vil ta tid og kreve resurser, og i så henseende vil en sektoravgift bidra til nettopp dette. NLD har tidligere foreslått en sektoravgift på 0,5%⁵ av netto kasse fra gevinstautomatene, som øremerkes forskning og behandling. Samtidig mener selskapet at man bør trekke på de resurser som allerede finnes internasjonalt, for å få en kostnadseffektiv oppbygging av kompetanse i Norge. Det er også viktig at man forsker på årsakssammenhenger for å styrke og målrette de forebyggende tiltak man ønsker å iverksette. Tiltak uten god faglig forankring i forskning knyttet til årsakssammenhenger, kan virke mot sin hensikt. Et eksempel på dette er der man i enkelte land har samlokalisert pengespill med alkoholservering for på den måten å oppnå en form for kontroll.

Oppsummering punkt 3.4

NLD støtter innføringen av den foreslåtte sektoravgiften. Sektoravgiften bør øremerkes forskning på årsakssammenhenger, behandling og oppfølging/måling av hvilke reguleringer som vil ha størst effekt i forhold til å ivareta de som har pengespillproblemer på en best mulig måte.

3.5 Endring av fordelingen av gevinstautomatoverskudd

I høringsbrevet er det foreslått en økning av provisjonen til formål opp mot 60 %. Dette skal oppnås på bekostning av entreprenør (15 %) og lokalinnhaver (5 %). Vi vil kommentere de driftsmessige forutsetningene for å kunne endre provisjonen til formålene, og presentere hvilke konsekvenser ulike formålsnivåer vil ha for NLD. Fordi det i NLDs gevinstautomatportefølje befinner seg et stort antall marginalt lønnsomme gevinstautomater, selv etter nedmontering av 500 gevinstautomater som følge av seddelforbud, vil en reduksjon i entreprenørandelen resultere i at et større antall gevinstautomater ikke lenger er lønnsomme og derfor må demonteres.

3.5.1 Forutsetning: Drift uten forlengelse av dagens tillatelser ut over 01. juli 2007

Det har gjennom media⁶ kommet frem at Kulturministeren vurderer et midlertidig forbud fra og med 01. juli 2007. Ved henvendelse til Lotteritilsynet får vi ikke bekreftet forbudet, men blir henvist til VGs artikkel. Et slikt scenario vil medføre dramatiske konsekvenser for NLDs ansatte og selskapets økonomi. Skulle Departementet vedta en endring av entreprenørandelen, vil tidspunktet for en eventuell innføring og størrelsen på endringen i entreprenørandelen være avgjørende for når, og i hvilken takt, NLD må avvikles.

NLD har analysert effekten av redusert entreprenørandel for drift første halvår 2007, med etterfølgende avvikling. I denne økonomiske analysen er alle kostnader tilpasset driftsomfanget på de ulike provisjonsnivåer. Dette er eksempelvis lotteriavgift pr. gevinstautomat, lønnskostnader, reise, husleie osv. På NLDs ca. 1 000 online gevinstautomater utgjør spillandelen mellom 24.00 og 07.00 ca. 5 % av opptatt kasse. Det er derimot vanskelig å anslå netto effekten, ettersom deler av omsetningen sannsynligvis vil flyttes til andre tider av døgnet. Effekten av nattestengning er derfor ikke hensyntatt i analysene, og vil dermed komme i tillegg til effekten av de øvrige tiltakene og kunne føre til ytterligere nedtak ettersom lønnsomhetsgrensen endres.

⁵ NLDs høringsssvar av 28. april 2005, samt NLDs høringsssvar av 20. september 2002 til Kirke- og kulturdepartementet

⁶ VGs artikkel 19. august 2006

Scenario 2007 (6 mnds drift frem til 1. juli)	1	2	3	4	5
Entreprenør andel	40 %	35 %	32,50 %	27,50 %	25 %
NLD resultat før skatt, 6 mnd drift (inkl. avviki. kostn.)	3 400	(17 000)	(28 000)	(48 500)	(59 000)

(Tall i TNOK)

Resultatet av analysen viser at det vil være overveiende sannsynlig at NLD går inn i en tapssituasjon og som en konsekvens må legge ned sin drift, hvis det vedtas en reduksjon i andelen til entreprenørene som over lengre tid gjør virksomheten ulønnsom. Ved en endring av entreprenørandelen fra 40 % til 35 % (se tabell scenario 2), får NLD et negativt resultat på 17 millioner første halvår 2007. Scenario 3, 4 og 5 gir et økende negativt resultat for NLD opp mot 60 millioner kroner.

Hvis myndighetene, mot NLDs anbefaling velger å endre fordelingsnøkkelen, er det et alternativ å redusere innehaverandelen. Innehaverandelen ble ikke justert den gang entreprenør andelen ble justert fra 45 % til 40 %. Det er NLDs vurdering at en redusert innehaverandel ikke vil medføre store konsekvenser for formålene i form av at innehavere ikke lenger ønsker gevinstautomater som en del av sitt tilbud. Dette med bakgrunn i at det for entreprenørenes del er forbundet store faste kostnader ved drift av gevinstautomatene, slik er det ikke for lokalinnehaverne.

Med et midlertidig forbud fra 1. juli 2007, vil det ikke være økonomisk grunnlag for NLD å fortsette driften.

Oppsummering punkt 3.5.1

NLD konkluderer på bakgrunn av ovenstående økonomiske analyse med at det ikke vil være mulig å øke formålsandelen i særlig grad ut over dagens nivå med den forutsetning at selskapet må avvikles på bakgrunn av at tillatelsene ikke forlenges ut over 01. juli 2007.

3.5.2 Forutsetning: drift med forlengelse av dagens tillatelser ut over 01. juli 2007

3.5.2.1 60% overføring av netto kasse til formål

Våren 2005 gjennomførte Boston Consulting Group en analyse⁷ for NLD hvor mandatet var:

"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"

Studien (BCG modellen) konkluderte med at den optimale modell for regulering av det norske gevinstautomatmarkedet vil være en autorisasjonsmodell. Autorisasjonsmodellen innebærer en streng innstramming av reguleringen i gevinstautomatmarkedet og vil medføre en betydelig reduksjon av omsetningen. Overføringene til formålene i kroner vil opprettholdes på et nivå tilsvarende 2003/2004 med denne modellen og markedet vil bli langt mer oversiktlig med få aktører. Formålsandelen i denne modellen vil være på 60% ettersom drift av et VLT system (VLT-terminaler) med innehaver tømning og ticket utbetalinger av premier, vil redusere kostnadene ved å drifte formålenes lotteritillatelser.

Man kan ved å gi avkall på noe av effektiviteten og fleksibiliteten i denne modellen velge en konsesjonsmodell, med et resultat svært tett opptil autorisasjonsmodellen som dette studiet konkluderer med. Man vil gjennom den optimale modellen (alternativt en konsesjonsmodell) kunne oppnå de fire viktigste hovedmålsetningene:

⁷ Boston Consulting Groups rapport av 23. september 2005, oversendt Departementet som vedlegg til høringsvar av 28. april 2006.

1. *Reduksjon av spillavhengighet og opprettholdelse av 18-års aldersgrense*
2. *Et begrenset antall seriøse aktører og et oversiktlig marked med god offentlig kontroll og minimal kriminell aktivitet*
3. *En effektiv bransje med stabil og høy formålsandel*
4. *Fleksibilitet til å gjøre fortløpende endringer i reguleringen*

Studien viser at flere av tiltakene som innføres i modellen har en betydelig negativ omsetningseffekt. Innføringen av høyere formålsandel vil resultere i et lavere antall VLT-terminaler i markedet. Antallet VLT-terminaler i markedet tilpasses av den marginale fortjenesten pr. terminal for operatørene, og beregninger viser at antallet terminaler vil være rundt 10 000.

Resultatet totalt sett for markedet er en reduksjon i netto omsetning på opptil 40 % sammenliknet med omsetningen i 2005, og brutto omsetning reduseres tilsvarende. Strengere håndhevelse av 18-års aldersgrense, kombinert med gevinstutbetaling i form av "ticket", gjør samtidig at omsetning fra mindreårige spillere minimeres.

En forutsetning for drift av gevinstautomater/terminaler med en 60 % andel til formålene er en investering i systemer som muliggjør langt mer rasjonell drift enn det er mulig med dagens gevinstautomater, i dagens markedsstruktur.

3.5.2.1 50% overføring av netto kasse til formål

NLD har tidligere foreslått å øke andelen til formål til 50 %. Konsekvensene av seddelforbudet, med en sterkt redusert omsetning, gjør det ikke lenger mulig å drive lønnsomt med en slik økning av formålenes andel.

4. Avsluttende bemerkninger

NLD har i alle år tatt spilleavhengighet på alvor. Selskapet støtter derfor de fire første tiltakene i høringsbrevet; nattestengning, informasjonsmerking, redusert lyd og en sektoravgift. Imidlertid er dokumentasjonen svak fra forskning og erfaringer fra andre land for at disse tiltakene alene vil medføre en vesentlig reduksjon av spilleproblemer i Norge.

I rapporten fra den Svenske Lotteriinspeksjonen som det er referert til under punktet 3.1.1, advares det mot at de personene som har problemer med pengespill, og som migrerer fra spill om natten til spill på eksempelvis kveldstid, kan fortrenge spillere som ikke har spilleproblemer. På bakgrunn av dette bør Departementet følge opp både effektene av seddelforbudet og effekten av de tiltak som blir vedtatt på bakgrunn av denne høringen, med studier av internasjonal kvalitet. Dette slik at studiene er sammenliknbare med andre land, og tidligere studier gjort i Norge (Sirus Rapport nr 2/2003 / NOVA Rapport 1/2003).

Vi gjentar også anbefalingen til Departementet om å følge tiltak fra andre land som beviselig har hatt stor effekt mot spilleavhengighets problemer, som for eksempel forbud mot kombinasjonen alkohol og pengespill⁸ og forbud mot reklame for pengespill⁹.

Med hensyn til endring i fordelingsnøkkelen, kan ikke NLD se at dette vil ha en positiv effekt for de som har spilleproblemer. Et slikt tiltak kan derimot slå uheldig ut for de lotteriverdige formåls inntekter. Denne effekten kan forsterkes ved at med svekket lønnsomhet første halvår 2007, og avvikling 1. juli 2007, vil

⁸ Brev fra NLD til Departementet, 28. februar 2005 samt 14. april 2005, der NLD foreslår forbud mot kombinasjonen pengespill og alkohol (vedlegg 1 og 2)

⁹ Se NLDs høring av 28. april 2005

entreprenører som NLD bli tvunget til å vurdere i hvor stort omfang selskapet skal redusere driften og om det i det hele tatt er grunnlag for videre drift ut over 2006.



Göran Diedrichs
Styreleder

For Norsk Lotteridrift AS

Oslo, den 9. oktober 2006



Nicolai Schanche
Administrerende direktør

Kirke- og kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Attn: Underdirektør Eivind Tesaker

Oslo, 25. februar 2005

VIDERE UTVIKLING AV AUTOMATINDUSTRIEN

Som Norges største operatør av gevinstautomater, har Norsk Lotteridrift (NLD) helt siden etableringen i 1997 vært opptatt av å bidra til å møte de målsetninger og de krav myndighetene har initiert overfor bransjen.

NLD innførte i 1997 merking av alle automater med 16 års aldersgrense. Som første operatør, innførte vi i 1998 av/på brytere betjent fra kassepunktet. Samme år monterte vi timere på alle automater oppstilt i nærheten av skoler. I 1999 tok vi initiativet til undersøkelsen "Spill blant unge". Samme år finansierte vi en litteraturstudie vedr. spilleavhengighet. I 2002 produserte NLD i samarbeid med Røde Kors og Redningsselskapet retningslinjer for kontroll av aldersgrense på kjøpesentre. NLD har siden 1998 hatt eget styremedlem med spilleavhengighet som spesialansvar.

I den nåværende situasjon, er NLD usikker på grunnlaget for fremtidig drift. Ikke minst av hensyn til våre ansatte, håper vi på en snarlig avklaring.

NLD har merket seg den oppfordring både Kultur- og kirkedepartementet ved flere anledninger har fremsatt, og også de foreløpige konklusjoner Lotteritilsynet har trukket i "Forslag til handlingsplan"

NLD har derfor vedtatt å innføre flere strakstiltak som får direkte konsekvenser for selskapets drift, uavhengig av hvilket scenario man står overfor i fremtiden.

Følgende tiltak er vedtatt:

1. Nedtak av samtlige automater på oppstillingssteder der det serveres alkohol.

NLD aksepterer at lokaler med aldersgrense er et mulig tiltak for å hindre mindreårige i å spille på automater. Imidlertid har dette en meget uheldig side ved at spill og alkohol kombineres. Entydig forskning viser at kombinasjon spill / alkohol har uheldige skadevirkninger. Dette understøttes blant annet i Lotteritilsynets "Forslag til handlingsplan for forebygging av spilleavhengighet og reduksjon av skadevirkninger fra overdrevent pengespill", desember 2004. NLD mener derfor at den sosiale skade må veie tyngst og at aldersgrensen må håndheves med andre tiltak.

2. Nedtak av samtlige automater der det ikke kan føres tilfredsstillende kontroll med 18 års aldersgrense.

Dette innebærer at automater vil bli fjernet fra inngangspartier i dagligvareforretninger og fellesarealer i kjøpesentre der kontroll ikke lar seg gjennomføre. Retningslinjer for nedtak vil være Lotteritilsynets nye krav til tilsyn ved plasseringer i disse miljøene (stengning i løpet av 1 minutt).

3. Konsekvensen av ovenstående vil være redusert tilgjengelighet av automater og etter våre beregninger innebære at Norsk Lotteridrifts totale antall automater gradvis reduseres fra dagens 4200 ned mot 3000 enheter.
4. Online oppkobling av gevinstautomater

NLD har i dag over 1.000 automater oppkoblet i et online nettverk. Disse automatene representerer 30% av NLDs samlede omsetning. NLD vil fortsette prosjektet med videre oppkobling i tett dialog med Lotteritilsynet. Vårt online system gir mulighet for Lotteritilsynet til enhver tid å selv innhente omsetningsstatistikk fra automatene samt at systemet muliggjør alarm funksjoner ved innbrudd/tyveri og vil i fremtiden kunne fjernstyrt slå automaten av og på. På denne måten kan samme styring oppnås som ved Norsk tippings nye automater med unntak av at nye spill ikke kan legges ut automatisk til erstatning for de spill/automater som stenges.

Arbeidet med disse tiltakene vil igangsettes umiddelbart og effekt vil komme løpende fra og med 2. kvartal.

Videre ønsker Norsk Lotteridrift å komme i dialog med Kulturdepartementet og utveksle synspunkter når det gjelder ytterligere ideer om hvordan hele industrien kan reguleres.

Vennlig hilsen
Norsk Lotteridrift ASA

Nicolai Schanche
Administrerende direktør

**Norsk Lotteridrift**

- i samarbeid med Forenings-Norge

Kultur- og Kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Attn: Ekspedisjonssjef Henning Gorholt

Oslo, 14. april 2005

Møte 12. april 2005

Vi takker for møtet tirsdag hvor vi fikk anledning til å presentere selskapets ledelse og dets eier samt komme med innspill i tilknytning til de tiltak Norsk Lotteridrift mener er nødvendig å iverksette på kort og lang sikt for å motvirke spilleavhengighet. Norsk Lotteridrift legger til grunn at selskapet skal ha en aktiv holdning til de sosiale problemer pengespill kan medføre. I denne sammenheng ønsker vi å være en samtalepartner med myndighetene i en konstruktiv debatt for å løse en forsvarlig utvikling av pengespillbransjen.

Vi respekterer myndighetenes regulering av automatmarkedet gjennom en endring av forskrift med hensikt å innføre "frys" og viser til våre anførsler i presentasjonen med hensyn til negative konsekvenser for formålene.

Det er vårt inntrykk at departementet hadde forståelse for de belastninger våre ansatte har vært utsatt for gjennom gjentatte masseoppsigelser, som senere har blitt reversert. Det er i denne sammenheng gledelig å konstatere at forlengelse av tillatelser kommer til å skje utover 30. juni 2005. Den varslede masseoppsigelse i løpet av april er derfor avblåst.

Vår henstilling til departementet er å forlenge varigheten av tillatelsene til 31. desember 2005. Det er tre forhold som taler for at dette er en god løsning:

- Myndighetene får tilstrekkelig tid til å motta Lagmannsrettens dom og dessuten til å kunne ta hensyn til om anke til Høyesterett blir tillatt fremmet og om ESA sender saken til EFTA domstolen.
- Norsk Tipping får tilstrekkelig tid til å få startet opp sin automatvirksomhet – og dermed unngår man et vakuum i markedet med utvikling av illegale automater.
- NLD unngår å måtte iverksette en ny masseoppsigelse i juni med mulig ny reversering etter mottagelse av dom fra lagmannsretten i august.

Som vi presiserte i møtet, ønsker Norsk Lotteridrift å ha en aktiv holdning til de sosiale problemer pengespill kan medføre. Vi har derfor i det siste året kartlagt internasjonal forskning på feltet spilleavhengighet ved å gjennomgå flere hundre internasjonale forsknings-rapporter. Kopi av arbeidet er oversendt Lotteritilsynet.

Det synes helt klart at spesielt to risikofaktorer utvilsomt kan påvirkes på kort sikt;

- tilgjengelighet og alkohol.

Norsk Lotteridrift har allerede på eget initiativ påbegynt arbeidet (ref. vårt brev til departementet 24. februar 2005). Det vil være vår anbefaling at markedsmessige tiltak knyttet til ovenstående vurderes og iverksettes:

- Nedtak av automater der det serveres alkohol
- Skjerpede tilsynsordninger for opprettholdelse av 18 års aldersgrense for spill på automater. Dagens tiltak i regi av Lotteritilsynet er utilstrekkelig og bør intensiveres
- Økt informasjon på spillestedet (aldersgrense, advarsler, virkemåte)

Avslutningsvis vil vi anbefale at det gjennomføres en ny befolkningsundersøkelse som en oppfølger til SIRUS' undersøkelse som ble utført i 2002 for å få sammenlignbare tall for utviklingen i markedet.

Vi ser frem til fortsatt positiv dialog.

Med vennlig hilsen
Norsk Lotteridrift ASA

Nicolai Schanche
Administrerende direktør