

Appendixes:

1. Hans Olav Fekjær, *"Spilleavhengighet" – vår nye landeplage* (Gyldendal 2002) page 26-28
2. Rachel A. Volberg, *"When the Chips Are Down"* (The Century Foundation Press 2001) page 85-95
3. Thomas Nilsson, *"Jakten på Jackpot"* (Fri Forlag 2002) page 21-24
4. Mark Griffith, *"Gambling Technologies"* (Journal of Gambling Studies Vol. 15 (3), Fall 1999)
5. Hans Olav Fekjær, *"Spilleavhengighet" – vår nye landeplage* (Gyldendal 2002) page 127-131
6. R. Randall Bridwell/Dr. Frank L. Quinn, *"From Mad Joy to Misfortune: The Merger of Law and Politics in the World of Gaming"* (Mississippi Law Journal, Volume 72, Winter 2002, Number 2), page 719 – 729
7. Estimates on online gaming turnover
8. The Swedish Governments proposal 2001/02:47 *Förnyad riksdagsbehandling av vissa ändringar i lotterilagen (1994:1000)*
9. Babor et al., *alcohol: no ordinary commodity – research and public policy*, Oxford University Press, page 263 – 276
10. Letter 21.06.2002 from The Ministry of Culture and Church Affairs
11. Letter 20.09.2002 from Norsk lotteri- og automatbransjeforbund (NOAF)
12. Letter 20.09.2002 from Norsk Lotteridrift (NLD)
13. Letter 16.02.2004 from Norsk Lotteridrift (NLD)
14. Ethical guidelines from Norsk Tipping
15. Hans Olav Fekjær, *"Spilleavhengighet" – vår nye landeplage* (Gyldendal 2002) page 72-75
16. Ingeborg Lund/Sturla Nordlund, *Pengespill og pengespillproblemer i Norge* (SIRUS rapport nr 2/2003), page 37-45
17. Ingeborg Rossow/Marianne Hansen, *Underholdning med bismak – Ungdom og pengespill* (Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring rapport 1/03), page 7-8
18. Letter 26.5.04 to Norsk Tipping
19. Lotteritilsynet, Annual Report 2003
20. Letter 15.05.2003 to The Department of Media, Culture and Sport in UK
21. Hjelpelinjen for spilleavhengige - presentasjon

Appendix 1

Hans Olav Fekjær

«Spillegalskap» – vår nye
landeplage


GYLDENDAL
AKADEMISK

Det ferskeste eksemplet på kjente litterære verk om pengespill er bestselgerromanen *Oscar og Lucinda*, skrevet av den australske forfatteren Peter Casey.⁶ Romanen handler om en prest og en forretningskvinne som har et lidenskapelig forhold til hverandre og dessverre også til pengespill. Boka ble filmatisert i 1997.

Holdningen til pengespill går oftest i bølger

Den historiske lærdom er i hovedsak følgende: Alle land synes å ha erfart skadevirkningene ved pengespill og har derfor regulert spillingen ved spesielle lover. Men pengespill, særlig lotterier, er på mange steder og til ulike tider blitt tillatt for å skaffe penger til gode formål. Etter en tid blir skadevirkningene av spill så synlige og velkjente at holdningen på ny blir restriktiv.

Det er to tydelige unntak fra dette: Verdens to mest kjente spillesteder – Monte Carlo og Las Vegas – har fått ry som verdens gambling-hovedsteder og tiltrekker seg turisme som gjør spillingen uunnværlig for statenes økonomi. Inntektene er så store at statene de ligger i, Nevada og Monaco, har kunnet unnlate helt å pålegge innbyggerne inntektsskatt. Myndighetene i delstaten Nevada får hele 47 % av sine inntekter direkte fra pengespill.

Markedet for berømte spillesteder er imidlertid svært begrenset. Ingen nyere kasinobyer er kommet i nærheten av denne posisjonen og disse inntektene.

Når en periode med liberal spillepolitikk starter, virker i utgangspunktet spill som en smart metode til å samle inn penger til gode formål. I alle land er dette hovedformålet når spillene liberaliseres. Etter en del år blir tragediene synlige. Når de fleste mennesker kjenner til familietragedier som skyldes pengespill, snur opinionen.

Tydeligst er denne svingende holdningen til pengespill i USA. Den første spilleliberale perioden var i kolonitiden på 1700-tallet. Delstater brukte lotterier til å styrke sin økonomi generelt og til

spesielle formål som opprettelse av universitet eller sykehus. Men skadevirkningene ble etter hvert svært tydelige. De samme progressive gruppene kjempet ofte mot både pengespill, slaveri og alkohol. De fleste statene vedtok lover som forbød alt pengespill, også lotterier, som i 1840 var forbudt i de fleste statene.

Da den amerikanske borgerkrigen sluttet i 1865, lå mange stater i ruiner og hadde et desperat behov for midler til gjenoppbygging. Dette utløste den andre spilleliberale bølgen. Det ble på ny arrangert lotterier og andre spill i mange stater, men i perioden 1878–1894 ble alt pengespill forbudt, med unntak av veddeløp i Kentucky og Maryland.

Delstaten Nevada, hvor Las Vegas ligger, var en fattig ørkenstat som liberaliserte pengespill i 1931. Nevada var lenge alene og fikk ry som gambling-staten. Først på 1960-tallet startet den tredje og nåværende spilleliberale perioden. Fra da skjedde en liberalisering i de aller fleste statene, motivert ut fra ønsket om å skaffe staten inntekter uten å øke skattene. Et vanlig tilleggsargument var at innbyggere i grenseområdene reiste og spilte i nabostaten, som derved fikk inntektene.

I dag har 48 av de 50 statene en eller annen form for pengespill. «State lotteries» som Norsk Tipping er mest utbredt og finnes i 38 stater. De fleste statene har forbud mot kasinoer og ca. 20 stater har også forbud mot automater. Der spilleautomater finnes, er de som regel bare plassert i spillehaller og kasinoer.

Nå synes liberaliseringen å stoppe opp. De fleste forslag om liberalisering blir slått tilbake og enkelte stater har begynt å forby eksisterende spill.

Hovedadvokaten for den amerikanske spilleindustrien har lært av historien. Han advarer bransjen mot å bli for grådige, for da vil politikerne forby hele spillebransjen.

I den nåværende spille-liberale perioden definerer spilleindustrien seg som en del av «underholdningsbransjen». Selv om spillet kan være spennende, vil dette virke underlig for den som har besøkt

kasinoer og spillehaller: Neppe noe sted ser man så mange triste og bekymrede ansikter som her. Det er ikke så merkelig, ettersom spillet oftest er basert på urealistiske drømmer. Ingen bransje har så mange skuffede kunder som spillebransjen.

Utv

Dår

Man

I no

besø

dette

F

pen;

flest

had

fam

(

neg

troli

krat

ikke

fast

skje

vær

197

•bo

trik

Ko:

Appendix 2

**When
the Chips
Are Down**

**Problem
Gambling in
America**

RACHEL A. VOLBERG

A CENTURY FOUNDATION REPORT

2001 • The Century Foundation Press • New York

6

THE POLICY CHALLENGES

The recent growth in legal gambling in America has taken place largely in the absence of any deliberative process within the states, on tribal lands, or by the federal government. Instead, policies have grown through a process of incremental and disconnected decisions, with rivalry and competition for revenues as common factors.¹

While state and tribal governments, as well as the federal government, have benefited from the operation and regulation of gambling activities, they have done little to protect citizens from the negative effects of the activities from which these benefits are derived. Public confusion and uncertainty about the impacts of legal gambling on society does not excuse policymakers and other stakeholders from the need to address the full range of benefits and costs associated with legal gambling in America. Problem gambling should be a component in any cost-benefit analysis of gambling activities. It also should be a consideration in planning for and regulating all forms of legal gambling.

Economists have debated the extent of positive and negative consequences of the expansion of legal gambling in America. On the positive side of the ledger, proponents point to the billions of dollars in gambling privilege taxes that flow to state and tribal governments, as well as increased jobs and capital investment.² Although often neglected, another positive effect of legal gambling is the difficult-to-quantify value of the recreation that consumers derive from gambling: the fun that ordinary people have playing bingo or blackjack or betting on the ponies.³ Commentators have argued that gambling

provides important health benefits, such as a sense of connectedness, a change of pace, and a respite from social isolation or the demands of everyday life.⁴ There is some evidence that certain patterns of gambling involvement may contribute to personal well-being and self-esteem.⁵

On the other side of the ledger, there are a variety of negative impacts associated with the availability of legal, commercial gambling. While critics cite crime and underage gambling, the Achilles' heel of legal gambling remains problem gambling.⁶ As discussed in previous chapters, problem gambling affects a significant proportion of the American population and results in a long list of individual and social dysfunctions.

Formulating rational public policy is never easy. Decisions must be based on the expected outcomes of given actions and on accurate assessments of the benefits and costs of those actions. As the National Gambling Impact Study Commission has pointed out, the rapid expansion of legalized gambling, the very recent rise of gambling as a subject of study, and the dearth of reliable information on the benefits or costs of legal gambling have posed particular challenges to the development of gambling public policy.⁷ I would add several additional concerns:

- the polarization of debates about gambling legalization and its impacts;
- the rapidly evolving nature of gambling activities;
- the existence of inadequate and outdated laws for regulating gambling; and
- the lack of planning and coordination among state and tribal governments and federal agencies with regard to legal gambling.

THE POLARIZED DEBATE OVER SOCIAL ISSUES

I noted in Chapter 3 that a backlash to the rapid expansion of legal gambling in the United States has emerged since the mid-1990s. Some groups of Americans, particularly fundamentalist Christians, believe that gambling is sinful, and the current heavy consumer spending on

legal gambling is a source of discomfort to them. Other Americans are persuaded that the costs of the operation of commercial gambling exceed the benefits.⁸ Individuals and organizations holding these views are working diligently to oppose the expansion of legal gambling and to prevent new types of gambling from becoming legal.

The commercial gambling industries, like the alcohol and tobacco industries, are linked to an externality that is both peculiar to their customers and highly controversial. The gambling industries believe that the choice they have is between two business models: the early engagement of beer, wine, and liquor manufacturers and distributors in "responsible drinking" programs, on the one hand, and the long-standing resistance to the imposition of consumer-protection measures by the tobacco industry, on the other.

LESSONS FROM ALCOHOL

In the nineteenth century, the Temperance Reform movement polarized the country over the issue of alcohol. In the aftermath of World War I, the Eighteenth Amendment to the Constitution and the enforcing Volstead Act were passed, criminalizing both the consumption and distribution of alcoholic beverages. While it may have been a moral triumph, Prohibition was a catastrophe as public policy. Supporters of the Volstead Act believed that curtailing the supply of alcoholic beverages both was enforceable and would reduce demand and, thereby, consumption. Despite vigorous enforcement, Prohibition failed to accomplish any of these goals. Instead of falling, consumption of alcoholic beverages actually *increased*. The rising demand for alcohol, with its implied profitability, attracted suppliers undeterred by the fact that distilling and distributing liquor was a general crime. However unintended the result, Prohibition forcibly transferred ownership of the liquor industry from licensed, legitimate companies to organized crime. Consumer protections were eliminated in the process. Dangerous and even lethal alcoholic beverages moved through the illicit distribution system; alcohol blindness and death were direct consequences.⁹

Repeal of the Volstead Act in 1933 coincided with the emergence of a new view of the ills associated with alcohol. In the wake of the formation of Alcoholics Anonymous in the 1930s and the development of the field of alcohol studies, growing numbers of Americans came to accept the view of alcoholism as a disease. Professional

treatment for alcoholism, including early drug therapies, started to become available. In the 1950s and 1960s, prominent professional associations, including the American Medical Association, the American Public Health Association, and the American Psychiatric Association, took official notice of alcoholism, identifying it as a treatable disorder and calling for a broad expansion of treatment services. The 1970s saw even greater efforts to recognize and address alcohol problems. Congress established the National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism in 1970 to coordinate federal and state efforts to research and treat alcoholism. Diagnostic criteria for alcohol and drug dependence were established, and insurance companies began to include alcoholism treatment as a standard part of health care coverage.

During the 1980s, the focus of advocates shifted from treatment to prevention. Grassroots organizations, concerned about continuing high rates of alcohol consumption, particularly among youths, began working to change behaviors connected to alcohol consumption. Public figures spoke out about their own experiences with alcohol abuse and recognition grew of the effects of alcohol on women. The federal government mandated a national minimum drinking age and tied this to the availability of federal funding for highways. Public service advertising about the dangers of alcohol burgeoned and, again mandated by federal law, warning labels began to appear on all alcoholic beverage containers.¹⁰

The new view of alcoholism as a disease did not escape the attention of the companies producing liquor, beer, and wine. Beginning in the 1980s, America's distillers and, later, vintners began organizing in an effort to demonstrate their corporate commitment to social responsibility. Their argument is similar to the argument made more recently by the gambling industries: the vast majority of people who enjoy alcoholic beverages do so responsibly, there is work to be done to prevent the irresponsible use of alcoholic beverages, and the alcoholic beverage industry is prepared to shoulder some of the burden by engaging in public education and prevention. The major American distillers have spent more than \$100 million to address the carefully chosen issues of drunk driving and underage drinking. These companies have worked to build local coalitions with law enforcement agencies, college and university administrators, and alcohol distributors.¹¹ As a result of this strategy, America's distillers have maintained a voice in national, state, and local debates about alcohol and have

managed to guide legislation and regulation in directions favorable to their interests.

LESSONS FROM BIG TOBACCO

Although both alcohol and tobacco were targets of the Temperance Reform movement of the nineteenth century, efforts to limit the manufacture, sale, and consumption of tobacco products did not succeed until the 1990s. Like alcohol, tobacco use in America was widespread, especially after World War I. In contrast to alcohol, tobacco cultivation was an important agricultural crop and tobacco products were manufactured and sold by large, well-known companies. During World War II, tobacco became a part of the war effort: cigarettes were included in soldiers' C-rations and tobacco consumption soared. By 1949, between 44 and 47 percent of American adults smoked: over half of all men and one-third of all women.

Starting in the 1960s, a chorus of scientific, public health, and government opposition arose, probably led by the 1964 release of the first Surgeon General's report on the health hazards of smoking. Numerous laws and regulations aimed at limiting the availability and visibility of tobacco products were passed at the state and federal levels. Scientists and medical practitioners pointed increasingly to research demonstrating the health hazards associated with direct and "passive" exposure to tobacco products. Although the tobacco companies countered with research findings of their own, federal legislation was passed in 1969 requiring health warnings on cigarette packs. A year later, further legislation banned cigarette advertising on radio and television. Another blow came in the early 1980s, when life insurance companies began offering discounts for nonsmokers based on actuarial research showing significant differences in mortality between smokers and nonsmokers. The 1980s also saw the beginning of a wave of restrictions on smoking in public, first in the workplace, then on airline flights, and eventually in restaurants, bars, airports, office buildings, and public places of all kinds. One measure of the effectiveness of the campaign against smoking is found in statistics on tobacco use. Surveys show that between 1965 and 1990, adult smoking in the United States declined from 42 percent to 25 percent.

The major tobacco companies responded by diversifying into other, more consumer-friendly product lines, such as beer and frozen

foods. In selling tobacco products, these companies increasingly focused on overseas markets, particularly the developing countries of Asia and Africa, where restrictions on advertising and distribution were less onerous. While continuing publicly to deny research evidence that cigarette smoking was harmful, the tobacco industry made enormous campaign donations to national, state, and local politicians and sought to prevent any federal rulings that tobacco was a drug or that smoking constituted a significant public health hazard.

The efforts of the tobacco companies to stave off litigation and industry regulation were unsuccessful. Starting in the early 1990s, a growing number of state attorneys general initiated suits against the major tobacco companies to recover medical costs associated with smoking among the indigent. (This group eventually included attorneys general from forty-six states and five territories.) A 1997 settlement exchanged Federal Drug Administration regulation of nicotine as a drug, money for antismoking campaigns, and bans on vending machines and outdoor advertising for restrictions on tobacco makers' liability.¹²

WHAT CAN BE LEARNED?

There are informative parallels and differences in the social histories of alcohol, tobacco, and gambling. For example, while the physical and psychological health problems associated with alcohol and gambling were not initially defined in this way, both were eventually and successfully "medicalized." In contrast, the issues associated with tobacco use have been defined as health problems since the 1950s, in spite of vigorous resistance from tobacco companies and other stakeholders.

Clearly, public attitudes about the consumption of alcohol and tobacco have been challenged and changed over the second half of the twentieth century. Public attitudes toward gambling also have changed, although widespread views about appropriate levels of consumption of gambling have yet to emerge. Critical elements affecting changing attitudes toward alcohol and tobacco have been the involvement of the insurance industry and the federal government in shaping coverage for health problems associated with the use of these substances, in shaping the media messages related to consumption and prevention, and in sponsoring research on the etiology of alcohol and tobacco addiction as well as the effectiveness of prevention and treatment efforts.

The lessons from alcohol and tobacco suggest that criminalization of widely accepted behaviors may not work as well as efforts

to influence social norms through public debate and policy. With regard to gambling, the challenge is to bring all of the stakeholders—gambling operators, lawmakers, regulators, treatment professionals, researchers, and gamblers and their families—to the table and to ensure that their concerns are heard and reflected in the legislative and regulatory responses of the many levels of government involved.

A MOVING TARGET

An important feature of legal gambling at the end of the twentieth century is constant innovation. Gambling operators, whether private or public entities, are entrepreneurs in highly competitive markets.¹³ Competition has led indirectly to a blurring of the boundaries between what were once considered “soft” and “hard” forms of gambling and to the merging of gambling with other, previously unassociated activities.

In the 1980s, the differences between “soft” forms of gambling (that is, lotteries and bingo) and “hard” forms of gambling (that is, casino-style games and pari-mutuel wagering) were clear. This boundary blurred as lotteries started to offer a multitude of games besides the traditional, large-jackpot drawings—daily numbers games, then instant or scratch tickets, and, finally, electronic gaming devices offering keno, poker, blackjack, and line games such as those offered on slot machines at casinos. A similar process occurred in the horse racing industry, as off-track betting and simulcasting spread in the 1980s and, then, as racetracks added slot machine and card club operations to their traditional product in the 1990s.

The 1990s saw major expansions in casino-style gambling outside the former monopoly markets of Nevada and Atlantic City. Casino-style gambling outside these markets came first to the small mining towns of Colorado and South Dakota, where limited-stakes table games, such as poker and blackjack, along with slot machines were legalized. Like many lotteries, the tax revenues generated by these operations were initially set aside for historical preservation. These provisions were soon discarded and the tax revenues channeled directly into the states' general funds.

Following passage of the Indian Gaming Regulatory Act of 1988 and the success of limited-stakes casinos in Colorado and South

Dakota, several states up and down the Mississippi Valley legalized riverboat casino gambling. Strict limits on both wagers and losses were placed on the first riverboats, legalized in Iowa in 1991. Within a few years, riverboat casinos had been legalized and had become operational in Illinois, Missouri, Indiana, Louisiana, and Mississippi. While riverboat casinos in most of these states must be located on facilities that look like boats, few actually leave shore. As the industry developed, the betting and loss limits as well as the cruising requirement in Iowa were lifted in 1994 so that its operations would remain competitive with those in nearby markets. Up and down the Mississippi River, the term "dockside gambling" is now a more accurate description of these casinos than "riverboat gambling."

The monopoly held by Nevada and, later, Atlantic City on casino-style gambling was further eroded, first by the spread of casino-style games to racetracks and off-track betting facilities, then by the growth of tribal gaming operations in many states, and finally by the expansion of gaming machines into venues that did not previously offer any type of gambling. To compete with the growing availability of local casino-style gambling, casinos in the major markets of Nevada, New Jersey, and Mississippi now market themselves as "family entertainment" and offer a range of activities to visitors, including theme parks, shopping, dining, and shows.

THE REGULATION OF GAMBLING

Law and jurisprudence have a tendency to lag behind society, and the laws related to gambling are no exception. The U.S. Congress has enacted a variety of laws pertaining to gambling over the course of the twentieth century, most of which have dealt with the issue from the perspective of interstate commerce. For example, laws were passed by Congress in the early part of the century that prohibited any advertising of lotteries and the transportation of gambling devices across state lines. However, most gambling operations come under the purview of the states rather than Congress. Even in Nevada, operation of a gambling enterprise is viewed as a "privilege," quite different from running a restaurant, a factory, or a farm. As a result,

the shape and operation of legalized gambling has been largely a product of [state and tribal] government decisions. . . .

Governments determine which kinds of gambling will be permitted and which will not; the number, location, and size of establishments allowed; the conditions under which they operate; who may utilize them and under what conditions; who may work for them; even who may own them. . . . And, because [state, local, and tribal] governments determine the level and type of competition to be permitted . . . they also are a key determinant of the various industries' potential profits and losses.¹⁴

While state and tribal governments have had much to say about how gambling operations will be organized and run, they have had little to say, until very recently, about what gambling operators must do to protect their customers from the risks of problem gambling. A number of state governments, including Massachusetts, New York, and Oregon, have mandated that a small percentage of revenues from new gambling operations, usually "convenience gambling" of one kind or another, be set aside for problem gambling services. In Missouri, when riverboat gambling was introduced, casinos were required to operate self-exclusion programs for customers concerned about their gambling. In 1999, the Nevada Gaming Commission published its first regulations requiring Nevada casinos to post problem gambling help-line numbers and brochures prominently around their properties and to provide gaming employees with training about problem gambling.

As Nelson Rose has noted, "the lawmakers of the land have much less incentive than the [gambling] entrepreneurs to keep their eyes open to the many ways ingenious individuals have of getting around the intent of the law."¹⁵ One difficulty is that few lawmakers understand the complexities of the gambling industries sufficiently to be able to predict the likely effects of specific legislation on gambling operators and consumers. Inconsistent interpretation of existing legislation is also common; for example, the refusal of the Federal Communications Commission to classify tournaments as a form of gambling led to rapid growth in slot machine tournaments at casinos in the 1980s and 1990s.¹⁶ Finally, there are numerous instances where lawmakers inadvertently legalized one or another type of gambling. Examples include:

- The brief establishment of "accidental casinos" in Pennsylvania in the mid-1980s when the liquor code was amended to allow dart and billiard tournaments without obtaining a permit—addition of

a single word to the liquor code amendment opened the door to card game tournaments that quickly became popular among Atlantic City casino dealers, who were not permitted to gamble in any Atlantic City casinos.

- The explosion of video poker in South Carolina in the mid-1990s after the state legislature determined that the game constituted a "lottery" rather than "gambling."
- The Indian Gaming Regulatory Act of 1988 (IGRA), passed at a time when the federal government was cutting back on financial assistance to Native Americans living on reservations. Most of the lawmakers who supported IGRA thought that they were voting to permit Native Americans to operate bingo games; few understood that the law would open the door to casino gambling in every state where federally recognized Indian tribes held land.
- The Professional and Amateur Sports Protection Act, passed in 1992, which prohibited betting on sports events throughout the nation (with a few grandfathered exceptions), technically making criminals of everyone who puts money into an office Super Bowl pool.

WHAT CAN THE STATES AND TRIBES DO?

The alternative to the prohibition of legal gambling in America is effective regulation and adequate monitoring. For regulation to be effective, state and tribal governments, as well as the federal government, must engage in a conscious and deliberative process toward this end. There is a need to update laws regulating all types of gambling in America and to establish a regulatory and enforcement framework that will be effective in the present as well as in the future. A key element will be assigning responsibility for the regulation of legal gambling to a single agency, at each level of government, charged with balancing the positive and negative impacts of all kinds of gambling within a jurisdiction. Finally, since regulation cannot work effectively without good information, there is a need for extensive monitoring of the impacts of legal gambling on individuals and communities and for dissemination of this information to stakeholders.

Few state governments have established a single agency with responsibility for regulating all types of gambling. More commonly, regulation and enforcement of charitable gambling, lotteries, pari-mutuel wagering, and casino gambling are overseen by separate agencies. In many cases, these agencies reflect the competitive pressures among the industries they regulate and there is little effort at coordination or cooperation. In fact, it is more common for these agencies to grant regulatory concessions to operators that they oversee in an effort to maintain a "level playing field," as was discussed in Chapter 3. To complicate matters further, issues of problem gambling rarely are addressed by gambling regulatory agencies. Instead, when they are funded, problem gambling prevention and treatment services are channeled through government agencies with responsibilities for health and social welfare. Little consideration is given by the agencies responsible for regulating gambling to the social impacts of these activities.

There is a need to improve communication and coordination between gambling regulatory bodies and the health and human service agencies that must respond to the needs of problem gamblers and their families. While the many affiliates of the National Council on Problem Gambling frequently fill this role informally, it will be important to formalize and increase such communication and coordination in the future.

All of the major gambling markets are regional—for example, Nevada appeals to California citizens, New Jersey markets to New York, and Louisiana markets to Texas. As a result, the governments that regulate and benefit from gambling in these markets are not the governments that must ultimately cope with the impacts of problems arising from these activities. Consequently, there is a need for coordination among the states and tribes with regard to the provision of services for problem gamblers and their families.

The North American Gaming Regulators' Association regularly brings representatives together from many states and provinces to address issues of gambling regulation and enforcement. The National Council on Problem Gambling performs a similar function on the problem gambling side. Better communication between the constituencies represented by these groups is needed, as well as better coordination of efforts by regulatory and social service agencies in different jurisdictions.

Appendix 3

JAKTEN PÅ JACKPOT

EN BOK OM SPELBEROENDE

» Thomas Nilsson »

Fril

3

Vad är spel? Fakta och begrepp

Spelvärlden är fylld av tekniska termer, slanguttryck, anekdoter, vandringssägner, myter och missförstånd. Det är ju ingenting som är konstigt för en aktivitet som pågått i tusentals år. Många ord och begrepp kommer från de regler och de ord som används för att beskriva spelets förlopp. Lika många tekniska termer finns för att förklara eller beskriva den teknik och de stora krav på säkerhet som omgärdar spelandet och de i många fall tekniskt komplicerade apparater som krävs för att genomföra spel. Vidare finns givetvis en rad ord och termer som kommer från den lagstiftning som finns från statsmakternas, tillståndsgivarens, sida. De flesta är kopplade till själva spelet. Därutöver har nu ett område tillkommit med delvis egna begrepp: forskningen omkring spelberoende. Låt oss försöka reda ut några sakers tillstånd, fakta och begrepp.

Den svenska spelmarknaden

Det finns tre stora aktörer på den svenska spelmarknaden. Det är staten, hästsporten och folkrörelserna. Statens eget spelbolag AB Svenska Spel är störst och har 46 procent av omsättningen på spel- och lotterimarknaden. AB Trav och Galopp (ATG) som ägs till 90 procent av Svenska Travsportens Centralförbund och 10 procent av Svenska Galopp är näst störst med 32 procent av omsättningen. Till sist har folkrörelserna, som anordnar lotterier och bingospel, 18 procent av omsättningen. De resterande fyra procenten står privata spelanordnare för, exempelvis företag som anord-

nar kasinospel på restauranger. AB Svenska Spel och ATG får sina tillstånd för spel direkt av regeringen. Folkrörelserna får sina tillstånd av Lotteriinspektionen, länsstyrelserna eller kommunerna.

Den svenska spelmarknaden kontrolleras av Lotteriinspektionen. Lotteriinspektionen är den statliga myndighet som ska bevaka konsumenternas intressen på spelmarknaden. Vidare ska de se till att allt spel på lotterier, kasinon och andra spel går lagligt till och att det inte fuskas. Lotteriinspektionen ska också medverka till att minska riskerna för de sociala skadeverkningar som spel kan leda till.

Det statliga spelmonopolet

I de flesta länder är spel monopoliserat. Det betyder att det är staten som ger tillstånd till spel och bestämmer, på något sätt, vilka spelaktörer som ska finnas på marknaden. Aktörerna, spelbolagen, kan vara privatägda, folkrorelseägda eller sammanslagningar av både privata och ideella organisationer som samarbetar runt ett spel. Det är heller inte alltför ovanligt att staten är ägare av ett eget spelbolag. I Sverige ägs det största spelbolaget Svenska Spel av staten. I en del länder, exempelvis England, har staten lagt ut en del av spelmarknaden på anbud. Den som garanterar mest pengar till staten får lotteritillståndet. Det näst största spelbolaget i Sverige, ATG, ägs av två organisationer gemensamt, Trav- respektive Galopp-sällskapet. Här garanterar sig staten insyn i bolaget genom styrelsemajoritet.

Oavsett om staten äger spelbolagen eller inte begär den in en del av överskottet, från spelet i form av skatt. Överskottet är det som blir kvar när spelarna fått sina vinster och spelbolagen tagit ut sin andel för de kostnader de har för att bedriva spelet, som exempelvis personal, teknik, reklam och tryckning av lotter. Till sist ska ytterligare en part ha sin del av kakan: ombuden, som säljer lotter eller förmedlar spel åt bolagen. Oftast har de provision på omsättningen av spel i sin butik.

För att legitimera att spel om pengar är monopoliserat anges en rad skäl. De viktigaste skälen är:

- Att spel är förenat med sociala risker och negativa konsekvenser. Monopolet ska skydda och begränsa spelberoende/spelbegär

- Att undvika brott och bedrägerier i samband med lotterier
- Att endast tillåta spel för att samla in pengar/medel för välgörande eller allmännyttiga ändamål.

Dessa skäl anses så starka att de fram till dagens datum är skälen till spelmonopolet, inte bara i Sverige och inom hela EU utan också i hela världen.

Att spel leder till negativa konsekvenser för enskilda individer är ovettydigt och känt. Grundtanken är att monopolet är en garant för att minska dessa konsekvenser. Ett argument som staten anger för denna hållning är att man inte är lika beroende eller ekonomiskt känslig för inkomster från spel som exempelvis ett privatägt spelbolag är. Det skulle indirekt betyda att om de negativa konsekvenserna för ett enskilt spel är större än nyttan kan man upphöra med spelet. Detta hände senast 1979 i Sverige då staten förbjöd alla så kallade enarmade banditer, då ett antal rapporter inkommit om att människor spelade sig från gård och grund.

För alla seriösa legala spelbolag är spelarnas förtroende viktigt. Om inte spelaren litar på att de spel som erbjuds sköts korrekt, utan fusk och fiffel, blir det inget spel. Spelaren måste kunna lita på att spelet inte är uppgjort i förväg och att pengarna finns att hämta mot uppvisande av spelkvitto ifall man skulle vinna.

Det tredje argumentet om överskottet har hittills också varit ett argument som såväl staten som spelarna uppfattat som viktigt för att legitimera spel. I Sverige har överskottet från spel tidigare gått direkt in i statsbudgeten, inte till privata spelbolag och deras aktieägare. Pengarna som gått till statskassan har inte varit riktade för något speciellt ändamål, vilket är ganska vanligt i andra länder. I Australien går exempelvis stora delar av överskottet från spel till att finansiera sjukvård. Svenska staten däremot har resonerat så att den har gett tillstånd för spel till organisationer, folkrörelser och politiska partier som bedriver olika former av ideell verksamhet inom områdena idrott, politik och kultur. De pengar som dessa organisationer tjänat på spel har de fått förvalta efter eget huvud. Statens del av kakan har fördelats dit den bäst behövts för tillfället, som vilken annan inkomst som helst till staten.

Ett trenderbrott har dock skett i svensk spelpolitik under 1990-talet. Kraven från folkrörelserna på att få en större del av överskottet för egen

räkning har ökat. Detta har sin utgångspunkt i att bidragen till dessa organisationer via statskassan har minskat och folkrörelserna blivit mer och mer beroende av inkomsterna från spel för att bedriva sin verksamhet. Den stora förändringen är den att staten har givit tillstånd för spelformer där hela överskottet går direkt till folkrörelserna utan att passera statskassan. Införandet av statliga internationella kasinon, Casino Cosmopol, och värdespelsautomaterna Jack Vegas och Miss Vegas är exemplen på detta trendbrott.

Spel för nöje och spel för pengar

Ordet spel används som en sammanfattning för alla sorters spel. Det kan vara familjespel som Fia med knuff eller Monopol.

Spel är också *förströelsespel* som exempelvis flipperspel eller någon variant av dataspel där man ska köra en bil runt en bana på tid. Karaktäristiskt för förströelsespel är att man på sin höjd kan vinna ett så kallat fri-spel, d v s om du uppnår ett visst antal poäng eller klarar en uppsatt tidsmarginal, så får du ett nytt spel gratis.

Penningspel slutligen är ett samlingsnamn för alla de spelformer som innebär en satsning av pengar. Inom ramen för denna typ av spel ryms en rad olika spelformer som erbjuds hugade spelare. Här finns Bingolotto, spel på hästar, spel på hundar, kasinospel av olika slag, spelautomater (så kallade enarmade banditer), vadslagning om resultaten på fotboll och andra idrottsevenemang, bingo i bingohall, Lotto och spel om pengar på Internet.

Men denna ytliga beskrivning av spel och de spelformer som finns, är en grov förenkling av verkligheten. Det är viktigt och betydelsefullt för vårt fortsatta resonemang att förstå att spel inte är en enda företeelse. Det är en mängd komplexa mänskliga aktiviteter som utspelar sig i många olika skiftande miljöer med psykologiska, sociala och kulturella aspekter. Denna komplexitet gör att många människor lockas till att pröva något spel eftersom de troligen hittar någon spelform och/eller spelmiljö eller kombination av båda som attraherar dem. Denna förståelse av fenomenet spel är viktig.

Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling

Mark Griffiths
Nottingham Trent University

Technology has always played a role in the development of gambling practices and will continue to play a critical role in the development of increased gambling opportunities (e.g., internet gambling). Although technological advance has long been associated with improved gambling opportunities, there is little written in the literature explicitly pointing out this link and its implications for problem gamblers. This paper therefore reviews this situation and examines the technological implications of situational and structural characteristics paying particular attention to slot machine gambling as there has been more empirical work on this type of gambling than any other technological form. The impact of technology on the sociability of gambling is also examined followed by a more speculative evolution of internet gambling as an area of potential concern.

GAMBLING AND TECHNOLOGY

The field of gambling is not immune to the technological revolution taking place elsewhere in other fields. Technology has always played a role in the development of gambling practices. Some would say that gaming is driven by technology and these new technologies may provide many people with their first exposure to the world of gambling and could be argued to be more enticing than previous non-technological incarnations. Not only is technology a tool of the market

Address correspondence to Dr. Mark Griffiths, Psychology Division, Nottingham Trent University, Burton Street, Nottingham, NG1 4BU, United Kingdom.

Journal of Gambling Studies Vol. 15(3), Fall 1999
© 1999 Human Sciences Press, Inc.

but technology can also be a regulatory tool. This can be seen in a number of areas including surveillance, auditing and monitoring.

One of the consequences of this has been to reduce the fundamentally social nature of gambling to an activity that is essentially asocial (e.g., slot machine gambling, video poker, etc.). Technology is and will continue to provide new market opportunities not only in the shape of internet gambling but also in the shape of more technologically advanced slot machines, video lottery terminals (VLTs), interactive television gambling and telephone wagering. In addition, other established gambling forms will become more technologically driven (e.g., bingo, keno). Linked jackpots for every type of gambling activity appear to becoming the norm.

In this paper, special reference will be made to slot machine gambling as there has been more empirical work on this type of gambling than any other technological form. However, there will also be a more speculative evaluation of internet gambling as an area of potential concern.

THE SOCIAL IMPACT OF GAMBLING: EXCESSIVE GAMBLING AND ADDICTION

One of the major concerns relating to the increase in gambling opportunities is the potential rise in the number of problem gamblers ("gambling addicts"). Addictions always result from an interaction and interplay between many factors including the person's biological and/or genetic predisposition, their psychological constitution, their social environment and the nature of the activity itself. However, in the case of gambling, it could be argued that technology and technological advance itself can be an important contributory factor as we shall see below. Although technological advance has long been associated with improved gambling opportunities, there is little written in the literature explicitly pointing out this link and its implications for problem gamblers.

Since technology has played (and will continue to play) a critical role in the development of increased gambling opportunities (e.g., internet gambling), this will lead to increased accessibility. What has been clearly demonstrated from research evidence in other countries is that *where accessibility of gambling is increased there is an increase not only*

in the number of regular gamblers but also an increase in the number of problem gamblers (Marcum and Rowen, 1974; Weinstein and Deitch, 1974; Skolnick, 1978; Dielman, 1979; Kallick-Kaufmann, 1979; Custer, 1982; Rosecrance, 1985). This obviously means that not everyone is susceptible to developing gambling addiction but it does mean that at a societal (rather than individual) level, the more gambling opportunities, the more problems.

SITUATIONAL AND STRUCTURAL CHARACTERISTICS: TECHNOLOGICAL IMPLICATIONS

In getting people to gamble (and to keep on gambling) the industry uses every marketing method it has at their disposal. These methods mainly fall into two types—situational and structural characteristics (see Griffiths, 1993; 1995a). It is useful to examine these characteristics and dimensions among all types of gambling activity so that they can be described, compared and contrasted using the same parameters. Analysis of the structural characteristics and their location on various dimensions (outlined further below) produces a graphic representation of a gambling profile. It may also help in pinpointing where technology has a role (either directly or indirectly) in gambling acquisition, development and maintenance.

Situational characteristics are those which get people to gamble in the first place. These characteristics are primarily features of the environment and can be considered the situational determinants of gambling. They include the location of the gambling outlet, the number of gambling outlets in a specified area and the use of advertising in stimulating people to gamble (Cornish, 1978). These variables may be very important in the initial decision to gamble and may help clarify why some forms of gambling are more attractive to particular socio-economic classes. From a technological standpoint, activities such as internet gambling (as we shall see later) are changing the nature of situational determinants to gamble and could have a large impact in uptake of gambling services (i.e., technology's role in the situational determinants of gambling will have the most impact on acquisition of behaviour).

Structural characteristics are those which are responsible for reinforcement, may satisfy gamblers' needs and may actually facilitate ex-

cessive gambling. Technological advance can (and will) have a potentially large impact on the development and maintenance of gambling behaviour. By identifying particular structural characteristics it may be possible to see how needs are identified, to see how information about gambling is presented (or perhaps misrepresented) and to see how thoughts about gambling are influenced and distorted. Showing the existence of such relationships has great practical importance. Not only could potentially 'dangerous' forms of gambling be identified, but effective and selective legislation could be formulated.

At present, the UK Home Office has a crude distinction between 'hard' and 'soft' forms of gambling. Their current definition is that:

"'hard' gambling is a colloquialism for those forms of gambling which are considered to carry greater potential risks than others, usually because of the *high or rapid staking* associated with them" (author's emphasis) (Home Office, 1996; p. 3)

From this definition it can be concluded that 'soft' gambling refers to activities such as lotteries, football pools etc. and that 'hard' gambling includes activities such as roulette, blackjack, slot machines, and horse/greyhound race betting. Further to this, in 1978, the UK Royal Commission said casino-type gambling came closest to incorporating the largest number of gambling inducing characteristics. Such characteristics include a high pay out ratio (i.e., jackpots) and rapid event frequency. In addition, heavy losses were viewed as a likely occurrence because this type of gambling contained structural characteristics which allow continuous gambling.

The event frequency of any gambling activity (i.e., the number of opportunities to gamble in a given time period) is a structural characteristic designed and implemented by the gaming operator. The length of time between each gambling event may indeed be critical as to whether some people might develop problems with a particular type of gambling. Obviously gambling activities that offer outcomes every minute would *probably* cause greater problems than activities with outcomes every ten or fifteen minutes. However, there is also the context to consider and whether people forget about the gamble in the intervening time gap or whether they are waiting (in, say, the case of keno) for the next draw.

On slot machines, the pay out interval (the time between initial gamble and winning payment) is very short. Three factors are inex-

trically linked with such a characteristic. The first of these is the frequency of opportunities to gamble (i.e., event frequency). Logistically, some gambling activities (e.g., lotteries, football pools) have small event frequencies. However, in the case of slot machines there are few constraints on repeated gambling—limits are set only by the speed of the machine's mechanisms involved and the players themselves. Such a characteristic may therefore be an inducement to gamble and an inducement to continue. The frequency of playing when linked with the two other factors—the result of the gamble (win or loss) and the actual time until winnings are received exploit certain psychological principles of learning (Moran, 1987). This process (operant conditioning) conditions habits by rewarding behaviour, such as through presentation of a reward (e.g., money), reinforcement occurs. To produce high rates of response those schedules which present rewards intermittently (random and variable ratio schedules) have shown to be most effective (Skinner, 1938). Since slot machines operate on random and variable ratio schedules it is unsurprising that high rates of response (i.e., excessive gambling) occur. Cornish (1978) notes that promoters appear to acknowledge the need to pay out winnings as quickly as possible thus indicating that receiving winnings is seen by the gaming industry to act as a reinforcement to winners to continue gambling. Rapid event frequency also means that the loss period is brief with little time given over to financial considerations and, more importantly, winnings can be regambled almost immediately.

Echoing the assertions of the UK Royal Commission (above), it can be argued that games which offer a fast, arousing span of play, frequent wins and the opportunity for rapid replay are associated with problem gambling. These observations have been made in relation to slot machines by researchers all over the world (e.g., Australia, US, UK, Canada, Spain, Holland, Germany). There is no doubt that frequency of opportunities to gamble (i.e., event frequency) is a major contributory factor in the development of gambling problems (Griffiths, 1997a; 1997b). As argued above, slot machines have an event frequency of every few seconds whereas the football pools have an event frequency of once a week. The general rule is that the faster the event frequency, the more likely it is that the activity will cause gambling problems. Addictions are essentially about rewards and the speed of rewards. Therefore, the more potential rewards there are, the more addictive an activity is likely to be.

The most important point to make about event frequency concerns the definition of "rapid replay." Figure 1 shows gambling activities in rough order of event frequency. In general, the lower the activity is in the table, the "softer" it is, and the less problems there tends to be—at least based on the empirical evidence (although there are exceptions to the rule). There is little doubt that technological advance could have a large impact on "rapid replay." Given the time, money and resources, a vast majority of gambling activities are "continuous" in that people have the potential to gamble again and again. There are only two gambling activities that could be said to be discontinuous (i.e. the football pools and lotteries).

There is no precise frequency level of a gambling game at which people become addicted since addiction will be an integrated mix of factors in which frequency is just one factor in the overall equation. Other factors and dimensions (external to the person themselves) include:

- stake size (including issues around affordability, perceived value for money)
- event frequency (time gap between each gamble)
- amount of money lost in a given time period (important in chasing)
- prize structures (number and value of prizes)
- probability of winning (e.g., 1 in 14 million on the lottery)
- size of jackpot (e.g., over £1 million on the lottery)
- skill and pseudo-skill elements (actual or perceived)
- "near miss" opportunities (number of near winning situations)
- light and colour effects (e.g., use of red lights on slot machines)
- sound effects (e.g., use of buzzers or musical tunes to indicate winning)
- social or asocial nature of the game (individual and/or group activity)
- accessibility (e.g., opening times, membership rules)
- accessibility (e.g., number of outlets)
- location of gambling establishment (out of town, next to workplace etc.)
- type of gambling establishment (e.g., betting shop, amusement arcade etc.)
- advertising (e.g., television commercials)
- the rules of the game

Figure 1
Gambling Activities in Rough Order of Event Frequencies

Type of gambling	Time gap between gambling outcomes (approx.)	Continuity
Slot machines (e.g. fruit machines, video poker machines)	5-10 seconds	Continuous
Instant scratchcards	5-10 seconds	Continuous
Roulette	1-2 minutes	Continuous
Blackjack	1-2 minutes	Continuous
Keno (US)	5 minutes	Continuous
Bingo	5-10 minutes	Continuous
Race betting (e.g. horse, greyhound etc.)	5-20 minutes	Continuous
Sports betting (e.g. football, cricket etc.)	Every few days*	Discontinuous
National Lottery	3-4 days	Discontinuous
Football Pools	7 days	Discontinuous

* Sports betting for some people could become very habit-forming given the amount of different activities that people can gamble upon. However, the likelihood is that most people who gamble on these types of activity do so only occasionally.

Each of these differences may (and almost certainly does) have implications for the gambler's motivations and as a consequence the social impact of gambling. It is also the case that technological advance could influence almost every one of these characteristics. For instance, on the issue of gambling alone or with others, technology could have a negative impact as we shall see in the next section.

Further examination of structural characteristics demonstrates that for many of the categorisations (e.g., the near miss, light and colour effects, sound effects, skill levels etc.) it is difficult to separate the gambler's individual psychology from the situation. For instance, the success of a slot machine's structural characteristics (where success is defined as an increase in gambling due to the structural characteristic) depends upon the psycho-structural interaction. The importance of a structural characteristic approach to gambling is the possibility to pinpoint more accurately where an individual's psychological constitution is influencing gambling behaviour. Such an approach also allows for psychologically context specific explanations of gambling behaviour rather than global explanations such as "addictive personality." Although many of the gambling inducing structural characteristics are dependent on individual psychological factors (e.g., reinforcement) they are a direct result of the structural characteristics and could not have influenced gambling behaviour independently. It is for this reason above all others that a structural approach could be potentially useful.

TECHNOLOGY AND THE SOCIABILITY OF GAMBLING

Both Fisher (1993a) and Griffiths (1991) have carried out observational analyses of slot machine players (particularly adolescents) and have reached similar conclusions. Both observed that many different types of player based on their primary motivation for playing (e.g., to escape, to beat the machine, for social rewards, for excitement etc.). Those who experience problems are more likely to be those playing on their own (e.g., those playing to escape) (e.g., Griffiths, 1990). A study by the UK Home Office (1988) also made the point that those people who played in groups often exerted social influence on problem gamblers in an effort to reduce the problems faced. Retrospec-

tively, most problem gamblers report that at the height of their problem gambling, it is a solitary activity (e.g., Griffiths, 1995a).

Gambling in a social setting could potentially provide some kind of "safety net" for over-spenders, for example, a form of gambling where the primary orientation of gambling is for social reasons with the possibility of some fun and chance to win some money (e.g., bingo). However, it could be speculated that those individuals whose prime motivation was to constantly play just to win money would possibly experience more problems. One of the major influences of technology appears to be the shift from social to asocial forms of gambling. From this it could be speculated that as gambling becomes more technological, gambling problems will increase due to its asocial nature.

This may have implications for gambling activities such as bingo. At present (in the UK) bingo is a controlled, low stake form of gaming conducted in a social environment. However, bingo will almost certainly evolve and change dramatically over the next decade. Bingo clubs are now trying as hard as they can to increase the numbers of males onto its premises and decrease the average age of participants. To do this they will have to appeal to clientele demand and go toward a more interactive and technologically driven form of bingo. This will change the nature of bingo and perhaps make the activity more problematic.

SLOT MACHINES, TECHNOLOGY AND ADDICTIVENESS

There is no doubt slot machines are potentially addictive and there is now a large body of research world-wide supporting this (see Griffiths, 1995a for a comprehensive overview). In the past ten years, slot machines have been the predominant form of gambling by pathological gamblers treated in self-help groups and professional treatment centres in Spain, Germany and Holland (Becona, 1994). In the US, Volberg and Steadman (1992) found that 72% of their high income and 77% of their low income pathological gamblers, drawn from five states, played slot machines. Studies in Spain (Becona, 1994), Germany (Meyer, 1993) and Holland (Geller, 1994) report that at least half of pathological slot machine players are in the younger age group 18 to 30 years.

Young males (particularly adolescents) seem to be particularly susceptible to slot machine addiction with up to 6% of adolescents in the

UK experiencing problems with their slot machine playing at any one time using DSM criteria (Fisher, 1993b; Griffiths, 1995a). Fisher's findings on pathological slot machine gambling among the youth also replicate the supernormal prevalence rates found in different parts of the world, by different authors and among different people groups. Some examples from the United States include: New Jersey (6%) (Lesieur & Klein, 1987); Connecticut (5%) (Steinberg, 1988); North Minnesota American Indians (9.6%) (Zitzow, 1992).

Like other addictive behaviours, slot machine addiction in adolescence causes the individual to engage in negative behaviours such as truanting from school in order to gamble (Huff & Collinson, 1987; Moran, 1987; NHTPC, 1988; Leeds Polytechnic, 1989; Griffiths, 1990), stealing to fund gambling (Barham & Cormell, 1987; Moran, 1987; Spectrum Childrens Trust, 1988; Griffiths, 1990), getting into trouble with teachers and/or parents over gambling (Moran, 1987; Griffiths, 1990), borrowing or the using of lunch money to gamble (NHTPC, 1988; Rands & Hooper, 1990; Griffiths, 1990), poor schoolwork (Moran, 1987, Griffiths, 1990) and in some cases aggressive behaviour (Moran, 1987; Griffiths, 1990). As has been extensively pointed out elsewhere (e.g., Griffiths, 1995a), slot machine addicts also display bona fide signs of addiction including withdrawal effects, tolerance, salience, mood modification, conflict, and relapse.

This does not mean that everyone who plays slot machines will become addicted (in the same way that not everyone who drinks alcohol will become an alcoholic). What it does mean is that given a cluster of factors (genetic/biological predisposition, social upbringing, psychological constitution, situational and structural characteristics) a small proportion of people will unfortunately experience severe problems. There is no doubt that the structural characteristics of the particular gambling activity contribute to this. In the case of slot machines, it has been argued (Griffiths, 1993; 1995a) that a combination of the technological aspects of structural characteristics (event frequency, the near miss, symbol ratio proportions, light and sound effects, the suspension of judgement etc.) all contribute towards repetitive play in some individuals.

TECHNOLOGICAL ADDICTIONS

It has been alleged that social pathologies are beginning to surface in cyberspace, i.e., "technological addictions" (e.g., Griffiths,

1995b; c; 1996a; b). Technological addictions are operationally defined as non-chemical (behavioural) addictions which involve human-machine interaction. They can either be passive (e.g., television) or active (e.g., computer games) and usually contain inducing and reinforcing features which may contribute to the promotion of addictive tendencies. Technological addictions can be viewed as a subset of behavioural addictions (see Marks, 1990) and feature all the core components of addiction (e.g., salience, euphoria, tolerance, withdrawal, conflict, and relapse—see Griffiths, 1995a; b; 1996b) and as such bona fide addictions. It is assumed that the effects of behavioural excess are very similar to the effects found with more established addictions like drinking alcohol, drug taking and gambling.

The growth of the internet raises interesting questions. Perhaps one way to think of this is to see the internet as providing a medium for the addiction (i.e., a secondary addiction to more pervasive primary problems). It has been argued (Griffiths, 1996a) that the internet could easily be the focus of obsessive and/or compulsive behaviours (such as gambling). One thing that may intensify this focus are the vast resources on the internet available to feed or fuel other addictions or compulsions. For example, to a gambling addict, the internet could potentially be a very dangerous medium. It has also been speculated (Griffiths, 1995b) that structural characteristics of the software itself might promote addictive tendencies. Structural characteristics (i.e., features which manufacturers design into their products) promote interactivity and to some extent define alternative realities to the user and allow them feelings of anonymity—features which may be very psychologically rewarding to such individuals. There is no doubt that internet usage among the general population will start to increase over the next few years and that if social pathologies exist then there is a need for further research. This area has particular relevance to the area of gambling in the shape of internet gambling. This will be examined more closely in the closing sections.

INTERNET GAMBLING

Many people believe the future lies in the internet and the gaming industry—like most other companies with a service to sell—are themselves starting to go online. Technology is the future and electronic gaming is where the action is and will continue to be. No one is

really sure how the internet will develop over the next five to ten years but internet gambling as a commercial activity has the potential for large financial rewards for the operators. Some observers predict that internet casinos could become a \$10 billion industry (Dwek, 1997) although the most recent analysis suggests that by the year 2001, the internet gambling industry will be a \$2.86 billion industry (Datamonitor, 1998). It has to be said that internet gambling (referred to colloquially as "nambling") is still in its infancy but things are changing fast. It is estimated that by 2001, lotteries will account for 58% of internet gambling with the rest of the market being taken up by horse racing/event betting (28%), casinos (8%), electronic scratch cards/gaming machines (4%) and bingo (3%).

Gambling is undergoing mass expansion all over the world. The global growth of gambling is particularly noteworthy in the area of internet gambling. In many countries there appears to be a slow shift from gambling being taken out of gambling environments and into the home and the workplace (and in the case of internet gambling it has gone from being very site specific to being in cyberspace). This trend has been noted by a number of authors (e.g., Eadington, 1998; Griffiths, 1998; McMillen, 1998). What is being witnessed is a shift from destination resorts to individual gaming establishments to single site gambling opportunities to gambling from home or work. There also appears to be some standardization of the market in that many of the same types of gambling game are appearing all over the world and gambling in itself is becoming more socially acceptable and legitimate.

Ajayi (1995) has reported that where the internet is concerned what we are seeing is merely the continuation of decades' long trend of people spending increasingly more time with technology than with humans. She argues that the shift away from family and peers to mass media technology as the primary socialization agents can be traced to the advent of radio in the 1930s, followed by television in the 1950s, and computer networks today. Ajayi further argues that for many people, going online is a way of dealing with a society where people are becoming increasingly more isolated from one another. As we have already seen, the success of gambling depends on many factors including diversity, accessibility and advertising. Internet gambling is provided by a network of networks which span geographical borders and are not discrete. Internet gambling is therefore global, accessible and has 24-hour availability.

Internet Gambling: An International Perspective

There appears to be different attitudes in different countries with respect to the threat of internet gambling. In some countries (e.g., US) there appears to be the beginnings of a backlash bordering on prohibition. On the other end of the spectrum we have Australia, New Zealand, and Canada who appear to be very liberal in their attitude and who are all considering legalization or have already done so. Then there are those countries who are liberal without doing anything proactive (e.g., UK).

Estimates put the number of on-line gaming sites at about 600 with about 300 concentrating on lotteries (Dwek, 1997). There are, however, disagreements about the actual number. For instance, Laiho (1998) estimates there are between 250–1000 websites although he does admit that most are not involved with actual gambling. O'Neill (1998) estimated that there were about 160 actual cash gambling sites as of June 1998. According to MacMillen (1998) illegal gambling on the internet in the US has increased tenfold.

Expansion will happen at different rates in different countries. Price Waterhouse estimate that by 2001, 34% of Americans (90 million people) and 13% of Europeans (53.2 million) will be online. According to Tottenham (1998), the wide difference is due to a number of factors. These include lower telecommunications costs and lack of competition in the US, cultural differences (i.e., US acceptance of mail order and credit card transactions), technological factors (e.g. lack of infrastructure, technophobia), economic reasons (e.g., recession in Asia). Tottenham also provides reasons for the mass online explosion. These include liquidity (ease of credit card transfer), improved security, improved perception of security, the low cost of computers, the lack of "horror stories" about the internet, a convergence of technology (i.e., those things that can be digital will be digital) and an increase in young techno-literate people having money and power.

Internet Gambling and Policy Options

Internet gambling provides a challenge for regulators (McMillen, 1998). It perhaps should be remembered that legislation will not control the technology which is getting better all the time. Legislation is not just about the internet. For instance, interactive television gam-

bling (using the remote control to make bets) is going to be impossible to regulate and police. This could be a family activity. McMillen (1998) states there are three basic policy approaches:

- (1) *"Laissez-faire" approach:* This involves a self-regulatory liberal approach and should not be left to the market.
- (2) *Prohibitive and restrictive approach:* For some (e.g., US, Singapore) this appears to be a knee-jerk reaction but how can this be enforced? This is not a realistic option particularly because it involves cross-border (state and country) gambling. Such a situation represents a fundamentally different kind of gambling to regulate. Prohibition has traditionally led to increases in organized crime. What is more, crime follows money. The reality is that advancements in computer technology generally, and the increased availability of the internet in particular, has provided for new innovations in, and an expansion of, the field of criminality.
- (3) *Pragmatic approach:* This is the most realistic approach and has been adopted in Australia. It could be argued that this is just opportunistic with various parties capitalizing on market advantage. What is more, entrepreneurs will capitalize on such a market.

Internet Gambling: Social Issues

The rise of internet gambling will provide both marketing opportunities and marketing threats. This will have implications for other forms of gambling and existing licence-holders. Some parts of the gaming industry will almost certainly lose market share. Many may start to set up their own internet gambling sites because the initial set-up costs will be minimal in comparison to (say) a casino. This will have implications for the social impact of internet gambling.

Some observers (e.g., O'Neill, 1998) have argued that internet gambling provides "a natural fit for compulsive gamblers." However, there are some problems. According to Tottenham (1996), these problems include those of a technical, management and regulatory nature. However, over time, the internet will become technologically more sophisticated allowing faster speeds and better graphics etc. and issues

surrounding security and marketing will be tightened up. There are also issues such as:

Underage gambling—How can you be sure that adolescents do not have access to internet gambling by using a parent's credit card?

Gambling while intoxicated—How can you be sure that a person does not have access to internet gambling while they are under the influence of alcohol?

Internet gambling in the workplace—Internet gambling is one of the newer opportunities for gambling in the workplace. An increasing number of organizations have unlimited internet access for all employees and many employees have their own computer terminal in their own office (e.g., higher education) which allows such activity to take place without arousing suspicion. Like telephone betting, internet gambling is a somewhat solitary activity that can happen without the knowledge of both management and the employee's coworkers.

Opening hours—The internet never closes so it is possible to gamble all day every day!

Electronic cash—It is very likely that the psychological value of electronic cash will be less than "real" cash (and similar to the use of chips or tokens in other gambling situations). This may lead to some kind of "suspension of judgment."

Trust—How can a gambler be sure that operators in other countries will honour wagers made?

The issue of internet gambling (particularly in places like Australia which have already legalized internet gambling) has received very little in the way of public debate. It is quite obvious that the driving force behind internet gambling is not consumer demand but market supply. The gaming industry is itself setting the pace. Today's gambler can gamble in a variety of places including casinos, betting shops, amusement arcades and bingo halls. Most of these types of gambling are currently available in some form on the internet so why—when people eventually go online—will they want to move from the privacy and comfort of their own home? Many argue that gambling is a social activity, however, to reiterate what was argued earlier—technology is essentially turning gambling from a social pastime to an asocial one.

CONCLUSIONS

As was asserted right at the beginning of the paper, technology has always played a role in the development of gambling practices and will continue to do so. Analysis of the technological components of situational and structural characteristics in gambling activities indicate that situational characteristics impact most on acquisition and that structural characteristics impact most on development and maintenance. Furthermore, the most important of these factors appear to be accessibility of the activity and event frequency. It is when these two characteristics combine that the greatest problems could occur. This is well demonstrated by the worldwide proliferation in slot machines (and the associated problems that go with them). It may also give us an insight to what might happen concerning the spread of internet gambling.

An analysis of market trends appears to suggest that the biggest growth area (particularly within casino-style establishments and family entertainment centres) is slot-machine gambling. Slot machines are highly profitable and it is the author's assertion that increased technological sophistication has played a fundamental role in their popularity. Previous categorisations of gambling's structural characteristics (e.g., Cornish, 1978) have proved to be incomplete because they have tried to be all encompassing, and that for slot machine gambling at least, many idiosyncratic features exist including the importance of light and colour effects, sound effects, the psychology of naming, the psychology of the near miss and symbol ratio proportions. It could be that slot machine gambling has more "gambling inducing" structural characteristics (as a result of the inherent technology) than other forms of gambling and could be why a relatively large minority of gamblers in the UK are "addicted" to slot machines (many of whom are adolescents). With their integrated mix of conditioning effects, rapid event frequency, short pay out intervals and psychological rewards, it is not hard to see how slot machine gambling can become a repetitive habit.

There is plenty of evidence to suggest that a gambler's ignorance about probability or situational cues may encourage gamblers to think they have some influence over mainly chance determined activities, although as Cornish (1978) has pointed out, it is difficult to use such information directly in regulation of these activities. It should also be noted that educating the public about gambling may have the reverse

desired effect and increase awareness. It may be that regulation is best not through changing the structural characteristics (technological or otherwise) but through such practices as prohibition of advertizing, decreasing the number of outlets available to gamble and geographically locating gambling establishments (e.g., amusement arcades, bookmakers) away from sites where more vulnerable members of the population are found (e.g., schools, colleges). However, these interventions have little or no impact on Internet gambling.

Further work is needed to find out which structural characteristics are more likely to affect "addictiveness" potential in particular forms of gambling. For instance, it may be that light, colour and sound effects are integral to increasing baseline levels of gambling among slot machine players but not in other gambling forms (e.g., lotteries, horse racing etc.). Finally, it must be noted that nearly all theories of why people gamble take little account of the needs and motivations of the gambler and their interaction with environmental stimuli (including structural characteristics), although as has been argued, individual predispositions (physiological, psychological, and sociological) cannot be excluded as determinants in the decision to gamble and gamble excessively.

REFERENCES

- Ajayi, A. (1995). Cited in Griffiths, M.D. (1995b). Technological addictions. *Clinical Psychology Forum*, 76, 14-19.
- Barham, B. & Cornell, M. (1987). *Therapeutic use of amusement arcades in Bogner Regis*. Bogner Regis: WSIHE.
- *Becona, E. (1994). Prevalence surveys of problem and pathological gambling in Europe: The cases of Germany, Holland and Spain. Paper presented at the Ninth International Conference on Gambling and Risk Taking, Las Vegas, USA.
- Cornish, D.B. (1978). *Gambling: A review of the literature and its implications for policy and research*. London: HMSO.
- Custer, R.L. (1982). An overview of compulsive gambling. In P. Carone, S. Yoles, S. Keiffer and L. Krimsky (Eds.), *Addictive Disorders Update*, pp. 107-124. New York: Human Sciences Press.
- Dielman, T.E. (1978). Gambling: A social problem? *Journal of Social Issues*, 35, 35-42.
- Dweck, R. (1997). Is on line gambling on or off? *Escape*, May/June, p. 48.
- *Eadington, (1998). The spread of gaming devices outside of casinos: benefit-cost considerations and political backlash. Paper presented at the Third European Association for the Study of Gambling Conference, Munich, Germany.
- Fisher, S. (1993a). The pull of the fruit machine: A sociological typology of young players. *Sociological Review*, 41, 446-474.
- Fisher, S. E. (1993b). Gambling and pathological gambling in adolescence. *Journal of Gambling Studies*, 9, 3, 277-287.
- Celler, R. (1994). Dutch move to restrict gaming machines. *Gaming and Wagering Business*, 15, 4.

- Griffiths, M.D. (1990). The acquisition, development and maintenance of fruit machine gambling in adolescence. *Journal of Gambling Studies*, 6, 193-204.
- Griffiths, M.D. (1991). The observational analysis of adolescent gambling in UK amusement arcades. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 1, 309-320.
- Griffiths, M.D. (1993). Fruit machine gambling: The importance of structural characteristics. *Journal of Gambling Studies*, 9, 133-152.
- Griffiths, M.D. (1995a). *Adolescent Gambling*. London: Routledge.
- Griffiths, M.D. (1995b). Technological addictions. *Clinical Psychology Forum*, 76, 14-19.
- Griffiths, M.D. (1995c). Nettles Anonymous. *Times Higher Educational Supplement*, April 7, p.18.
- Griffiths, M.D. (1996a). Internet addiction: An issue for clinical psychology? *Clinical Psychology Forum*, 97, 32-36.
- Griffiths, M.D. (1996b). Behavioural addictions: An issue for everybody. *Employee Counselling Today*, 8(5), 19-25.
- Griffiths, M.D. (1997a). Selling hope: The psychology of the National Lottery. *Psychology Review*, 23, 26-29.
- Griffiths, M.D. (1997b). The National Lottery and Scratchcards. *The Psychologist: Bulletin of the British Psychological Society*, 10, 23-26.
- *Griffiths, M.D. (1998, May). Gambling in the 1990s: Issues of concern. Paper presented to GamCare National Conference, London, UK.
- Home Office (1988). *Amusement machines: Dependency and delinquency*. (Home Office Research Study No. 101). London: HMSO.
- Home Office (1996). *Casinos and Bingo Clubs: A Consultation Paper*. London: Author.
- Huff, G. & Collinson, F. (1987). Young offenders, gambling and video game playing. *British Journal of Criminology*, 27, 401-410.
- Huxley, J. & Carroll, D. (1992). A survey of fruit machine gambling in adolescents. *Journal of Gambling Studies*, 8, 161-180.
- Kallick-Kaufman, M. (1979). The micro and macro dimensions of gambling in the United States. *Journal of Social Issues*, 35, 7-26.
- *Laiho, J. (1998, July). Legislation and the internet. Paper presented at the Third European Association for the Study of Gambling Conference, Munich, Germany.
- Leeds Polytechnic (1989). Cited in J. Long, Playing the machine: Amusement arcade ethics. *Leisure Management*, 9(8), 63-66.
- Lesieur, H.R. & Klein, R. (1987). Pathological gambling among high school children. *Addictive Behaviors*, 12, 129-135.
- Marcum, J. & Rowen, H. (1974). How many games in town?—The pros and cons of legalized gambling. *Public Interest*, 36, 26-52.
- Marks, L. (1990). Non-chemical (behavioural) addictions. *British Journal of Addiction*, 85, 1989-1994.
- *McMillen, J. (1998, July). Interactive gambling and society: Trends and issues. Paper presented at the Third European Association for the Study of Gambling Conference, Munich, Germany.
- *Moody, G. (1987). Parents of young gamblers. Paper presented at the 7th International Conference on Gambling and Risk Taking, Reno, Nevada.
- *Moran, E. (1987). *Gambling among schoolchildren: The impact of the fruit machine*. London: National Council on Gambling.
- National Housing and Town Planning Council (1988). *Gambling machines and young people*. London: Author.
- *O'Neill, K. (1998, June). Internet gambling. Paper presented at the 13th National Council on Problem Gambling Conference, Las Vegas, USA.
- *Rands, J. & Hooper, M. (1990). Survey of young people's use of slot machines within the Sedgemoor District in conjunction with Somerset Youth Association. Unpublished manuscript.
- Rosecrance, J. (1985). Compulsive gambling and the medicalization of deviance. *Social Problems*, 32, 275-284.
- Skolnick, J. (1978). *Hours of Cards*. Boston: Little Brown.
- *Spectrum Children's Trust (1988). *Slot machine playing by children: Results of a survey in Taunton and Minehead*. London: Author.
- *Tottenham, A. (1996, September). Gaming on the internet. Paper presented at the Second European Association for the Study of Gambling Conference Amsterdam, Holland.

- *Tottenham, A. (1998, July). How to control the internet. Paper presented at the Third European Association for the Study of Gambling Conference, Munich, Germany.
- Volberg, R. A. & Steadman, H. J. (1992). Accurately predicting pathological gamblers: Policy and Treatment Implications. *Journal of Gambling Studies*, 8, 401-412.
- *Zitson, D. (1992). *Incidence and comparative study of compulsive gambling behaviors between Indians and non-Indians within and near a northern plains reservation*. Bemidji, MN: Indian Health Service Bemidji Area Office.

Received October 28, 1998; final revision August 9, 1999; accepted September 13, 1999.

*These references cannot easily be obtained by the public. If you wish to know further details about these papers, please contact the author.

Appendix 5

Hans Olav Fekjær

«Spillegalskap» – vår nye
landeplage


GYLDENDAL
AKADEMISK

Pengespillpolitikk

Hvorfor regulere pengespill?

I *Tippebladet Tips* uttaler Christian Vennerød, idet han sammen med andre spekulanter vil starte et nytt privat pengespill over Internett:⁷¹

Gambling er en sunn spilleform. Spill om penger er en helt naturlig del av livet. Jeg husker vi kastet på stikka, [...].

Det var nok uskyldig å kaste på stikka med femøringer da Vennerød var gutt. Men verden er ikke enig med ham i at moderne pengespill er like uskyldig. På grunn av erfaringene er ikke pengespill i noe land overlatt til markedskreftene, men er overalt gjenstand for spesiell lovregulering.

På mange områder benytter samfunnet lovgivningen til å beskytte individer mot skade. Hvis skadevirkningene bare rammer individet selv, kan slik regulering støte an mot menneskets krav om individuell frihet. Politisk er det imidlertid bred enighet om å beskytte mennesker mot å bli påført skader av andres atferd. Derfor er våpen, rus og bilkjøring strengere regulert enn sigaretter og basehopping.

Ektefeller, samboere og barn av spillere opplever følelsesmessig og økonomisk ruin. Som nevnt tidligere, anslo den australske gamblingkommisjonen i 1999⁷² at gjennomsnittlig 5–10 mennesker involveres av problemene til hver spilleavhengig person. Fellesskapet får også problemer og utgifter.

Den beskrivelsen av pengespillproblemene som er gitt her, er den samme en kan lese fra alle deler av verden som har erfaring med pengespill. Derfor har også politikken gått i bølger: Når pengespill blir sterkt utbredt, presses politikerne av opinionen for å stoppe spillet.

Jo mer spill, jo mer motstand

Liberaliseringen av spillepolitikken som de fleste industriland har hatt i de siste tiårene, går gjerne gjennom noen karakteristiske stadier. Tabellen nedenfor gir en skjematisk oversikt over en karakteristisk utvikling, selv om det kan være større eller mindre avvik i de enkelte landene:

Tillatte spill	Problemer	Samfunnets reaksjoner	Årsforbruk pr. innbygger
Ingen lovlige spill	Minimale	Ingen kontroverser. Befolkningen glemmer tidligere tiders spilleproblemer	Lite
Pengelotteri, lotto, skrapelodd, tipping, trav	Små	Lite kontroversielt. Glede over penger til gode formål.	Ca. 1000–2000 kroner
Mer avhengighetsskapende spill: Automater med stor omsetning (som Norge i dag) eller kasinoer	Betydelige eller store	Begynnende kontroverser i medier og politikk. Behandling, forskning og opplysning startes. Fagfolk advarer mot utviklingen.	Ca. 3000–6000 kroner
Både automater med stor omsetning og kasinoer (f.eks. Australia)	Svært store	Bred enighet om at problemet er for stort. Innstramning starter, men er smertefull fordi politikere og organisasjoner har tilpasset seg inntektene.	Over 6000 kroner

Norge gikk i løpet av 1990-tallet over fra annet til tredje stadium. I øyeblikket ser myndighetene ut til å ønske at vi går over til det fjerde (nederste) stadiet. Må det bli verre før det blir bedre?

Hvilken effekt har politikken på skadevirkningene?

Et av argumentene for liberalisering er at «pengespill har alltid foregått, ved å gjøre det lovlig så får vi det over i sunnere former som lettere lar seg regulere».

De siste 10–15 årene er det foretatt en del forskning om virkningene av å legalisere pengespill.

To studier har tatt for seg politikken for spilleautomater. I South Dakota ble automater (Video Lottery Terminals) først innført, så forbudt og så tillatt på ny. Forskerne undersøkte hvor mange som hadde søkt behandling for spilleproblemer i de ulike periodene og fant at de politiske endringene gjenspeilet seg svært sterkt i de problemer som oppsto.⁷³ I Louisiana undersøkte forskere hvilken virkning innføring av spilleautomater hadde på antall nye medlemmer i Gamblers Anonymous. Også her fant en at politikken hadde avgjørende betydning.⁷⁴ Jo strengere regulering, jo færre problemer.

To kanadiske forskningsrapporter har tatt for seg virkningen av å etablere kasino i byer som ikke hadde kasino fra før.

I den ene byen viste det seg at i løpet av det første året, økte andelen som viste risiko-atferd (spilte lenger og brukte mer penger enn planlagt) fra 3,3 til 7,8 %. Andre mål på problemer økte også sterkt.⁷⁵

Ved den andre undersøkelsen, som gjaldt en annen by, økte alle 18 mål på spilleproblemer ved innføringen av kasino.⁷⁶

I Storbritannia undersøkte forskere virkningen av å innføre en parallell til Norsk Tipping («British National Lottery»). Andelen husholdninger som brukte over 10 % av inntekten til pengespill ble nesten firedoblet. I den fattigste gruppa, med inntekt under 200 pund pr. uke, ble andelen mer enn sekسدoblet. Forskerne bemerket at pengespill øker de sosiale ulikheter.⁷⁷

Studier hvor intervjuundersøkelser i befolkningen er gjentatt med noen års mellomrom viser et noe mer blandet bilde.⁷⁸ I noen (men ikke de fleste) av disse studiene har det ikke vært funnet flere spilleavhengige ved den siste undersøkelsen, til tross for at det samlede

omfanget av pengespill er økt. Dette har bare forekommet i land eller delstater med svært mye pengespill – det er jo derfor det er gjort flere befolkningsstudier. Det er blitt stor oppmerksomhet om spilleproblemer, noe også den første undersøkelsen har bidratt til. Befolkningen er blitt noe mer klar over faremomentene ved spill.

Mest kjent er kanskje studien av selvmordshyppigheten i amerikanske byer.⁷⁹ Den viste at Las Vegas har USAs høyeste selvmordstall. De fastboende i Las Vegas har vel 60 % høyere selvmordshyppighet enn gjennomsnittet for amerikanske byer. Tilreisende i Las Vegas har hele 156 % høyere selvmordshyppighet enn gjennomsnittet. På annenplass i USA kommer den andre kasinobyen i Nevada, Reno.

Den kjente kasinobyen på østkysten, Atlantic City, hadde normale selvmordstall inntil kasinoene ble åpnet fra 1979 av. Deretter opplevde byen en enestående stigning i selvmordstallene opp gjennom 1980-tallet.

Tar fra de fattige og gir til de rike

Årsaken til at pengespill – i hvert fall i noen former – nå er tillatt i de fleste land, er ønsket om å skaffe penger til gode formål. Det omtales ofte som «frivillig skattlegging».

Vanligvis ønsker man at skatter og avgifter skal ramme likt eller helst være progressive, dvs. ramme de rikeste sterkest. Befolkningsundersøkelser i flere land viser imidlertid at pengespill rammer regressivt, dvs. rammer de fattige sterkest. F.eks. har en australsk studie vist at lavinntektsgrupper bruker 2–3,5 % av inntekten på spill, mellomgrupper bruker 1–1,5 % og høyinntektsgruppene under 0,5 %. En britisk studie viste at lavinntektsgruppa hadde dobbelt så mange storspillere som gjennomsnittet.⁸⁰ En annen britisk undersøkelse viste at arbeidere spilte dobbelt så mye som andre yrkesaktive.⁸¹

I Oslo er tettheten av spilleautomater langt større i fattige østkantbydeler med mange sosialklienter enn i velstående vestlige

bydeler.⁸² CC Vest Stormarked i Ullern bydel (som har 80 butikker) har bare seks automater. Tveita senter med halvparten så mange butikker har 19 automater, Stovner-sentret 28 automater og Storo-sentret 16 automater. Tendensen bekreftes i Lotteritilsynets foreløpige tall: Postdistriktet Etterstad har 315 automater og Rodeløkka 345 automater, mens Majorstua distrikt har 124 og Røa bare 42 automater.

Norsk Tipping har størst omsetning pr. innbygger i fattige områder som kommunene Nesseby og Måsøy i Finnmark. Innen Oslo er omsetningen høyest i Groruddalen og lavest i de vestlige bydelene.

Men selv om det kommer lite bidrag til den felles potten fra områder der de velstående bor, så mottar de bedrestilte desto mer av overskuddet. Norsk Tippings overskudd går til tre formål:

- * kultur, som et stykke på vei kan kalles de bedrestilte borgeres hobby,
- * forskning, som ideelt sett skal hjelpe alle, men alle arbeidsplassene går til de som har høy utdanning
- * idretten, som er langt mer folkelig, men selv i idretten er det påvist en viss overrepresentasjon av bedrestilte.

Det er selvsagt ikke overraskende at muligheten for å vinne penger er mest tiltrekkende for den som har minst. Det er også rimelig å tro at utdanning i noen grad øker muligheten for å gjennomskue reklamens inntrykk av gode vinnerejanser, selv om vi også ser spilleavhengige blant høyt utdannede.

Men vurdert opp mot andre former for skattlegging er pengespill den aller mest usosiale typen. Den rammer de fattige hardest, noe som det i andre sammenhenger er bred politisk enighet om å unngå. Det er ikke en progressiv, men en regressiv beskatning. Det er det motsatte av Robin Hoods og Gjest Baardsens måte å omfordele pengene på.

term and visible financial gain. We learn that many politicians are prone to view gambling as a balm for their political parties' ailing fortunes, and that state governments gravitate to it to solve their budgetary woes. This combination sometimes produces a trade-off that conceals and perpetuates extensive economic and social harm to the state's poorest and most vulnerable citizens. The politician or the political party favored by gambling money strains to accommodate gambling enterprises, so that the tax benefit to the state is suppressed to a bare minimum to permit enormous profits for the gambling operator. No attention is paid to the differing impact of different types of gambling, and the most destructive, psychologically potent and addictive form of gambling invested thus far—video gambling—is unleashed on an uninformed public. The end result is minimal but highly visible fiscal benefit to the state accompanied by an enormous but less visible harm to the public. If the Food and Drug Administration employed the same standard of care and accounting used by the average state government dealing with gambling, half of us would already be dead.

VI. CONCLUSION

The "Progressives" of the late nineteenth and early twentieth century left us with the comfortable assumption that some element of our state or federal governments will use law and law enforcement to protect the safety and well-being of the average citizen more fully than in former times. Political parties are also often seen as responsible protectors of their core constituencies, who contribute their votes and money to support their chosen party. It is, therefore, truly interesting to note that the biggest losers in the South Carolina gambling epoch were consistently and overwhelmingly the traditional constituents of the Democratic Party—minorities and the relatively less affluent. Yet the political drive to create and protect video gambling was centered in the very top levels of the Democratic Party (the lead lawyer for the video poker industry is the current chairman of the State Democratic Party, and the Democratic governor, Jim Hodges, rode into office on gambling money). In fact, the languishing Democratic Party became a

powerhouse between 1993 and 1998, largely through its alliance with gambling operators, who had built up an unprecedented stable of lobbyists over those years.⁴⁹³

A cynic, with some historical accuracy, might describe the enormous transfer of wealth that occurred in South Carolina between 1993 and 2000 as an increasingly partisan process.⁴⁹⁴ Instead of receiving financial support directly from their constituency, the leaders of the Democratic Party in South Carolina made an alliance with gambling operators that insured a steady and significant flow of cash from an "industry" whose profits were derived largely from the party's core constituency—the socioeconomic bottom quarter of the state's population.

⁴⁹³ As of spring, 1998, thirty of the state's forty-six senators shared \$81,850 contributed by video poker interests since 1992, and they collected another \$48,100 from law firms and business groups representing gambling operators. Michael Sponhour, *Poker's Senate Hand Video Gambling Interests Contribute to Key Players*, THE STATE (Columbia, S.C.) March 1, 1998, at A1. Though the Republican-controlled House had voted to ban video poker outright as of June 1, 1999, the Democrat controlled Senate formed the resistance to reform. *Id.* Thirteen senators in particular had led efforts to block the video poker ban voted by the House, including Charleston Senator Robert Ford, who had received \$13,500 from gambling interests since 1992. The issue is not strictly partisan, however. Republican Senator Ty Courtney, a senate video gambling supporter, represented gambling interests and borrowed \$60,000 from Horace Drew Andrews III, one of the state's larger operators, as well as an undisclosed amount from another operator, J.M. Brown. *Id.* It is also true that many legislators received contributions from gambling interests and yet voted against them on one or more issues. In the South Carolina legislature, the successful strategy of the gambling operators was comprised of maintaining a sufficient hold on the state Senate to block any anti-poker initiatives. When pro-gambling Democrat Jim Hodges won the 1998 gubernatorial election, the threat of a veto of any pro-gambling measure was removed, and an assured veto of any anti-gambling measure was achieved. *Id.*

⁴⁹⁴ The critical vote in the South Carolina Senate that produced Act No. 125, which the supreme court employed to kill video poker, revealed strong opposition to video poker among Republicans and strong support among Democrats. Interview with Sen. Wes Hayes, *supra* note 174. There were three avowedly pro-poker Senators among the Republicans; three were uncommitted, while sixteen were opposed to it. In contrast, there were fourteen pro-poker Democrats, five uncommitted, and five against it. Interview with Sen. Wes Hayes, *supra* note 129. Despite the fact that over 40% of the approximately \$900 million in profits that video gambling took in during its last year came from the pockets of largely minority customers with an average income of less than \$20,000, the most solid support for continued gambling has come from the house's Black Caucus. Sid Gaudin, *State Takes Shot at Casino Boats*, CHARLESTON POST & COURIER, Jan. 27, 1999, at A1.

There were numerous pro-gambling Republicans and some staunch anti-gambling Democrats, but the gambling industry found its voice in the Democratic Party. The real genius of the Democratic Party was in allying itself with an industry whose profit center was not ordinary arms-length customers, but rather was comprised of participants in a compulsive and progressively addictive form of social behavior. The Democratic Party's single-most significant supporters—video poker operators—used the Democratic Party's main constituency as its cash cow. The Democrats had realized the politician's dream: not just to convince donors to give, but to make political contributions addictive. Economic support for the party could then go beyond political ideology and rest instead, on a genuine personal compulsion that, for ever-growing numbers, became literally irresistible. A great many of the players had not reached the point of genuine addiction, but even these players could not win. The whole spectrum of video gambling users, from first-time novice to addict, became a reliable source of money. This is not meant to suggest any predisposition of the Democratic Party to favor gambling as a general policy. Surely the gambling operators would just as readily have paid Republicans committed to protect and shelter them. Rather, it demonstrates the gambling operators' strategy of seeking out political targets of opportunity and enticing them with cash. Whenever the gambling industry can co-opt a target very high up in the political hierarchy, such as the governor's office, or can paralyze one branch of the legislature (both of which it did in South Carolina), their investment can yield staggering returns. Even if they are outlawed, they can occasionally walk away from the broken families, lost jobs, bankruptcies, and general socioeconomic decay they have caused, and still keep the money. Additionally, like a hoard of locusts that have stripped a field or been driven from it, they can swarm into another. Modern technology allows scores of compact gambling machines to convert any community into an oversized casino.

The political alliances that developed in the South Carolina experience also underscore one of the real contrasts between private gambling and public gambling, such as a state-run lottery. A state-run gambling enterprise cannot use gambling

proceeds to fill the purse of any one political party, though it can affect the spoils available to the party in power. There is in fact a natural tendency for a state-run gambling operation to broaden political support for whatever form of gambling is used. For example, the Georgia lottery, first enacted in 1993, supports the "Hope Scholarship", which pays all tuition and fees at state colleges and universities to any resident who maintains a "B" average.⁴⁹⁵ As described by the *New York Times*:

Most starkly, the scholarship represents an enormous transfer of money—\$1.2 billion since 1993—from lottery players, who tend to live in the poorest counties of the state, to 504,000 college students, who come from the wealthiest counties. The program has become one of the most popular middle-class entitlements, and politicians who champion it are often rewarded at the ballot box.⁴⁹⁶

No one has yet promoted a public lottery as a means of transferring winnings back to the players who make it profitable, and the lower socio-economic groups that are the backbone clientele of the lottery do not play in the hope of receiving some small rebate down the road. At least in the public lottery, the profits are spread around more than those from private gambling.

Also, it may be argued that the majority of the citizens of South Carolina really got what they wanted. When the Republican Governor of South Carolina came out forcefully against video poker in 1998, and his Democratic rival formed a profitable alliance with gambling operators to resist him, the people at least got to vote. The pro-gambling candidate won. Yet the publicity campaign developed by the Democrats and their gambling allies stressed the public lottery as a fix for the state's dismal educational record. The Democratic politicians and their party were able to gain political support from targeted groups that received state benefits paid for by lottery profits, and the

⁴⁹⁵ David Firestone, *Free-Tuition Program Transforms a University*, N.Y. TIMES, Feb. 4, 2001, at A16.

⁴⁹⁶ *Id.* at A10.

group providing the profits was excited by even the remotest chance of transcending their luckless existence. Likewise, the citizens never voted to endorse seven years of illegal gambling. Until the furor following the *Johnson* case, the public was unaware that the South Carolina Democratic Party leadership championed an "industry" that literally laid waste to its gullible, hapless constituency, and that they did so proudly, eagerly and aggressively. This only underscores the fact that the tools of government finance make as much difference as the goals of government.⁴⁹⁷

However, the real problem is not just the distribution of the profits, but also of concern is the way they are earned, and from whom they are earned. Gambling is a tool that invidiously exploits human weakness and desperation, and it increases in its destructiveness in direct proportion to the length of time it is pursued by the individual. Its impact also varies in direct relationship to the accessibility of the gambling opportunity, and the manner in which the game is constructed: from the immediacy of a single-user machine with instant payoff available on every street corner to the state-run lottery with its lower per-use cost and longer odds.

Gambling also tends to disproportionately destabilize individuals and families at the lower socio-economic levels, which makes a progressive rise to a middle-class existence impossible for greater and greater numbers. In the case of public gambling dedicated to some ostensibly attractive purpose, such as education, it is divisive, creating a habit of reliance by those who have much on the resources of those who have little. It is an extreme form of regressive taxation dis-

⁴⁹⁷ The recent revelations about the non-existent Social Security "Trust Fund" provide a good case in point. Additionally, it is worth noting that the Pentagon operates over 8,000 slot and video poker machines on United States' bases around the world, netting the Department of Defense \$125 million a year out of the paychecks of its own military personnel. *Gambling Not A Danger to Military Study Finds, "Isolated Instances" of Negative Impact*, WASH. POST., Dec. 2, 2001, at A6. Perversely, the income is largely recycled to provide for family picnics and other "morale boosters" like bowling alleys and golf courses. Joshua Kurlantzick, *Gambling's Royal Flush*, U.S. NEWS & WORLD REP., May 20, 2002, at 36; see also Craig Lambert, *Trafficking In Chance*, HARVARD MAG., July-Aug. 2002, at 32.

guised as entertainment. It allows the state to expand its revenues by retailing a product that allocates the costs of a worthy goal, such as education, disproportionately, just as it permits a disproportionate sharing of the benefits. Rather than raise taxes in an open democratic process where the costs and benefits of a proposed program can be debated, public gambling allows the state to raise revenue by selling a product whose very nature allocates the costs of public works on a relatively underrepresented and defenseless segment of society, while solidifying political allegiance among select beneficiaries. Just as the targeted beneficiaries of state-run gambling develop a dependency on gambling revenues, politicians almost invariably become so attached to gambling as a new source of government revenue that the demerits of gambling are ignored. For example, in 1991, members of the South Carolina legislature tried to close the secretly created loophole by which gambling first crept into South Carolina in 1986. Key Democratic Senators rallied to support legalized video gambling because licensing fees for video machines added approximately \$30 million to state revenues. Democratic Senator Nikki Setzler stated, "If the loophole was closed, we would have been \$30 million short, and that would have caused a major tax increase."⁴⁹⁸ Senator John Land, also a pro-gambling member of the Senate Finance Committee where Jack Lindsay had presided, said, "We simply could not afford to give up \$30 million."⁴⁹⁹ Even Governor Jim Hodges, the former foe of video gambling who became its biggest supporter in the gubernatorial race of 1998, argued in

⁴⁹⁸ *Groups Backing Video Poker Bet On Power of Purse*, *supra* note 68.

⁴⁹⁹ *Id.* The friendly alliance between government and gambling based on money has been frequently observed. See William R. Eadington, *Contributions of Casino Style Gambling To Local Economies*, 556 THE ANNALS OF THE AM. ACAD. OF POL. & SOC. SCI. 53, 57 (1998):

The role of governments and other benefactors is particularly noteworthy. Political realities often make such groups the silent partners of gambling enterprises. The main rationale for the legalization or the liberalization of gambling laws may be to expand the financial basis of these silent partners.

Id.; see also ROBERT GOODMAN, LEGALIZED GAMBLING AS A STRATEGY FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (Ctr. Econ. Dev. U. Mass.-Amherst (1994)); ROBERT GOODMAN, THE LUCK BUSINESS (1994).

1990, before his "conversion", that increasing revenue from gambling operations "weds the state to use of gambling even more than we already are."⁵⁰⁰

In short, state-run gambling amounts to a form of progressivism in reverse.⁵⁰¹ It generally requires the poorer part of society to give to the richest, which provides government revenue that becomes an irresistible alternative to taxes for politicians. Again, many may find some overall fairness in this process, but at least its characteristics should be openly recognized.

Likewise, a close look behind the judicial treatment of gambling in South Carolina is informative. The South Carolina Supreme Court made its first foray into the subject before the true face of video gambling was fully visible. The overwhelming

⁵⁰⁰ Cindi Ross Scoppe, *Hodges in New Role Defending Gambling Governor Hopeful Betting on Lottery, Video Poker Fees*, THE STATE (Columbia, S.C.), Oct. 28, 1997, at B1. For an excellent review of the manner in which gambling money unbalances the public decision-making process, see John Warren Kindt, *U.S. National Security and the Strategic Economic Base: The Business /Economic Impacts of the Legalization of Gambling Activities*, 39 ST. LOUIS U. L.J. 567 (1995). Indeed, it seems routine for state legislatures to fixate on potential revenue while ignoring the potential problems with gambling. See Kevin McDermott, *Casino Operators Hint That Layoffs Might Help Pay Hefty New Tax Bill*, ST LOUIS POST DISPATCH, Dec. 4, 1997, at C4. The author discusses the Illinois legislature's 1997 plan to add \$57 million in taxes on the state's largest "floating casinos" in order to fund education and to end restrictions that placed Illinois riverboat gambling at a disadvantage to that in neighboring states. *Id.*

⁵⁰¹ See generally Ronald J. Rychlack, *Lotteries, Revenues and Social Costs: A Historical Examination of State Sponsored Gambling* 34 B.C. L. Rev. 11 (1992). Another excellent source for information on state-run lotteries is provided by the North American Association of State and Provincial Lotteries (NAASPL) at <http://www.naspl.org/fuq.html>.

States either earmark lottery proceeds for one or more specific purposes (Georgia), or simply put them in the general revenues (Florida). Virginia began its lottery as a means of enhancing general revenues, but a constitutional referendum held in November, 2000, resulted in a constitutional amendment requiring proceeds to be used for education. *State Lotteries Approved*, THE STATE (Columbia, S.C.) Nov. 8, 2000, available at <http://www.usatoday.com/news/vote2000/sc/state01.htm>. The NAASPL reports that earmarking lottery funds frequently reduces the proportional share of the designated recipient's in the overall budget, since other parts of the budget demand proportionally more revenue over time. In other words, earmarked lottery proceeds sometimes "replace rather than supplement money directed toward the identified programs" leaving the recipient projects funds to decline in proportion to later budget expansion in other areas.

majority in the state had no idea of the social and economic storm that was headed its way, nor did anyone know the full extent of organized gambling's intentional evasion and subversion of the law. In fact, stealthy evasion of public attention and legal regulation is critical to the initial assault that gambling typically launches when it moves into new territory.

The minority in the South Carolina Supreme Court's 1998 lottery opinion recognized the majority's departure from prior state jurisprudence, which was in accord with the Anglo-American majority view prevailing since the late seventeenth century.⁵⁰² However, after the disclosures from the federal case in *Johnson* had become widely known and had altered public opinion and the Court had been provided with a statutory basis for action, the Court unanimously handed the video gambling industry their death sentence in the year 2000.⁵⁰³

The federal district judge in *Johnson* became for awhile the only judicial official in the State willing and able to tackle the gambling industry head-on. A federal circuit court of appeals halted this district judge's award of injunctive relief to stop massive violation of the State's gambling laws, and to be fair, there is much disagreement about the extent of a federal court's inherent equitable powers. But the Fourth Circuit also chose to forestall further judicial interference with gambling under a legal principle that clearly became irrelevant after the disappearance of gambling as a "regulated" industry. Even more importantly, it also attempted to halt the future enforcement of the private civil remedies provisions of Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO). RICO is one of the most significant federal statutes designed in part to protect private citizens from systematic illegally conducted gambling (which no one seriously disputes was the case in South Carolina). The Fourth Circuit Court of Appeals did this to avoid future federal interference with state regulation of an industry that had ceased to exist. It stayed the district court from considering RICO causes of action, which were dependent upon

⁵⁰² *Johnson v. Collins Entm't Co.*, 508 S.E.2d 575, 583-85 (S.C. 1998).

⁵⁰³ *Joytime Distrib. & Amusement Co. v. South Carolina*, 528 S.E.2d 647, 649 (S.C. 1999).

interpretations of state law, although the South Carolina Supreme Court had taken the unusual step of expressly endorsing the district judge's reading of state law, and the Fourth Circuit refused to specify what those potentially "disputed" questions might be or how or when they might be raised and resolved. In practical terms, the court rejected a broad range of legal restraints on gambling sought by private litigants, but embraced broad-based restraints on the litigants who might interfere with gambling.⁵⁰⁴ The South Carolina Supreme Court, having the final word on the meaning of South Carolina law, which it found to be clear. But before an independent federal district judge engaged the South Carolina Supreme Court through certified questions, a pro-gambling Governor and an obtuse Department of Revenue along with an obstructive minority of the State Senate and a protective Fourth Circuit Court of Appeals for seven years managed to stall the enforcement of the most significant consumer protection law in the history of the state, to the loss of billions of dollars taken from the state's poorest, and the social and familial destruction of many of its most vulnerable citizens.

When considering the measured pro-gambling statements of lobbyists and politicians today, it is interesting to note that the entire saga of gambling in South Carolina, from birth to death, involved the collection of enormous profits by an "industry" that never spent a full day obeying the law.⁵⁰⁵ No one can read the mountain of factual evidence and the summary of Judge Anderson in his order of April 28, 1999, and fail to recognize the presence of a business dedicated to intentionally vio-

⁵⁰⁴ Whatever one concludes about the court's position on federal injunctive relief, their effort to stall the garden variety enforcement of civil RICO is extremely unusual.

⁵⁰⁵ *Regulators Must Not Cut Poker Operations Any Slack*, THE STATE (Columbia, S.C.), Oct. 22, 1999, at A14.

But let's remember what we're dealing with here. This is not a benign industry whose members work hard at being good corporate citizens. This is an industry that has grown through a deliberate strategy of systematically and repeatedly disobeying every meaningful law that the state of South Carolina has tried to impose.

lating the law.⁵⁰⁶

What lessons may we learn from all of this?

First, judicial proclamations on straightforward, fundamental constitutional principles (such as federalism—the mutual accommodation of state and federal power) occasionally may be viewed with healthy skepticism. In the *Johnson* case, the ostensibly deferential pronouncements of the Fourth Circuit Court of Appeals actually obstructed the first-ever vindication of state gambling law by undermining RICO's support for declared state policies that had been nullified by unrestrained lawbreaking and the paralysis of law enforcement. Contrary to the Fourth Circuit's declarations, it was the persistent and courageous action of a single federal district judge that worked to rescue the letter and spirit of state law through repeated certification of key issues to a receptive South Carolina Supreme Court. By attempting to gut the pro-state, supportive effect of RICO under the banner of states' rights, the court of appeals undermined the usefulness of one of the few federal statutes actually designed to help the states achieve the objectives contained in their own laws. Under our legal system, statutes duly passed by a legislative assembly are still the most authentic voice of the law. Setting them aside for whatever motive can hardly be called a public service. When a judicial body takes "the dramatic, some would say bold, step" of setting them aside for purposes "of their own making," they perform a service for neither the federal nor the state government.⁵⁰⁷ This is also yet another example of the merits of dividing power at many different levels so that the failure of one part does not necessarily mean the failure of the whole. It is also another example of engaging the resources of the public by linking criminal laws to a private civil action, a device RICO carries forward from English law of the seventeenth century.

Second, whenever gambling money underwrites the highest executive office in a state and consequently influences the chief

⁵⁰⁶ See generally *Johnson v. Collins Entm't Co.*, 88 F. Supp. 2d 499 (D.S.C. 1999), vacated by 199 F.3d 710 (4th Cir. 1999).

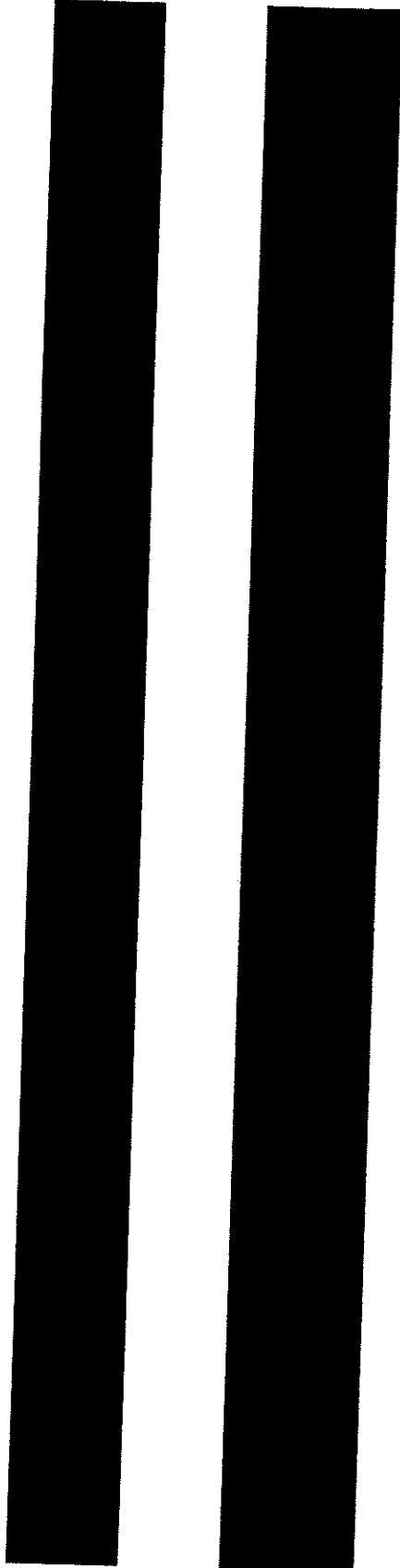
⁵⁰⁷ *Johnson v. Collins Entm't Co.*, 199 F.3d 710 (4th Cir. 1999), *reh'g denied en banc*, 204 F.3d 573, 577 (4th Cir. 2000).

executive's choice of essential administrative and law enforcement personnel, you know you are in trouble. The laws regulating gambling, including essential consumer protection principles like the South Carolina \$125 winnings limit, will *not* be enforced.

Third, video machine gambling is the most destructive gambling activity ever devised. It insinuates portable technology into every corner of a state, and the technology *will be used for illegal gambling*, no matter what the law or regulations say. Like terrorism, this form of gambling probably cannot be eliminated entirely, but it must be combated with hard and strong laws. A casino the size of a whole state is a land of trouble, of rising bankruptcies, disintegrating families, escalating crime, damaged productivity and lost opportunity. The actual costs of this trouble is borne in the first instance by the poor, the uniformed and the young, and in the final instance by the taxpayer.

Fourth, once gambling has established itself politically and financially, it takes a long war and a lot of luck to keep it from dominating state government or to get rid of it. The wisest course is to learn from those (like South Carolina) who have endured such trouble and to deal openly with the issue of gambling before the inevitable damage and corruption it brings occurs. The issues and problems connected with gambling are never fully solved, and they can only be contained or held in remission by continuous vigilance. The vigilance can not come from an administrative arm of a pro-gambling government, but must come from legal forces unaffected by political complicity or indifference. RICO is a good example of such a force.

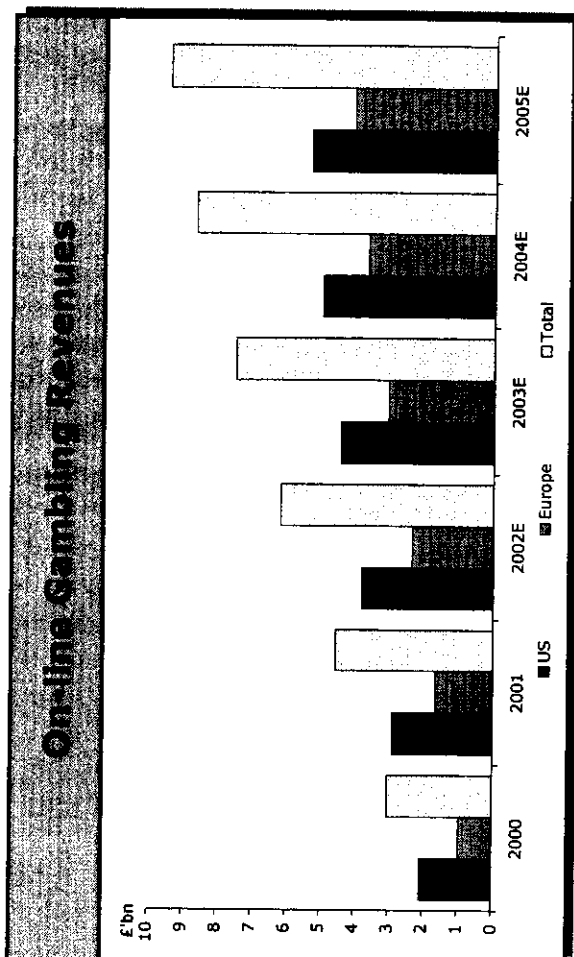
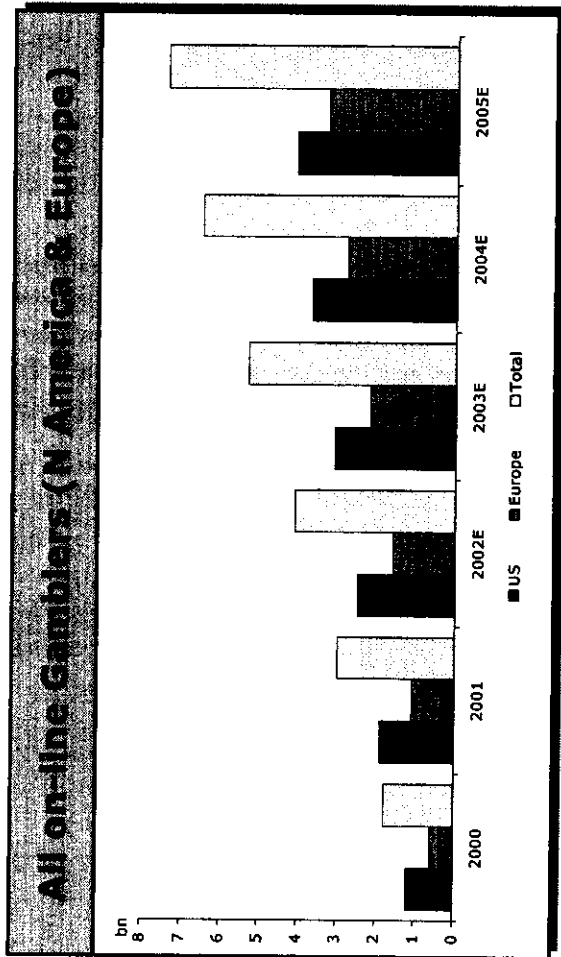
Lastly, though the gamblers are off the streets in South Carolina and all their unsightly and sordid accouterments have been hauled off, all of those elsewhere who turn an eye to this enduring human problem can be sure of one thing: they are headed your way.



16 October 2002

**Simon Larkin
ABN AMRO Leisure Analyst
+44 (0) 20 7678 0407
simon.larkin@uk.abnamro.com**

- Datamonitor believe there are 3.0m on-line gamblers in North America and Europe
- Expected to grow to 7.4m in 2005
- If the legal environment changes to being less prohibitive we expect on-line gamblers globally to increase
- By 2005, on-line gambling is expected to be worth £9.4bn in North America and Europe compared with £3bn today
- It's new gamblers, it's new incremental revenue.....



Sims Rolf Francis

Fra: Mark [Mark@rivercitygroup.com]
Sendt: 17. juni 2004 00:13
Til: Sims Rolf Francis
Emne: RE: Request for information on the global and European gaming markets

Sure, see the attached file.

-----Original Message-----

From: Sims Rolf Francis [mailto:Rolf-Francis.Sims@kkd.dep.no]
Sent: Wednesday, June 16, 2004 4:21 AM
To: Mark
Subject: SV: Request for information on the global and European gaming markets

Thanks Mark,

If you could help us with the figures for the online gambling market, we would be very grateful.

Kind regards

Rolf Sims

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Mark [mailto:Mark@rivercitygroup.com]
Sendt: 15. juni 2004 22:00
Til: Sue; Rolf-Francis.Sims@kkd.dep.no
Emne: RE: Request for information on the global and European gaming markets

Hi Rolf. Our research covers only the online gambling markets. You might try Christiansen Capital Advisors: <http://www.cca-i.com>. Contact Sebastian Sinclair at contact@grossannualwager.com.

Kind Regards,

Mark

-----Original Message-----

From: Sims Rolf Francis [mailto:Rolf-Francis.Sims@kkd.dep.no]
Sent: Monday, June 14, 2004 6:56 AM
To: 'mark@rivercitygroup.com'; 'sue@rivercitygroup.com'
Subject: Request for information on the global and European gaming markets

Dear Sue and Mark,

My name is Rolf Sims and I work as a legal adviser on gaming and gambling matters within the Ministry of Culture and Church Affairs.

At present my colleagues and I are doing some work on the Norwegian gaming market and the status of our monopolies and EU law. In connection with this we wish to compare our domestic market with the European and Global market. I was just wondering if the River City Group has performed any surveys on or may be in possession of any turnover figures for the European and/or Global gaming markets as a whole the last couple of years. We are interested in both gross and net figures for terrestrial gaming eg. traditional

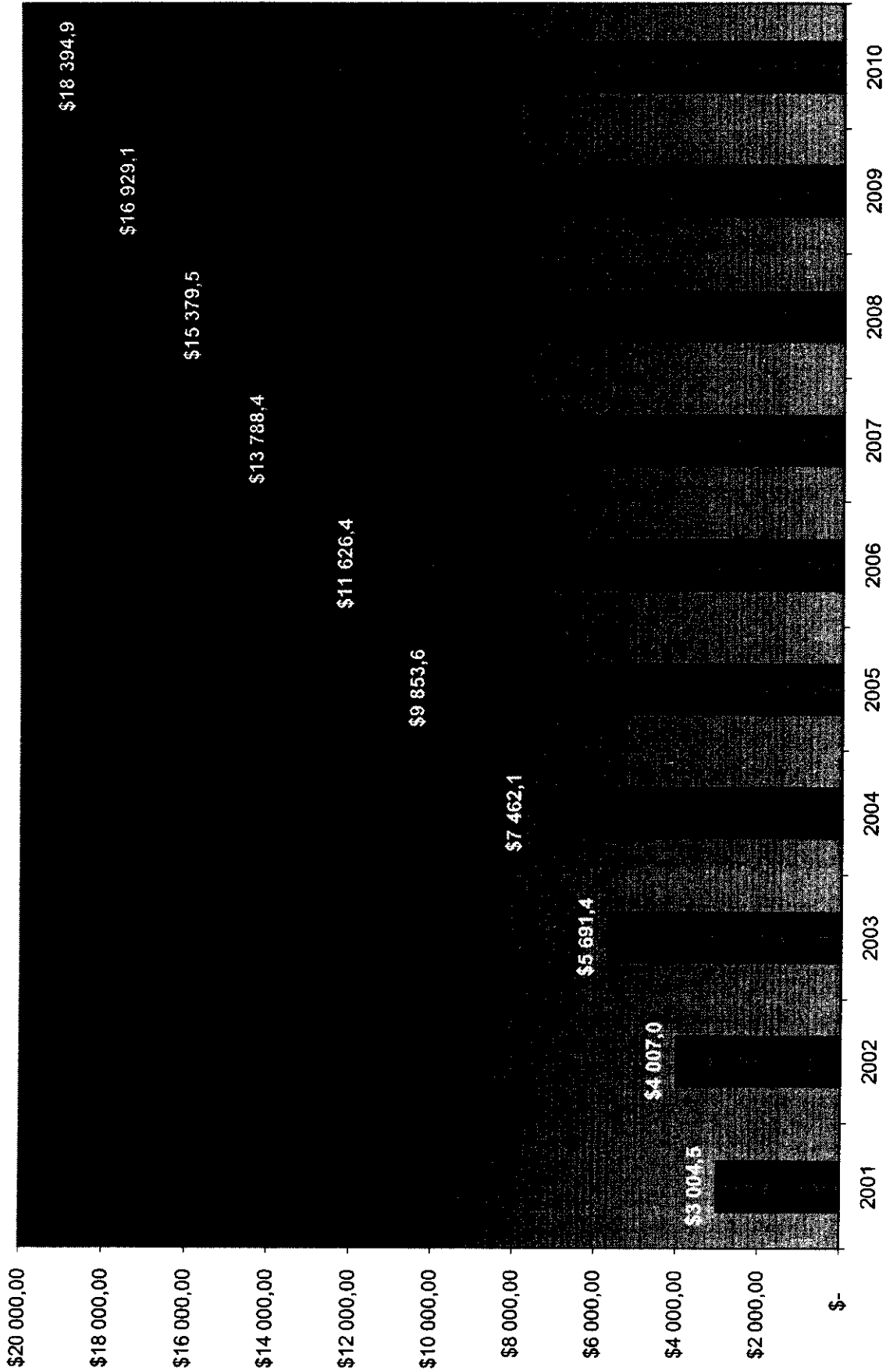
lotteries, sportsbetting, casinos, slots and bingo, as well as the figures for I-gaming. I have attended several conferences arranged by your group and I can remember such figures being mentioned but can't seem to find them on the CD-roms with speaker presentations.

I don't know if you can help me or perhaps pass my request on to someone else. Anyway thanks in advance for any help you can provide.

Kind regards

Rolf Sims





Regeringens proposition

2001/02:47

Förnyad riksdagsbehandling av vissa ändringar i
lotterilagen (1994:1000)

Prop.
2001/02:47

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 oktober 2001

Göran Persson

Bosse Ringholm
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att vissa ändringar i lotterilagen (1994:1000), som redan beslutats av riksdagen, på nytt skall antas. Bakgrunden till detta är att det satts i fråga om vissa av ändringarna utgör sådana tekniska föreskrifter som borde ha föregåtts av ett anmälningssförfarande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Denna osäkerhet har under senare tid lett till en utveckling som inneburit att ett stort antal spelautomater, som är förbjudna enligt den svenska lagstiftningen, placerats ut på marknaden. Spel på automaterna bedrivs med höga insatser och det finns tecken på att barn och ungdomar kommer i kontakt med spelen. Överskottet från spelen går till privata näringsidkare och inte till de områden som överskott på spel skall vara förbehållet för, nämligen staten, föreningslivet och hästsporten. I den uppkomna situationen har Regeringskansliet låtit anmäla de aktuella ändringarna i enlighet med direktivet utan att anmälan ådrog sig några synpunkter. En sådan anmälan kan emellertid endast avse förslag, varför de redan beslutade ändringarna måste antas på nytt. Det är således nu inte fråga om några materiella ändringar i lotterilagen.

Innehållsförteckning

Prop. 2001/02:47

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
	2.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).....	4
	2.2. Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).....	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Förnyad riksdagsbehandling.....	10
5	Ikraftträdande m.m.	13
	Bilaga 1 Utdrag ur prop. 1996/97:7.....	14
	Bilaga 2 Utdrag ur prop. 1998/99:80	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2001.....	32

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:47

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lotterilagen (1994:1000),
2. lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs att 6, 16, 17, 19, 20, 24 a, 25, 27, 28, 29, 30, 35 och 37 a §§ lotterilagen (1994:1000) skall upphöra att gälla vid utgången av januari månad 2002.

2.2 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs¹ att det i lotterilagen (1994:1000) skall införas tretton nya paragrafer, 6, 16, 17, 19, 20, 24 a, 25, 27, 28, 29, 30, 35 och 37 a §§, av följande lydelse.

6 § Med *automatspel* avses i denna lag spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater.

I denna lag avses med

1. *varuspelsautomat*: en spelautomat som betalar ut vinst i form av varor och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen,
2. *penningautomat*: en spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen,
3. *värdeautomat*: en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen,
4. *skicklighetsautomat*: en spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på spelarens skicklighet.

16 § Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,
2. värdepappersvinster utgör högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet av lotteriet,
3. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
4. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
5. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Kravet enligt första stycket 5 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,
2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att
3. automaten inte betalar ut någon vinst.

17 § En sådan sammanslutning som avses i 15 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter registrering anordna egentliga lotterier under en treårsperiod, om

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

1. lotterierna bedrivs bara inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam,
2. lotterierna inte bedrivs från en fast försäljningsplats som tillhandahålls av ett serviceföretag,
3. insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under treårsperioden uppgår till högst 20 basbelopp,
4. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,
5. värdet av vinsterna i varje lotteri motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
6. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
7. det för lotterierna finns föreståndare som registreringsmyndigheten godkänt.

Registreringsmyndigheten får medge undantag från kravet på föreståndare enligt första stycket 7 om det är uppenbart att någon sådan inte behövs.

För lotteri som avses i 16 § tredje stycket gäller vidare där angivna särskilda förutsättningar.

19 § En sådan sammanslutning som avses i 15 § första stycket får anordna egentliga lotterier utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med
 - a) en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i eller
 - b) ett bingospel som sammanslutningen anordnar,
2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen, sammankomsten eller bingospelet avsedda området,
3. värdet av varje insats uppgår till högst 1/6 000 basbelopp,
4. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/6 basbelopp,
5. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan,
6. vinstandelen anges på lottsedlarna eller lottlistorna eller i den lokal där lotteriet bedrivs,
7. lottköparen vid lottköpet får veta var och när vinsterna skall dras och på vilket sätt resultatet av dragningen görs tillgängligt för allmänheten, om vinstdragningen inte redan har ägt rum, och
8. vinsterna dras offentligt före tillställningens, sammankomstens eller bingospelets slut för dagen, om vinstdragningen inte redan har ägt rum före lottförsäljningen.

Försäljning av lotter genom påteckning på lottlistor får, trots vad som sägs i första stycket 2, påbörjas fyra veckor innan tillställningen eller sammankomsten äger rum.

20 § Egentliga lotterier får även i andra fall än som anges i 19 § anordnas utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med
 - a) en offentlig nöjeställning,
 - b) en offentlig tillställning till förmån för ett allmännyttigt ändamål,
- eller

c) en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål,

2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen eller sammankomsten avsedda området,
3. vinsterna utgörs bara av varor eller tjänster,
4. värdet av varje insats uppgår till högst 1/6 000 basbelopp,
5. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp,
6. vinsterna delas ut i omedelbar anslutning till deltagandet i lotteriet,
7. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan, och
8. vinstandelen anges på lottsedlarna eller anslås i den lokal där lotteriet bedrivs.

24 a § Tillstånd till automatspel får lämnas bara i fråga om varuspelsautomat, penningautomat, värdeautomat och skicklighetsautomat.

25 § Tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater får lämnas, om

1. spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande,

2. värdet av spelarens insats uppgår till högst 1/7 000 basbelopp,
3. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/300 basbelopp,
4. varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn,
5. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
6. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid och märkning av spelautomaterna som avviker från första stycket 1 och 4.

27 § Tillstånd att anordna spel på värdeautomater i andra fall än som avses i 26 § får ges, om

1. spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller i samband med bingospel,
2. värdet av spelarens insats uppgår till högst 1/7 000 basbelopp per spel,
3. värdet av högsta vinsten uppgår till högst etthundra gånger insatsen,
4. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,
5. värdet av vinsterna i spelet motsvarar minst 85 procent av insatsernas värde,
6. spelautomaterna kan kontrolleras genom tele- och databaserade kommunikationssystem,
7. varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn eller något annat kännetecken,
8. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
9. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas.

Tillstånd enligt första stycket får bara lämnas till ett spelföretag som ägs av staten. Prop. 2001/02:47

28 § Penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater får innehas bara efter tillstånd.

Sådana automater får dock innehas utan särskilt tillstånd

1. av den som har tillstånd enligt 25, 26 eller 27 § att anordna sådant automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet,
2. av automatinnehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet och av automatinnehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller
3. av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft.

Tillstånd får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

29 § Införsel till landet av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt 28 § första stycket eller andra stycket 1 inneha sådan automat.

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från 28 § första stycket och 29 § i fråga om penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater som innehas

1. på fartyg i internationell trafik för spel på fartyget, eller
2. i yrkesmässig verksamhet för tillverkning, reparation eller liknande.

35 § Den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

37 a § En vinst som betalas ut i samband med spel på en varuspelsautomat får inte lösas in mot en annan vara eller mot kontanter av

1. den som anordnat lotteriet,
2. den som innehar den plats där lotteriet tillhandahålls,
3. den som bedriver näringsverksamhet där, eller
4. ombud för sådana personer som avses i 1-3.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har beträffande lotterilagen (1994:1000) beslutat om vissa ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997 respektive den 1 juli 1999 (SFS 1996:1168 och 1999:358). Ändringarna innebar bl.a. ett förtydligande av begreppet automatspel i 6 § lotterilagen. Vidare fick tillstånd till automatspel lämnas endast för varuspels-, penning-, värde- och skicklighetsautomater. Beträffande varuautomatspelen infördes nya krav på innehavstillstånd och förbud mot att lösa in en vinst från ett varuautomatspel mot en annan vara eller kontanter.

Sedan bestämmelserna trätt i kraft har det satts i fråga om de aktuella lagändringarna utgör sådana tekniska föreskrifter som borde ha anmälts till Europeiska unionens kommission enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster som trätt i stället för rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Lotteriinspektionen har i skrivelse den 19 mars 2001 uppgett att det för närvarande råder osäkerhet bl.a. hos rättsvärdande myndigheter om vissa av lotterilagens bestämmelser kan göras gällande mot enskilda. Av inspektionens skrivelse framgår vidare att vissa i den uppkomna situationen utnyttjar tillfället att ställa ut ett växande antal automater.

Mot denna bakgrund har Regeringskansliet låtit göra en anmälan beträffande vissa av de aktuella ändringarna i lotterilagen. Enligt direktivet är det bara förslag till bestämmelser som får anmälas. Detta medför att regeringen, efter att förslaget till lag om ändringar i lotterilagen har anmälts i vederbörlig ordning, nu måste begära att riksdagen på nytt antar de tidigare beslutade ändringarna.

De ändringar i lotterilagen som trädde i kraft den 1 januari 1997 och den 1 juli 1999 föregicks av en bred remissbehandling. Regeringen föreslår i denna proposition endast att vissa av dessa ändringar på nytt antas av riksdagen. Någon särskild remissbehandling av detta ärende har därför inte ansetts behövlig.

Lagrådet

Regeringen har inte nu inhämtat Lagrådets yttrande. Enligt regeringens bedömning skulle Lagrådets hörande sakna betydelse eftersom Lagrådet redan tidigare granskat de aktuella lagförslagen och då lämnat dessa utan erinran (prop. 1996/97:7 s. 40 och prop. 1998/99:80 s. 84).

Regeringens förslag: Riksdagen skall på nytt anta de ändringar i lotterilagen som framgår av bilaga 1-2.

Bakgrund: Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster är medlemsstaterna skyldiga att anmäla förslag till tekniska föreskrifter och föreskrifter om informationssamhällets tjänster till kommissionen. Syftet med detta anmälningsförfarande är att säkerställa att den inre marknaden fungerar på ett smidigt och effektivt sätt. Kommissionen och de övriga medlemsstaterna har möjlighet att lämna synpunkter på det anmälda förslaget. Detta skall ske inom tre månader från det att kommissionen tog emot förslaget. Om kommissionen eller en medlemsstat under denna period i ett s.k. detaljerat utlåtande gör gällande att den planerade åtgärden kan skapa hinder för den fria rörligheten för varor, får medlemsstaten inte anta förslaget innan sex månader har förflutit från det att kommissionen tog emot förslaget. Under vissa förhållanden kan denna period utsträckas ytterligare. Har en medlemsstat underlåtit att anmäla ett förslag som omfattas av anmälningskyldighet, kan det inte åberopas gentemot enskilda i nationell domstol enligt EG-domstolens praxis.

Lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995. Den tekniska utvecklingen och uppfinningsrikedomen inom spelbranschen ledde till att riksdagen redan 1996 beslutade om vissa ändringar i lotterilagen (prop. 1996/97:7, bet. 1996/97:KrU2, rskr. 1996/97:41). Bland annat ändrades 6 § lotterilagen på sådant sätt att en vidare krets av automatspel ryms under automatspelsbegreppet. Bakgrunden till denna ändring var vissa problem i rättstillämpningen som den tidigare avgränsningen av automatspel givit upphov till. Syftet med ändringen var att spel på s.k. lyckohjul tydligt skulle höra till automatspel i lotterilagens mening. Vidare infördes ett förbud i 24 a § samma lag mot att lämna tillstånd till andra automatspel än de som anges i 6 §, dvs. varuspels-, penning-, värde- och skicklighetsautomater. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1168), föregicks inte av ett anmälningsförfarande.

Riksdagen beslutade 1999, i samband med behandlingen av propositionen Kasinospel i Sverige m.m., om vissa ytterligare ändringar i lotterilagen (prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU11, rskr. 1998/99:229). Bland annat begränsades möjligheterna enligt 25 § lotterilagen att meddela tillstånd till spel på varuautomater. Sådant tillstånd får endast lämnas om spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande. Vidare föreskrevs enligt 37 a § samma lag att en vinst som betalats ut i samband med spel på en varuspelsautomat inte får lösas in mot en annan vara eller mot kontanter. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1999 (SFS 1999:358). Inte heller dessa ändringar föregicks av ett anmälningsförfarande.

I ett ärende vid Kommerskollegium (Dnr 312-1871-2000) uppkom frågan om ändringen av automatspelsbegreppet i 6 § lotterilagen, införandet av tillståndskravet i 24 a § samma lag samt införandet av förbud i 37 a § lotterilagen mot inlösen av vinster mot annan vara eller kontanter borde ha anmälts till kommissionen. Regeringskansliet anförde i yttrande till Kommerskollegium att ändringarna av lotterilagen endast utgjorde förtydliganden av lagstiftarens vilja och att dessa ändringar inte hade behövt anmälas till kommissionen. I ett yttrande den 29 januari 2001 gjorde Kommerskollegium bedömningen att de två förstnämnda ändringarna borde ha anmälts och att övervägande skäl talade för att även förbudet i 37 § a lotterilagen borde ha anmälts på detta sätt.

Kristinehamns tingsrätt hävde i ett beslut som meddelades den 14 februari 2001 ett beslag av ett s.k. lyckohjul under åberopande av att de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997 inte hade föregåtts av ett sådant anmälningförfarande som avses i direktivet 98/34/EG och därför inte kunde tillämpas mot enskilda. Hovrätten för Västra Sverige fastställde i beslut den 25 april 2001 tingsrättens beslut. Malmö tingsrätt bedömde i beslut den 16 mars 2001 att någon anmälningsskyldighet till kommissionen inte förelegat beträffande de aktuella ändringarna och förordnade därför att beslag av ett antal s.k. lyckohjul skulle bestå. Hovrätten över Skåne och Blekinge fann emellertid i beslut den 26 april 2001 att den aktuella lagändringen utgör en sådan föreskrift som avses i direktivet och hävde således beslagen. Hovrätternas beslut har vunnit laga kraft.

Lotteriinspektionen har i skrivelse till regeringen uppgivit att det bland vissa rättsvårdande myndigheter föreligger osäkerhet om de aktuella automatspelen är tillåtna eller inte. Detta yttrar sig bl.a. i en stor mängd telefonsamtal och förfrågningar hos inspektionen. Även hos enskilda och företag som på ett eller annat sätt är verksamma på automatspelsområdet föreligger denna osäkerhet. Enligt Lotteriinspektionen ställer sig många innehavare av lokaler där spelautomater kan ställas upp denna fråga. Detta sker ofta mot bakgrund av att vissa företag som är verksamma på automatspelsområdet nu har den uppfattningen att lotterilagens förbud bl.a. mot s.k. lyckohjul inte kan göras gällande mot enskilda och därför på olika sätt försöker sprida sådana automater i samhället.

Lotteriinspektionen har genom undersökningar kunnat konstatera att automater av typen lyckohjul under senare tid har fått ökad spridning. Sådana automater har påträffats i bl.a. godisbutiker, spelbutiker och videobutiker. Enligt inspektionens undersökningar förekommer även spel på varuspelsautomater på spelplatser som inte längre är tillåtna enligt lotterilagen. Inom polisen och hos kommuner har oro uttryckts eftersom det konstaterats att automater placerats ut i stor omfattning och att bl.a. barn och ungdomar kommer i kontakt med spelen. Många restaurangägare, som följt lotterilagens bestämmelser och tagit bort varuspelsautomaterna, är upprörda över en utveckling som innebär att deras konkurrenter tillhandahåller sådana automater. Vidare förekommer, enligt Lotteriinspektionen, spel med insatser om upp till 60 kronor per spel, vilket kan jämföras med att lotterilagens bestämmelser för tillåtna automatspel endast medger en insats som högst uppgår till 1/7000 basbelopp (ca fem kronor).

Skälen för regeringens förslag: Det som nu sker på spelautomatrådet är oroande och går stick i stäv med vad riksdagen har beslutat. Grunden för regleringen av spel- och lotterimarknaden i Sverige är, liksom i övriga Europa, att motverka bedrägerier och sociala problem till följd av spel samt att inkomster från spel skall komma allmänna eller allmännyttiga ändamål till godo. Spel på s.k. enarmade banditer och liknande automater förbjöds i Sverige redan 1979. Skälen för förbudet var att dessa automatspel, som gav vinst i form av pengar, inte hade fått en från social synpunkt acceptabel form och det var principiellt otillfredsställande och stötande att allmänhetens spelbenägenhet, och de sociala problem denna spelform orsakade, skulle få utnyttjas i enskilt vinstsyfte. Under rådande förhållanden ser vissa spelautomatföretag nu en möjlighet att ställa ut s.k. lyckohjul, vilka ofta i stor utsträckning påminner om enarmade banditer. Skillnaden ligger främst i vinstutbetalningen. De s.k. lyckohjulen betalar inte ut vinsten direkt ur automaten, utan detta sköts av personal i den lokal där automaten är placerad.

Situationen på spelautomatmarknaden är för närvarande oacceptabel. Det har, i privat vinstintresse, skett en markant ökning av förekomsten av spelautomater som inte är tillåtna enligt den svenska lotterilagen. Spel bedrivs med höga insatser och mycket talar för att stora belopp omsätts. Poliser och kommunala tjänstemän uttrycker oro eftersom de inom sina ansvarsområden upplever problem bl.a. på grund av att barn och ungdomar kommer i kontakt med spelen. Det pågår således en utveckling som inte till någon del är förenlig med de grunder som den svenska lotterilagstiftningen vilar på. Det är mot denna bakgrund angeläget att så fort som möjligt undanröja den osäkerhet som uppstått så att automatspelsmarknaden kan fungera på sätt riksdagen har bestämt.

Det naturliga att göra i den uppkomna situationen hade givetvis varit att invänta ett prejudicerande avgörande från domstol. Detta handlingsalternativ vore dock mer självklart i en situation där innehållet i en av riksdagen antagen lag har satts i fråga. Att beakta i detta sammanhang är att osäkerheten endast gäller om ett visst anmälningförfarande borde ha iakttagits, inte om innehållet i en av riksdagen antagen lag är förenligt med normer av högre dignitet. Ett prejudicerande avgörande från domstol kan dröja. Fors frågan till EG-domstolen kan det röra sig om flera år. Fram till dess kommer sannolikt den beskrivna osäkerheten att bestå.

Mot denna bakgrund har regeringen funnit det lämpligt att låta anmäla de ifrågasatta ändringarna av lotterilagen för att snabbt undanröja den uppkomna osäkerheten. Ett sådant anmälningförfarande kan dock inte ske avseende en av riksdagen redan antagen lag. Endast förslag kan anmälas. Kommerskollegium har därför, på Regeringskansliets uppdrag, till EU-kommissionen anmält ändringar av lotterilagen av samma materiella innehåll som de ändringar som redan antagits av riksdagen. Den i direktivet föreskrivna tre månader långa fristen för kommissionen eller övriga medlemsstater att lämna synpunkter på de anmälda ändringarna har numera löpt ut utan att några synpunkter lämnats. Det föreligger således inte något EG-rättsligt grundat hinder att anta ändringarna på nytt.

Eftersom anmälningen endast kunnat avse förslag – och inte redan antagna lagändringar – är regeringen nu hänvisad till att på nytt föreslå att riksdagen antar de aktuella ändringarna i lotterilagen. I samband härmed måste, av formella skäl, de lagändringar som redan beslutats upphävas.

De ändringar i lotterilagen som regeringen nu på nytt föreslår att riksdagen antar är främst sådana bestämmelser som i skilda sammanhang har satts i fråga utifrån direktivet om anmälningsskyldighet. I detta sammanhang föreslår regeringen även att vissa andra bestämmelser i lotterilagen, där det möjligen skulle kunna sättas i fråga om anmälning borde ha skett, skall behandlas på motsvarande sätt.

I bilaga 1-2 återfinns utdrag ur de tidigare avlämnade propositionerna som behandlar ändringarna i fråga. Eftersom inga förändringar gjorts i förhållande till de tidigare propositionerna finner regeringen inte anledning att kommentera ändringarna på annat sätt än genom hänvisningen till bilagorna.

5 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Lagen föreslås träda i kraft den 1 februari 2002. Några övergångsbestämmelser föreslås inte.

Det är angeläget att den osäkerhet som för närvarande råder beträffande bestämmelsernas tillämplighet undanröjs snarast. Lagen föreslås därför träda i kraft den 1 februari 2002.

Det bör för aktörerna på spelmarknaden ha framstått som uppenbart att regeringen skulle komma att vidta åtgärder för att snabbt stoppa en utveckling på spelautomatmarknaden som går stick i stäv med vad riksdagen beslutat. Det kan därför inte anses motiverat att med övergångsbestämmelser begränsa en eventuell ekonomisk skada för aktörer som i den uppkomna situationen valt att investera i automater av nu aktuellt slag. Några övergångsbestämmelser föreslås därför inte.

Chapter 16

Alcohol policies: a consumer's guide

16.1 Alcohol policy-makers are answerable to the policy consumers

People consume not only goods, but also services, and alcohol policy is one such service. In any jurisdiction alcohol policy serves two purposes: to enhance the benefits resulting from the use of beverage alcohol, and to contain and reduce alcohol-related harms. Citizens have the right to assess and audit policies on health care provision, education, and crime prevention. They also deserve to know whether enacted alcohol policies are apt and well chosen. Alcohol policy issues overlap with almost every aspect of the public policy domain. Alcohol-related issues are pervasively important for the state at both central and local levels; they cannot be minimized or ignored. In an age of consumerism, it behoves policy-makers to ensure that alcohol policies are fashioned with public health interests in mind.

High quality policies will be those that are evidence-based. The preceding chapters have provided critical and detailed reviews of the relevant science base. We will now try to make explicit the connection between the research and the practical needs of the policymaker who wants to implement evidence-based responses. Our intention is to make science useful at the real world front lines of policy. The difference between good and bad alcohol policy is not an abstraction, but very often a matter of life and death. We believe that it is right to ask for the science to be taken seriously. Research has the capacity to indicate which strategies are likely to succeed in their public health intentions, and which are likely to be less effective or even useless, diversionary, and a waste of resources. Table 16.1 shows very clearly the imbalance among different strategies, both in the effectiveness findings and in the breadth of the literature.

16.2 Choosing effective strategies

With an ever-expanding research output, the need increases for a systematic procedure to evaluate the evidence, compare alternative interventions, and assess the benefits to society of different approaches. To that end, several attempts have been made in the addiction field to synthesize information

Table 16.1 Ratings of policy-relevant strategies and interventions

Strategy or intervention	Effectiveness	Breadth of research support	Cross-cultural testing	Cost to implement	Target group ¹ (TG)
Regulating physical availability					
Total ban on sales	+++	+++	++	High	TG = GP; Substantial adverse side-effects from black market, which is expensive to suppress. Ineffective without enforcement.
Minimum legal purchase age	+++	+++	++	Low	TG = HR; Reduces hazardous drinking, but does not eliminate drinking. Effective with minimal enforcement but enforcement substantially increases effectiveness.
Rationing	++	++	++	High	TG = GP; Particularly affects heavy drinkers; difficult to implement.
Government monopoly of retail sales	+++	+++	++	Low	TG = GP; Effective only if operated with public health and public order goals.
Hours and days of sale restrictions	++	++	++	Low	TG = GP; Effective in certain circumstances.
Restrictions on density of outlets	++	+++	++	Low	TG = GP; Requires a longer time course for implementation when drinking establishments have become concentrated because of vested economic interests.
Server liability	+++	+	+	Low	TG = HR; Required legal definition of liability mostly limited to North America.
Different availability by alcohol strength	++	++	+	Low	TG = GP; Mostly tested for strengths of beer.
Taxation and pricing					
Alcohol taxes	+++	+++	+++	Low	TG = GP; Effectiveness depends on government oversight and control of alcohol production and distribution. High taxes can increase smuggling and illicit production.

Altering the drinking context					
Outlet policy to not serve intoxicated patrons	+	+++	++	Moderate	TG = HR; Training alone is insufficient. Outside enforcement essential to effectiveness. TG = HR
Training bar staff and managers to prevent and better manage aggression	+	+	+	Moderate	
Voluntary codes of bar practice	0	+	+	Low	TG = HR; Ineffective without enforcement.
Enforcement of on-premise regulations and legal requirements	++	+	++	High	TG = HR; Compliance depends on perceived likelihood of enforcement.
Promoting alcohol-free activities and events	0	++	+	High	TG = GP; Evidence mostly from youth alternative programs.
Community mobilization	++	++	+	High	TG = GP; Sustainability of changes has not been demonstrated.
Education and persuasion					
Alcohol education in schools	0 ^b	+++	++	High	TG = HR; May increase knowledge and change attitudes but has no sustained effect on drinking.
College student education	0	+	+	High	TG = HR; May increase knowledge and change attitudes but has no effect on drinking.
Public service messages	0	+++	++	Moderate	TG = GP; Refers to messages to the drinker about limiting drinking; messages to strengthen policy support untested.
Warning labels	0	+	+	Low	TG = GP; Raise awareness, but do not change behaviour.
Regulating alcohol promotion					
Advertising bans	+	++	++	Low	TG = GP; Strongly opposed by alcoholic beverage industry; can be circumvented by product placements on TV and in movies.
Advertising content controls	?	0	0	Moderate	TG = GP; Often subject to industry self-regulation agreements, which are rarely enforced or monitored.

Table 16.1 (Continued)

Strategy or intervention	Effectiveness	Breadth of research support	Cross-cultural testing	Cost to implement	Target group ^a (TG) and comments
Drinking-driving countermeasures					
Sobriety check points	++	+++	+++	Moderate	TG = GP; Effects of police campaigns typically short-term.
Random breath testing (RBT)	+++	++	+	Moderate	TG = GP; Somewhat expensive to implement. Effectiveness depends on number of drivers directly affected.
Lowered BAC limits	+++	+++	++	Low	TG = GP; Diminishing returns at lower levels (e.g., 0.05-0.02%), but still significant.
Administrative license suspension	++	++	++	Moderate	TG = HD
Low BAC for young drivers ('zero tolerance')	+++	++	+	Low	TG = HR
Graduated licensing for novice drivers	++	++	++	Low	TG = HR; Some studies note that 'zero tolerance' provisions are responsible for this effect.
Designated drivers and ride services	0	+	+	Moderate	TG = HR; Effective in getting drunk people not to drive but do not affect alcohol-related accidents.
Treatment and early intervention					
Brief intervention with at-risk drinkers	++	+++	+++	Moderate	TG = HR; Primary care practitioners lack training and time to conduct screening and brief interventions.
Alcohol problems treatment	+	+++	+++	High	TG = HD; Population reach is low because most countries have limited treatment facilities.
Mutual help/self-help attendance	+	+	++	Low	TG = HD; A feasible, cost-effective complement or alternative to formal treatment in many countries.
Mandatory treatment of repeat drinking-drivers	+	++	+	Moderate	TG = HD; Punitive and coercive approaches have time-limited effects, and sometimes distract attention from more effective interventions.

^a Each strategy applies to one of the following three target groups (TG): GP, the general population of drinkers; HR, high-risk drinkers or groups considered to be particularly vulnerable to the adverse effects of alcohol (e.g., adolescents); HD, persons already manifesting harmful drinking and alcohol dependence.

^b Among the hundreds of studies, only two show significant lasting effects (after 3 years), and the significance of these is questionable when regionalized (Foxcroft et al. 2003). A few more studies show shorter-term effects, and in this frame-work, they could be +.

^c Econometric studies find effects of bans but direct studies of short-term impacts have generally found no effect on total alcohol consumption. Policy here might well be guided by the precautionary principle (sec. 16.5).

from a wide variety of perspectives, using consensus panels, expert ratings, and objective decision models (Babor *et al.* 1999; Compton, Karlsson and Österberg 2001; Shults *et al.* 2001).

Building on previous work in this area, we have developed a relatively new method to synthesize the results of our review. Table 16.1 provides qualitative ratings for each of the interventions reviewed in Chapters 6 through 12. The ratings reflect the consensus views of the authors and are designed to serve as a guide to policy consumers who would like to evaluate the strengths and weaknesses of different policy options. The table is organized according to four major criteria:

1. Evidence of effectiveness.
2. Breadth of research support.
3. Extent of testing across diverse countries and cultures.
4. Relative cost of the intervention in terms of time, resources, and money.

Box 16.1 explains the four evaluation criteria and the scales used to rate them.

Evidence of effectiveness refers to the quality of scientific information about the effectiveness of the particular intervention. Judgement here was influenced by whether experimental studies show that a particular intervention produces a measurable and significant change in alcohol consumption or related outcomes. In addition, the raters took into consideration research conducted under real life circumstances, such as 'natural experiments', that suggest the intervention produces a significant change.

Breadth of research support goes beyond quality of the science to look at the quantity and consistency of the evidence available. Ratings were influenced by the quality of available integrative reviews or meta-analyses.

Cross-cultural testing means that the evidence for a particular intervention applies equally well to different countries, regions, sub-groups, and social classes. In evaluating the evidence, we were particularly interested in the extent to which interventions developed for and evaluated in the established market economies can be transferred to developing societies.

Cost to implement and sustain refers to the monetary and other costs associated with an intervention, regardless of its effectiveness.

Other policy-relevant considerations that are evaluated in the Comments section of the table include the target group for the intervention, adverse side-effects, population reach, and feasibility. Target group (TG) refers to the population most likely to be affected by the strategy:

1. The general population of drinkers.
2. High-risk drinkers or groups considered to be particularly vulnerable to the adverse effects of alcohol (e.g., adolescents).
3. Persons already manifesting harmful drinking and alcohol dependence.

Evidence of effectiveness

The effectiveness of a strategy is determined by the extent to which it achieves its intended purpose. This is a complex issue, as it involves a range of factors, including the quality of the evidence, the consistency of the results, and the direction of the evidence. In this section, we will discuss the evidence of effectiveness for various strategies, and provide a rating for each. The ratings are based on the following criteria: the number of studies, the consistency of the results, and the direction of the evidence. The ratings are as follows: 0/No studies of effectiveness have been undertaken; + Only one well designed study of effectiveness completed; ++ Two to four studies of effectiveness have been completed; +++ Five or more studies of effectiveness have been completed.

- 0/No studies of effectiveness have been undertaken.
- + Only one well designed study of effectiveness completed.
- ++ Two to four studies of effectiveness have been completed.
- +++ Five or more studies of effectiveness have been completed.

No studies have been undertaken or those insufficient evidence upon which to make a judgement.

Breadth of research support

Here we are concerned with the number of scientific studies and the consistency of the results, whereas the effectiveness criterion is concerned with the direction of the evidence independent of the number of studies undertaken. The highest rating was influenced by the availability of meta-analyses, reviews and meta-analyses by experts in their respective fields of study. Breadth of research support was evaluated independent of the effectiveness rating (i.e. it is possible for a strategy to be rated low in effectiveness, but to also have a high rating on the breadth of research supporting this evaluation). We used the following scale:

- 0/No studies of effectiveness have been undertaken.
- + Only one well designed study of effectiveness completed.
- ++ Two to four studies of effectiveness have been completed.
- +++ Five or more studies of effectiveness have been completed.

Side-effects include the tendency for some interventions to stimulate criminal activity such as tax evasion or illicit production of alcohol. The population reach refers to the number of people in the target group that can be reached or served when an intervention is provided under real world conditions. Finally, to be translated into effective policies, interventions need to be evaluated in terms of their feasibility. Feasibility can be assessed in terms of political considerations (leadership, opposition from industry, public support), economic implications (cost-effectiveness and cost-benefit analysis), and the presence or absence of adverse side-effects.

16.3 Policy options considered

The left-hand column of Table 16.1 lists a wide array of possible policy choices that were reviewed in Section III. Each strategy has at some point in time been

employed as an instrument of alcohol policy in some part of the world. The list's extensiveness shows that alcohol policy-makers are not short of experience or choices.

16.3.1 The strong strategies: availability restrictions, taxation, and enforcement

In general, effectiveness is strong for the regulation of physical availability and the use of alcohol taxes. Given the broad reach of these strategies, and the relatively low expense of implementing them, the expected impact of these measures on public health is relatively high. Most drinking-driving countermeasures received high ratings on effectiveness as well. Not only is there good research support for these programs, they also seem to be applicable in most countries, and are relatively inexpensive to implement and sustain. If two or more pluses on effectiveness, breadth support, and cross-cultural testing, as well as the absence of high cost, can be considered an indication of a consistently good performance, the following 10 policy options stand out as 'best practices': minimum legal purchase age, government monopoly of retail sales, restrictions on hours or days of sale, outlet density restrictions, alcohol taxes, sobriety check points, lowered BAC limits, administrative license suspension, graduated licensing for novice drivers, and brief interventions for hazardous drinkers.

16.3.2 Education and public service messages

The expected impact is low for education and for public service messages about drinking. The education strategies have been coded at a relatively high cost, to reflect the expense of training and implementation for a full education program. From the viewpoint of a state or local government, the costs may be lower than this, because the teaching costs are charged locally, or because the education program is viewed as a low-cost add-on to existing commitments. But in terms of impact or value-for-money, the cost hardly matters: education strategies have shown little or no effect, regardless of the investment. Although the reach of educational programs is thought to be excellent (because of the availability of captive audiences in schools), the population impact of these programs is poor. Similarly, while feasibility is good, cost-effectiveness and cost-benefit are poor.

16.3.3 Treatment and early intervention strategies

Treatment and early intervention strategies have, at best, medium effectiveness. At the population level, their impact is limited, since full treatment for alcohol problems can only benefit the relatively small fraction of the population

who come to treatment. Even brief interventions are restricted to those who use the services within which they are offered, and who are willing to accept the intervention. While providing treatment is an obligation of a humane society, its effect on the actual drinking problem rates of the population at large is necessarily limited.

16.3.4 Altering the drinking context

The relatively sparse amount of evidence on the effects of altering the drinking context reflects the fact that research in this area is only now getting under way. Nevertheless, it seems likely that strategies in this area will have some impact without being too costly. However, these strategies are primarily applicable to on-premise drinking in bars and restaurants, which somewhat limits their public health significance. In most developed countries, only a minority of drinking is done on-premise, although frequently this drinking is trouble-prone. One recurring theme in this literature is the importance of enforcement to strategies that alter the context of drinking. This theme also applies to strategies regulating physical availability. Passing a minimum purchasing age law, for instance, will have rather little effect if it is not reinforced with a credible threat to cancel the licenses of outlets that repeatedly sell to minors. Likewise, server training in responsible beverage service is unlikely to have an effect, unless it is backed by a threat to suspend the licenses of those who continue to serve already intoxicated patrons. Enforcement as a condition of licensing has some costs, of course, but the governmental costs are frequently defrayed by such means as license fees on bars and restaurants.

16.3.5 Enhancing the likelihood of effectiveness

Alcohol policies rarely operate independently or in isolation from other measures, as might be implied by the listing of individual strategies in Table 16.1. Research on local prevention efforts suggests that alcohol problems are best considered in terms of the community systems that produce them. Local strategies have the greatest potential to be effective when prior scientific evidence is utilized and multiple policies are implemented in a systematic way. Thus, complementary system strategies that seek to restructure the total drinking environment are more likely to be effective than single strategies. Finally, prevention strategies with a natural capacity for long-term institutionalization should be favoured over those that are only in place for the life of the project. This line of reasoning suggests that full-spectrum interventions are needed to achieve the greatest population impact.

16.3.6 Target groups

Table 16.1 provides information about three groups that alcohol policy interventions have been directed at:

1. The general population of a state or a community.
2. High-risk drinkers (e.g., adolescents or pregnant women, thought to be particularly vulnerable to the adverse effects of alcohol).
3. Harmful drinkers (i.e., persons already beginning to experience alcohol-related problems).

Of the 32 interventions and strategies evaluated, one-half (16) are targeted at the general population, 12 at high-risk drinkers, and four at harmful drinkers. Interventions directed at the general population have higher effectiveness ratings, on average, than those targeted at high-risk groups and harmful drinkers (1.8 vs. 1.4 and 1.3, respectively). And interventions directed at the general population and high-risk groups tend to be less costly to implement and maintain than interventions with harmful drinkers (average ratings, 2.2, 2.2, and 1.8, respectively). These are important considerations when weighing the relative advantages of population-based and harm reduction approaches.

Consistent with the notion of integrated alcohol policies, our ratings suggest that a combination of physical availability limits at the general population level, certain drinking-driving countermeasures directed at all three target groups, and brief interventions directed at high-risk drinkers, will offer the best value as the foundation for a comprehensive alcohol policy approach.

16.4 The need to make science more accessible to policy-makers

Because alcohol availability and control occur in a complex cultural, social, and political environment, policy changes should be made with caution and with a sense of experimentation to determine whether they have their intended effects. The knowledge needed to address health and social problems is unlikely to reside in a single discipline or research methodology. Interdisciplinary research is capable of playing a critical role in the progress of public health by applying the methodologies of the medical, behavioural, social, and population sciences to an understanding of alcohol-related problems and their prevention.

Policy-makers have neither the time nor the training to read, digest, and base their decisions on the research findings reported in the scientific literature. Responsibility for translating scientific research into effective policy is distributed across a wide variety of government agencies and public interest groups. As described in Chapter 15, this process rarely follows a rational plan of

action. If the public's health is to be served, it will be necessary to strengthen the links between science and policy through an innovative strategy in which promising research findings are identified, synthesized, and effectively communicated to both the policy-makers and the public. In this book we have tried to illustrate such an approach by identifying what the critical health needs are in the alcohol field, describing the principal factors responsible for alcohol problems, integrating the disparate findings that point to causal mechanisms, identifying what is known (and unknown) about the prevention and management of alcohol-related problems, and describing critical barriers to effective public health policy. We do not claim this text to be the final and exemplary model of its kind, but we do believe that it shows how science can be made more useful in this arena.

Alcohol policies will, of course, always be based on more than pure science. They are likely to arise from a combination of political expediency, commercial interests, common sense, and public safety. But that realization should not discourage governments from giving much closer attention to ways in which the scientific asset can be intelligently used.

16.5 The 'precautionary principle'

The 'precautionary principle' is a general public health concept that we believe should be put to use in the alcohol policy arena (Kriebel and Tickner 2001). The main tenets of this principle are to take preventive action even in the face of uncertainty; to shift the burden of proof to the proponents of a potentially harmful activity; to offer alternatives to harmful actions; and to increase public involvement in decision-making.

When applied to alcohol policy, the precautionary principle implies that decision-making in areas like international trade agreements, the introduction of new alcohol products (high alcohol content malt beverages, for instance), removal of restrictions on hours of sale, and the promotion of alcohol through advertising, should be guided by the likelihood of risk, rather than the potential for profit. The application of the precautionary principle to alcohol policy will help to increase both public participation in the policymaking process and the transparency of decision-making, currently guided too often by economic considerations of the few, rather than public health concerns of the many.

16.6 Alcohol policy and alcohol science in developing societies

This book is largely based on research conducted in developed societies. Although the burden of illness attributable to alcohol is smaller in most developing regions, it nonetheless accounts for a considerable amount of premature

death and disability, especially in Latin America (see Chapter 4 and Room *et al.* 2002). Despite relatively low levels of aggregate consumption, a pattern of occasional heavy drinking in many developing nations is associated with injuries and other acute alcohol problems. The findings suggest that as economic development occurs, alcohol consumption is likely to increase with rising incomes, confronting developing nations with greater levels of alcohol-related problems, and new challenges to fashion effective alcohol policies. Global trade agreements are also likely to have an adverse influence on developing nations. With the growing emphasis on free trade and free markets, international institutions such as the World Trade Organization have pushed to dismantle effective alcohol control measures, such as state alcohol monopolies and other restrictions on the supply of alcoholic beverages.

Despite the relative weaknesses in the alcohol policy research base in developing countries, many of the strategies recommended by the analysis offered in this book are applicable with due modification (Room *et al.* 2002). But we would caution against any assumption that policies found to be good for the developed world are automatically best for the developing world.

Developing countries need individual assessments of their own alcohol policy experiences and their own alcohol science. The scarcity of indigenous health science is a very general handicap affecting policy formulation in less developed countries, and goes beyond the alcohol arena. The world research community, in partnership with international agencies, has a special responsibility to rectify this situation.

16.7 Extraordinary opportunities

Alcohol is no ordinary commodity, but on the basis of the evidence arrayed in this book, extraordinary opportunities exist to strengthen the policy response to alcohol-related problems. The following considerations support this conclusion:

1. **Multiple opportunities.** The policy options listed along the left-hand column of Table 16.1 speak to the extraordinary range of available strategies from which policy-makers can choose. Each of those entries deserves separate scrutiny as we have argued above, but the extensiveness of the list carries its own message.
2. **Opportunity to make choices rationally.** The compendium of intervention strategies should not be read as an invitation to apply the listed approaches randomly and at whim. On the contrary, the research enables an informed and discriminating choice based on multiple lines of evidence.

3. **Opportunity to combine rationally selected strategies into an integrated overall policy.** Table 16.1 provides a basis for the selection of a set of integrated and mutually supportive strategies. Alcohol policy is likely to be most effective when a variety of complementary strategies are used, such as the combination of graduated licensing, lower BAC limits, and minimum legal purchasing age restrictions in order to prevent alcohol problems among youth. We strongly recommend the creation of such broadly based alcohol policies.
4. **The research base is strong.** Research technologies are now available to monitor policy effectiveness. Rather than viewing alcohol interventions as certain solutions or hopeful 'shots in the dark', it is now possible and highly desirable that outcomes be measured and policies be self-correcting. There are numerous and evolving opportunities for further application of prevention science to policy questions.
5. **Opportunities to implement policies at multiple levels.** Alcohol policies can be effective at both the community level and the national level. Within each of these levels, policies can be targeted at the general population, at high-risk drinkers, and at people already experiencing alcohol-related problems. Synergistic types of activity are likely to obtain the best results. International policies provide the third level. When responding to alcohol problems, there is thus always somewhere to start, always a layer to be strengthened.
6. **Opportunities to strengthen public awareness and support.** The consumers of the research reported in this book should be in part the general public. Significant, but so far largely neglected opportunities exist to translate the scientific evidence into plain language for the media, opinion leaders, community groups, and the man and woman in the street. An informed public climate can help build support for public policies on alcohol.
7. **Enhancing international collaboration in the response to alcohol.** This book has taken an international perspective throughout. The research we have presented and the policy experience we have described come from many different countries. International tariff agreements and the activities of the alcoholic beverage industry make an international view of alcohol-related problems mandatory. There are considerable opportunities to strengthen international collaboration and the sharing of experiences in this arena. The role of the World Health Organization (WHO) is paramount. In our view, the findings assembled in this book make a strong case for strengthened WHO initiatives on alcohol and public health.

In summary, opportunities for evidence-based alcohol policies that better serve the public good are more available than ever before, as a result of

accumulating knowledge on which strategies work and how to make them work. This conclusion provides ample cause for optimism. However, this book must also be seen as carrying another well-evidenced and not so cheerful message. It provides the world community with new documentation that alcohol problems are inflicting, on a global scale, vast damage to the public health. But the policies to address these problems are too seldom informed by science, and there are still too many instances of policy vacuums filled by unevaluated or ineffective strategies and interventions.

Optimism or pessimism, which is it to be? The answer to that question must depend entirely on whether the future brings increased use of evidence-based alcohol policies. That is what the consumers of policy have a right to expect. After all, alcohol is no ordinary commodity.

References

- Babor T.F., Aguirre-Molina M., Marlatt A., et al. (1999) Managing alcohol problems and risky drinking. *American Journal of Health Promotion* 14, 98–103.
- Coffield A., Maciosek M.V., McGinnis J.M., et al. (2001) Priorities among recommended clinical preventive services. *American Journal of Preventive Medicine* 21, 1–9.
- Foxcroft D.R., Ireland D., Lister-Sharp D.J., and Breen R. (2003) Longer-term primary prevention for alcohol misuse in young people: A systematic review. *Addiction* 98, 4, 397–411.
- Karlsson T. and Österberg E. (2001) A scale of formal alcohol control policy in 15 European countries. *Nordisk Alkohol & Narkotikatidskrift* 18, 117–31.
- Kriebel D. and Tickner J. (2001) Reenergizing public health through precaution. *American Journal of Public Health* 91, 1351–5.
- Room R., Jernigan D., Carlini-Cotrim B., et al. (2002) *Alcohol in developing societies: A public health approach*. Helsinki: Finnish Foundation for Alcohol Studies.
- Shults R.A., Elder R.W., Sleet D.A., et al., and the Task Force on Community Preventive Services (2001) Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving. *American Journal of Preventive Medicine* 21, 66–88



**DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT**

Høringsinstansene
(jf vedlagte adressatliste)

Deres ref.

Vår ref.
2002/02050 AØ/Ø ETR

Dato
21.06.2002

**UTKAST TIL HØRINGSBREV – ENDRINGER I LOTTERI- OG
PENGESPILLOVGIVNINGEN**

1. Innledning

Vedlagt følger forslag til endringer i lov om pengespill og lov om lotterier. Det foreslås en klargjøring av hovedprinsippene for norske pengespill, samt forenklinger i lotteriloven slik at smålotterier kan avholdes av en utvidet krets samfunnsnyttige organisasjoner, samt at flere mindre lotterier kan avholdes uten tillatelse. Det foreslås endringer i reglene for revisjon og regnskapskontroll for Norsk Tipping AS som vil innebære en tilpasning til gjeldende regler for andre statlige aksjeselskap og foretak.

Det foreslås at gevinstautomater kun skal stå oppstilt i lokaler med adgangsbegrensning. Det foreslås også at overskuddet fra automater som drives av en og samme automatoperatør skal fordeles mellom organisasjonene med en lik andel for hver oppstillingstillatelse, slik at betydningen av hvor mye den enkelte automat spiller inn blir redusert (spill i pott). Samtidig foreslås at minimumsandelen av overskuddet fra automaten til de ideelle organisasjonene økes fra 35 % til 45 %, og at automatoperatørens andel reduseres tilsvarende fra 45 % til 35 %. Sistnevnte endring foreslås gjennomført ved forskriftsvedtak så snart høringsrunden er avsluttet.

Departementet ber om merknader til forslagene innen **20. september 2002.**

Postadresse
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 866

Administrasjons- og
økonomiavdelingen
Telefaks
22 24 78 16

Saksbehandler
Eivind Tesaker
22247819

2. Presisering av formålet med lotteri- og pengespillovgivningen

En klar og uttrykkelig formulering av formålet med et lovvedtak vil normalt kunne medvirke til en stabil og enhetlig forståelse av siktemålet med loven både i forhold til offentlige myndigheter og i forhold til andre berørte aktører. Utviklingen de senere år har gitt en stadig større omsetning av pengespill, samtidig som stadige flere aktører er involvert i omsetningen. Den teknologiske utvikling åpner for nye spilltyper og har åpnet for tilbud av pengespill på tvers av landegrensene i større grad en tidligere. Disse utviklingstrekk skaper et behov for en enhetlig og klar forståelse av formålet med lotteri- og pengespillovgivningen, blant annet i forhold til å ivareta spillernes behov for beskyttelse mot spilleavhengighet og økonomiske problemer som følge av spill. Forslag til uttrykkelige formålsbestemmelser for lotteriloven og pengespilloven er utformet i samsvar med gjeldende tradisjon for norsk pengespillpolitikk, jf forslag til ny § 1 a i lotteriloven og ny § 1 tredje ledd i pengespilloven.

3. Hvem børe få tillatelse til å avholde lotteri

Departementet har vurdert behovet for endringer i forhold til hvem som skal få adgang til å avholde lotterier, blant annet på bakgrunn av tilrådninger fra en ekspertgruppe oppnevnt av departementet. Gruppen viser til at en utvidelse av lotterimarkedet i større grad vil sikre mangfoldet i organisasjonslivet, særlig på mindre steder. En utvidelse kan likevel føre til økt konkurranse mellom de ulike lotteriverdige organisasjonene i lotterimarkedet. For å sikre mangfoldet i organisasjonssamfunnet tilrår ekspertgruppen at adgangen til å arrangere smålotterier, d.v.s tradisjonelle forhånds- og etterhåndstrukne lotteri med omsetning over kroner 100 000,- bør utvides. Blant annet bør diverse lokale og regionale voksenaktiviteter som sangkor, musikkorps, teater, kulturminnevern, drift av grendehus uten kommersielle tilsnitt få tilgang på lotteriinntekter. Ekspertgruppen tilrår at omsetningsrammen for slike lotterier blir økt til kroner 150 000,- .

Departementet mener at kretsen av organisasjoner og foreninger som får avholde smålotterier bør kunne utvides, blant annet for å sikre mangfoldet i organisasjonslivet. Departementet foreslår at kravet til et humanitært eller samfunnsnyttig formål skal gjelde også for disse lotteriene, men at det ved endring i lotteriloven § 7 åpnes for at det kan legges til grunn en videre forståelse av begrepet i forbindelse med slike lotterier, slik at lokale og regionale voksenaktiviteter som sangkor, musikkorps, teater, kulturminnevern, drift av grendehus uten kommersielle tilsnitt få tilgang på slike lotteriinntekter.

Samtidig foreslår departementet at lotterier som avholdes innenfor et avgrenset område hvor gevinstene og trekning foregår i nærvær av loddkjøperne i umiddelbar tilknytning til loddsalget (basarer), ikke lenger skal være forbeholdt samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner, men fritt kan avholdes uten tillatelse. Slike lotterier gir normalt en begrenset omsetning. Departementet anser det ikke problematisk at det i forhold til slike lotterier overlates til loddkjøper å vurdere om lotteriet avholdes på en betryggende måte, og om lotteriet avholdes til inntekt for et støttverdig formål.

Endringen vil innebære en forenkling av dagens regelverk, og betyr blant annet at barnehager og skoleklasser vil kunne avholde kakelotterier uten at dette skjer i strid med lotterilovgivningen. Det vises for øvrig til forslag til endringer i lotteriloven §§ 5 og 7.

4. Endrede regler for gevinstautomater

4.1 Oppstilling i adgangsbegrensede lokaler

Departementet mener dagens oppstilling av gevinstautomater i butikker, bensinstasjoner og kjøpesentra innebærer en uheldig eksponering av pengespill overfor blant annet mindreårige og personer med problematisk spilleadfærd. Slike automater preger i dag også estetikken i samfunnets åpne rom på en måte som kan virke hemmende på trivsel og miljø. Departementet ser det derfor som ønskelig at oppstilling av gevinstautomater skjer i egne lokaler hvor mindreårige ikke har adgang.

Av de ca 18 000 automater som i dag er oppstilt er det grunn til å anta at en overveiende andel står i lokaler uten adgangsbegrensning. Departementet foreslår at det fastsettes krav som innebærer at gevinstautomater må oppstilles samlet i ett særskilt avgrenset lokale hvor det føres kontinuerlig kontroll med at personer under 18 år ikke får adgang.

Det må påregnes at de foreslåtte begrensninger i forhold til hvor automatene kan stå oppstilt vil kunne redusere omsetningen i automatene noe, og at tilgangen på oppstillingsplasser vil bli redusert. Hvor stor en eventuell omsetningsreduksjon vil bli kan vanskelig anslås på forhånd.

Forslaget foreslås inntatt i lotteriloven § 10 med nærmere regulering fastsatt i forskrift, jf forslag til § 3 første ledd ny bokstav k).

4.2 Overskuddsfordeling

Forskrift av 22. september 2000 nr. 960 § 3 fastsetter at overskuddet fra automatdriften skal fordeles med minimum 35 % til organisasjonen, maksimum 45 % til entreprenøren og maksimum 20 % til lokalinnhaveren. Slik fordeling har vært fast praksis siden 1997 og er basert på anslåtte kostnader ved drift av gevinstautomater.

Dagens regler for overskuddsfordeling innebærer at entreprenørens og lokalinnhavers inntekspotensiale fra en oppstilt automat kan variere vesentlig mellom ulike oppstillingssteder, uavhengig av driftskostnadene ved automaten. Dette innebærer at gode oppstillingssteder blir særlig attraktive. Departementet er kjent med at retten til oppstilling på attraktive steder til dels omsettes i strid med gjeldende regler. Det synes uansett klart at entreprenører og lokalinnhavere mottar en langt større andel av overskuddet fra de mest attraktive oppstillingsstedene, enn det de reelle driftskostnader ved oppstillingen skulle tilsi. Det bør derfor vurderes alternative modeller for overskuddsfordeling, med sikte på redusert kommersiell konkurranse om de attraktive oppstillingsplassene, og økt overføring til de ideelle organisasjonene.

Lotteritilsynet har i forbindelse med en kartlegging i tilknytning til ekspertgruppens arbeid funnet at gjennomsnittlig overskudd (cash-box) i automatene til Norsk Lotteridrift og 6 andre private entreprenører i 2000 utgjorde 135 000,- kr, mens tilsvarende overskudd for automatene til Norges Røde Kors, Redningsselskapet og Norge Handicapforbund utgjorde 84 000 kr. På tross av den lave gjennomsnittsomsetningen i sine automater har Redningsselskapet og Norges Røde Kors overfor departementet gitt uttrykk for at automatdriften i de to organisasjonene kan forsvare at overføringen til de ideelle formål økes. Etter departementets vurdering gir dette grunn til å anta at slik endring bør kunne gjennomføres i forhold til alle entreprenører som driver virksomhet med gevinstautomater. Departementet foreslår derfor en økning fra 35 % til 45 %, mens kostnadsandelen for entreprenørvirksomheten reduseres tilsvarende fra 45 % til 35 %. Alternativt kan andelen til både organisasjonene og entreprenørene settes til 40 %.

Departementet mener slik endring bør vedtas umiddelbart etter at høringsperioden er avsluttet, og at den nye fordelingsregelen skal gjennomføres fortløpende i forbindelse med fornyelse av oppstillingstillatelser utenfor spillehall. Ved oppstilling i spillehall bør 50 % av overskuddet i automaten overføres til det ideelle formål slik hovedregelen er i dag.

4.3 Spill i pott

Dagens regler for overskuddsfordeling tar utgangspunkt i overskuddet i den enkelte automat. Et alternativ er å slå overskuddet fra flere automater sammen, og deretter fordele overskuddet med lik andel til hver ansvarlig organisasjon. En slik fordelingsmodell praktiseres til dels i dag på frivillig grunnlag, og kan utjevne inntektsforskjellene mellom ulike automattyper og de ulike oppstillingsplassene. Dette kan redusere den kommersielle kampen om de mest attraktive oppstillingsplassene.

Spill i pott kan tenkes i ulike varianter. Prinsippet kan gjennomføres på landsbasis for alle automater, men kan også begrenses geografisk (slik at potten f.eks omfatter alle automater i et politidistrikt), eller administrativt (slik at potten omfatter alle automater som drives av en entreprenør). Spill i pott vil kunne begrenses slik at kun overføringen av overskudd til organisasjonene inngår i ordningen, men kan også omfatte overskuddsfordelingen til lokalinnhaver og entreprenør.

Innføring av spill i pott på landsbasis vil blant annet kunne redusere konkurransen om oppstillingsplassene dersom også entreprenør og lokalinnhavers andel inngår i potten. Hver ideelle andel i potten måtte da fordeles mellom lokalinnhaver, entreprenør og organisasjon etter en fastsatt brøk (som i dag). En slik fordelingsmodell vil kreve oppbygning av en sentral administrasjon.

Dersom spill i pott innføres i tilknytning til den enkelte entreprenør vil det ikke oppstå behov for særskilt sentral administrasjon. Slik ordning vil samtidig innebære en reell

konkurransen mellom entreprenørene i forhold til å oppnå høyest mulig overskuddsfordeling til det ideelle formål, fordi den faktiske overskuddsfordelingen vil kunne bli avgjørende for antallet organisasjoner som ønsker å knytte seg til den enkelte entreprenør. Rent administrativt vil slik ordning kunne innebære mer rasjonell drift for entreprenørene og for Lotteritilsynet fordi overskuddsandelen kan beregnes felles for hver entreprenør, og ikke særskilt i tilknytning til den enkelte automat.

Før nye krav til oppstillingssteder og prinsippet om spill i pott kan gjennomføres må det utferdiges nærmere forskriftsbestemmelser. Begge endringene bør imidlertid kunne gjennomføres innen utgangen av 2003, likevel slik at iverksettelsen av nye krav til oppstillingssteder knyttes opp til politiets fortløpende utferdigelse av oppstillingstillatelser.

Det vises for øvrig til forslag til endringer i lotteriloven § 10.

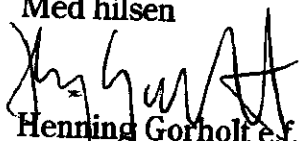
5. Revisjon og regnskapskontroll – Norsk Tipping AS


I henhold til pengespilloven § 7 tredje ledd skal Riksrevisjonen revidere Norsk Tipping AS sine regnskaper. Dette innebærer at selskapet ikke selv kan velge privat revisor. Departementet er ikke kjent med at andre statseide selskap er underlagt regnskapsrevisjon av Riksrevisjonen. Andre særlovselskaper som NSB og Posten er kun underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll. Departementet foreslår at reglene for revisjon og regnskapskontroll tilpasses gjeldende hovedregel for statsaksjeselskap og statsforetak. Det vises for øvrig til forslag til ny § 7 a i pengespilloven.

6. Videre oppfølging

Departementet tar sikte på at odelstingsproposisjon med forslag til lovendringer fremmes for Stortinget høsten 2002, og vil i den anledning innta en samlet gjennomgang pengespill- og lotterilovgivningen. Blant annet vil det i forbindelse med proposisjonen bli foretatt en nærmere drøftelse av behovet for ytterligere endringer i forskrifter etter lotteriloven.

Med hilsen


Henning Gørholt e.f.
ekspedisjonssjef


Eivind Tesaker
underdirektør

**Forslag
til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen m.m.**

I

I lov 28. august 1992 nr 103 om pengespill m.v. gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Formålet med loven er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll.

§ 7 tredje ledd oppheves.

Nytt § 7a skal lyde:

Spilleselskapet skal ha revisor som velges av departementet. Styret skal framsette forslag. Revisors godtgjørelse skal godkjennes av departementet. Om revisjonen og selskapets revisor gjelder for øvrig bestemmelsene i revisorloven.

I spillleselskapet og i heleid datterselskap til spillleselskapet har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevet for sin kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den revisor som reviderer årsregnskapet. Den kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta undersøkelser i selskapet. For øvrig kan Stortinget fastsette regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av selskapet, og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede på generalforsamlingen.

II

I lov 24. februar 1995 nr 11 om lotterier m.v. gjøres følgende endringer:

Ny § 1a skal lyde:

Formålet med loven er å sikre at pengespill og lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll.

§ 3 første ledd ny bokstav k) skal lyde:

k) nærmere regler for fordeling av overskudd fra gevinstautomater.

§ 5 annet ledd skal lyde:

Første ledd gjelder likevel ikke for:

- a) Lotteri i møter hvor allmennheten ikke har adgang, når lotteriet ikke er hovedhensikten med møte.
- b) *Lotterier som avholdes innenfor et avgrenset område hvor gevinstene og trekning foregår i nærvær av loddkjøper i umiddelbar tilknytning til loddsalget (basar), og som ikke er overlatt til medhjelper mot betaling.*

§ 7 skal lyde:

Lotterier som ikke krever tillatelse:

Følgende lotterier trenger ikke tillatelse:

- a) *Forhåndstrukne og etterhåndstrukne lotterier med en begrenset omsetning etter nærmere bestemmelse fastsatt av Kongen i forskrift.*
- b) *Varegevinstautomater etter nærmere bestemmelse fastsatt av Kongen i forskrift.*
- c) Lotterier som nevnt i § 5 annet ledd.

Dersom gjennomføringen av lotterier som nevnt i første ledd overlates til en medhjelper mot betaling, kreves likevel tillatelse.

For lotterier som avholdes etter første ledd bokstav a) kan det legges til grunn en vid forståelse av begrepet humanitært eller samfunnsnyttig formål, jf § 5 første ledd.

§ 10 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

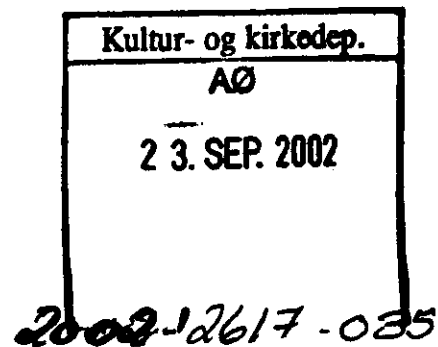
Gevinstautomater kan bare oppstilles i lokaler hvor adgangen er begrenset til personer over 18 år.

Overskuddet fra alle gevinstautomater som oppstilles av en og samme eier eller entreprenør skal fordeles med en lik andel på hver organisasjon og forening basert på det antall oppstillingstillatelser organisasjonen eller foreningen innehar.

III

Loven her gjelder fra den tid Kongen fastsetter. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft fra ulik tid.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.



HØRINGSUTTALELSE.

ENDRINGER I LOTTERI- OG PENGESPILLOVGIVNINGEN.

1. INNLEDNING

1.1. Om Norsk Lotteri- og Automatbransjeforbund (NOAF)

NOAF, opprettet i 1958, er i dag eneste samlende organ for entreprenører og lotteriverdige formål autorisert eller godkjent av Lotteritilsynet. NOAF representerer dessuten importører og salgsledd av spill og lotteriautomater..

Siden NOAF ble opprettet, har det i tråd med samfunnutviklingen, underveis endret så vel navn som vedtekter.

Etter forskriftsendringen i 1995, ble formålet således etter hvert en naturlig del av NOAF's medlemstruktur.

Forbundets formål er å ivareta bransjens fellesinteresser ved generell informasjons- og opplysningsvirksomhet, og skal særskilt engasjere seg i bevilgnings- og lovspørsmål vedr. bransjens virksomhet.

NOAF har i fremtiden et klart prioritert mål å komme i tidlig dialog med myndighetene i forkant av fremtidige forslag om endringer i regelverk som berører bransjen.

1.2. Generelle kommentarer til høringsbrevet

NOAFs arbeid utføres med behørig fokus på de positive og negative samfunnsmessige konsekvensene av virksomheten.

NOAF slutter seg således til hensynene bak de foreslåtte endringene:

- å skjerme barn og ungdom under 18 år fra spill på automater
- å sørge for størst mulig inntekter til lotteriverdige lag og foreninger

NOAF stiller seg likevel undrende til at departementet fremmer forslag om å endre oppstillingsmønster og overskuddsandel til formålene nå.

Vi merker oss dessuten at forslaget kun omfatter den private delen av spill- og lotterimarkedet.

Ved Stortingets behandling av Ot.prp.nr 84 (1999-2000) påpekte Justiskomiteen det klare misforholdet mellom statlige og private spill.

Komiteen stilte klare forutsetninger om at rammebetingelsene for både statlige og private spill må vurderes samlet, jfr. Innst-O.nr.33 (1999-2000) side 9 og side 6:

"Komiteen vil vise til at de statlige spill har store markedsandeler i dag"

"Komiteen ser at det i dette markedet er både private og statlige spill, og mener det er viktig å se statlige og private spill i sammenheng"

Blant de tema som Stortinget ber om å få seg forelagt, er spørsmålet om felles lovgivning for de statlig og private spill, fordeling av markedet mellom statlige og private spill, aldersgrenser for statlige spill, like regler for statlige og private skrapelodd, spørsmålet om å opprette kasino, spørsmålet om å åpne for nye TV-lotterier, internettspill, mv.

I Innst.O.nr 12 (2000-2001) uttaler komiteen først:

"Komiteen viser til at det er maksimumsgrense for innsats og grense for toppgevinst, og det vert aldersgrense for dei private spela, utan at det samstundes vert fremma forslag om tilsvarande grense for statlege pengespel. Komiteen understrekar at målsettinga må vere likeverdige rammevilkår for pengespel i Norge, enten dei er drivne av staten eller frivillige humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar".

Og deretter :

"Komiteen ventar at Regjeringa kjem attende til Stortinget på ein egna måte om fordelinga av spelemarknaden mellom private og statlege spel og eventuelle lovendringar i samband med dette".

Kulturdepartementet har i forslaget ikke berørt spørsmålet om endringer i rammebetingelser for statlige spill, bla aldersgrenser for disse. I forslaget nevnes kun at det vil bli foretatt en nærmere drøftelse av behovet for ytterligere endringer i forskrifter etter lotteriloven. NOAF oppfatter dette dit hen at det ikke vil bli foreslått lovendringer i forholdet til statlige spill i den samlede utredningen som nå skal legges frem for Stortinget.

Med opprettelsen av Lotteritilsynet og lovendringer som trådte i kraft 01.01.02, er det gjennomført en stor reform i lotteriforvaltningen. Lotteritilsynet var ikke fullt operativt før mot slutten av 2001, Lotteriregisteret som skal gi fullstendig oversikt over automatmarkedet, er fortsatt ikke operativt, og reglene om autorisasjon av lokalinnhavere og entreprenører trådte i kraft 01.01.2002. NOAF stiller seg derfor undrende til at det foreslås vidtrekkende endringer som utvilsomt vil få store konsekvenser for inntektsgrunnlaget til de frivillige organisasjoner, før myndighetene har sett virkningene av regelendringene. I tillegg kommer det aspekt at undersøkelsen om spilleavhengighet i Norge, ikke forventes ferdigstilt før i 2003.

2. OPPSTILLING I ADGANGSBEGRENSEDE LOKALER

2.1. Økonomiske konsekvenser av forslaget

Det er i dag oppstilt ca. 18.200 gevinstautomater i det norske markedet. I 2001 utgjorde omsetningen fra disse ca. 2,5 milliarder kroner i cash-box, dvs. etter fradrag for gevinster. Etter gjeldende regler for fordeling til formålet, betyr dette at frivillige lag og foreninger fikk overført i alt ca. 875 millioner fra gevinstautomater i 2001. Omsetningen for 2002 kan stipuleres til ca. 3 milliarder. Andelen til formålene vil etter gjeldende overskuddsnøkkel utgjøre ca. 1.050 milliarder.

NOAF tolker forslaget i henhold til statsråd Valgerd Svarstads Hauglands brev til familie, kultur- og administrasjonskomiteen 07.03.02, hvor hun omtaler den kommende proposisjonen til Stortinget, og forslag til:

"hvordan automater oppstilt i det offentlige rom i så stor grad som mulig kan oppstilles i puber, restauranter, spillkafeer eller andre særskilte spillelokaler med adgangsbegrensning",

I høringsbrevet er det ikke skissert hva som menes med "så langt mulig", heller ikke er begrepet "spillkafeer" eller "andre særskilte spillelokaler" definert nærmere, ut over at det føres kontinuerlig kontroll med at personer under 18 år ikke får adgang.

Departementet burde i henhold til utredningsinstruksen gjennomført en konsekvensanalyse av forslaget, før det legger frem forslag til en lovendring som det selv innrømmer "vil kunne redusere omsetningen i automatene noe". I høringsbrevet hevder departementet at "en eventuell omsetningsreduksjon "vanskelig kan anslås på forhånd".

Dette er en oppgave som departementet burde overlatt til sitt fagorgan Lotteritilsynet å utrede sammen med bransjen før forslaget til lovendring overhodet ble vurdert fremmet.

Pr. i dag er mellom 70-80% av gevinstautomatene oppstilt i dagligvareforretninger, kjøpesentra, kiosker, bensinstasjoner, og trafikkstasjoner. Om lag 15% av automatene står oppstilt i kjøpesentra.

NOAF bestrider ikke at en overflytting av automatene til skjermede soner kan la seg gjennomføre i en del kjøpesentra. Investeringene i mindre spillehaller, kombinert med lavere tilgjengelighet, vil imidlertid medføre en vesentlig reduksjon i omsetningen.

For dagligvare vil volumtapet utgjøre tilnærmet 100%, i det disse oppstillingsstedene verken har areal eller omsetning stor nok til å innrede egne soner med kontinuerlig adgangskontroll. Bensinstasjoner, kiosker, trafikkstasjoner, kafeer og lignende lokaler, utgjør nærmere 50% av de totale oppstillingsplassene.

De færreste slike lokaler har areal stort nok til å innrede egne soner med adgangskontroll. Omsetningen på slike steder må dessuten være stor nok til å forsvare en investering i lokalet, kostnader til adgangskontroll, mv.

NOAF anslår at volumtapet på slike oppstillingssteder vil utgjøre ca 85%.

NOAF estimerer at forslaget vil medføre en samlet reduksjon i omsetningen fra gevinstautomater i størrelsesorden ca 75%.

Dette innebærer at samlet omsetning i 2002 reduseres fra ca 3 milliarder til ca 750 millioner kroner. Formålene vil oppleve et fall i inntektene på ca 788 millioner kr.

Forslaget om å øke andelen til formålet til 45%, vil bare kompensere for om lag ca 75 millioner kr av tapet, slik at samlet tap for formålene reduseres til ca 713 millioner kroner.

For entreprenørene representerer forslaget om endret oppstillingsmønster alene et bortfall i inntekter i overkant av ca 1 milliard kroner. I tillegg kommer kostnader til investeringer i lokaler for å tilfredsstille kravet til adgangskontroll, overvåking av slike lokaler, etc. Selv om skjermede lokaler kan medføre effektiv drift mht tømning, service, vedlikehold, etc, vil slike besparelser på langt nær dekke tapet som følge av lavere omsetning.

2.2. Andre effekter av forslaget

I mindre lokalsamfunn vil det verken foreligge egnede lokaler eller publikumsgrunnlag for etablering av egne spillehaller.

Forslaget vil således ramme lotteriverdige formål i grisgrendte strøk i betydelig større grad enn større, landsdekkende organisasjoner som kan oppnå oppstillingstillatelser i tettbygde strøk og byer med grunnlag for god omsetning.

Det må dessuten tas i betraktning at kommuner kan sette begrensninger i adgangen til å oppstille automater i barer, restauranter, puber, etc med hjemmel i alkoholloven. Kommunenes adgang til å nekte skjenkebevilling i lokaler med spill, kan føre til at formål i kommuner med en restriktiv bevillingspolitikk i praksis utelukkes fra automatmarkedet.

Til sist nevnes at forslaget vil kunne medføre utilsiktede virkninger som at langt flere pub/bareiere, og andre lokalinnnehavere vil søke om entreprenørstatus, for derved å kunne hente inntekter både som entreprenør og lokalinnhaver. .

2.3. Hensynet til 18-årsgrensen og spilleavhengighet

NOAF stiller seg undrende til at departementet foreslår å endre dagens oppstillingsmønster, før det foreligger forskning som underbygger nødvendigheten av dette. Da forslaget sist ble fremmet, ga Stortinget uttrykk for skepsis til spillehaller, jfr. Innst.O.nr.33 (1999-2000):

"Komiteen er skeptisk til spillehaller ut fra at man slik vil rendyrke et spillemiljø som igjen vil kreve større spenning og høyere gevinst fordi spillet rettes mot voksne er skilt fra det offentlige rom"

Erfaringene fra Norsk Lotteridrifts spillehall ved Oslo sentralstasjon, viser at bekymringen for et uheldig miljø er berettiget. NOAF viser til at NLD selv har innrømmet at spillehallen bla tiltrekker rusmisbrukere og prostituerte (rapport 27.05.2002)

Det foreligger klare signaler fra Stortinget om at grunnlaget for en endring i gjeldende oppstillingspraksis må dokumenteres, jfr. Innst.O.nr 33 (1999-2000), side 19:

"Bekjempelse av spilleavhengighet må baseres på forskningsresultater"

Denne holdningen understrekes videre i Innst. O.nr. 12 (2000-2001):

"Dette fleirtalet syner vidare til at aldersgrensa på 18 år for speleautomatar, og ber om at det vert vurdert å innføre aldersgrense og på statlege spel. Styresmaktene må ta i bruk den kunnskapen som er erverta gjennom nyare forskning på området i arbeidet med å hindre at einkilde menneske vert avhengige av pengespel".

Så sent som i Innst. S.nr.153 (2001-2002) uttalte komiteen:

"Komiteen mener imidlertid at når en skal foreta endringer i regelverket for spilleautomater må disse endringene basere seg på faktakunnskaper"

Regelverket for autorisasjon av lokalinnhavere trådte i kraft 01.01.2001. Lokalinnhaver har ansvaret for å håndheve aldersgrensen på 18 år, og kan miste autorisasjonen ved brudd på regelverket.

Undersøkelser utført av Norsk Tipping tyder på at regelendringene har hatt en positiv effekt. Andelen ungdom i alderen 15-17 år som hadde spilt på automater i løpet av de siste 3 mndr, er synkende:

2000:	60%
2001:	49%
første halvår 2002:	43%

En undersøkelse utført av Norsk Gallup på oppdrag fra Norsk Lotteridrift, viser at 30% av ungdom i alderen 15-17 spilte på automater ukentlig i 1999. Andelen er redusert til 13 % i 2002.

Det er grunn til å bemerke at den samme undersøkelsen viser at over 40% av barn og ungdom også spiller på Norsk Tippings spill, og at spill som Oddsens rekrutterer spillere helt ned mot 13 år. Andelen barn og unge som spiller ukentlig på Norsk Tippings spill er 12% . Ungdom spiller mao ikke mer på gevinstautomater enn på de statlige spill.

Det tar tid å innarbeide en god nok praksis på håndheving av aldersgrensen. Effektiv kontroll er et viktig verktøy, og NOAF bemerker at Lotteritilsynets inspeksjonsapparat ikke var operativt før våren 2002. Den offentlige kontrollen med ordningen har mao knapt hatt tid til å virke før departementet foreslår en regelendring.

NOAF erkjenner at andelen barn og unge som spiller på automater fortsatt er for høy, men undersøkelsene så langt viser en positiv utvikling som kan forsterkes ytterligere. Før ordningen med autorisasjon av lokalinnhavere er gitt tid nok til å etablere en god nok praksis, og før det foreligger solid dokumentasjon omkring spilleavhengighet i Norge, kan NOAF ikke se at det er grunnlag for endringer i dagens oppstillingsmønster.

2.3. Alternative forslag

Når det gjelder autorisasjonen av lokalinnhavere, har departementet i Ot.prp. nr 84 (1999-2000) side 72 understreket at:

"terskelen for å få autorisasjon bør være lav, men da skal det heller ikke så mye til for å trekke autorisasjonen tilbake."

Myndighetene har mao. tilgjengelige virkemidler med hensyn til å føre kontroll med at aldersgrensen overholdes.

Det er NOAFs oppfatning at ansvaret påhviler lokalinnhaver, og at myndighetene må føre kontroll med at lokalinnhaver ivaretar sitt ansvar.

NOAF peker dessuten på følgende tiltak som kan bidra til å forhindre at barn og unge spiller på automater:

- Automater oppstilt i dagligvareforretninger flyttes ut av vindfang og inn i selve butikklokalet
- Videoovervåking kan benyttes i større grad i uoversiktlige lokaler
- Utviklingen mot spillerkort/ticketløsninger knyttet til automatene vil skjerpe kontrollen med at 18-årsgrensen overholdes

NOAF erkjenner at spill kan stimulere til avhengighet, og at bransjen har et samfunnsmessig ansvar knyttet til å motvirke skadevirkninger av spill for alle aldersgrupper. NOAF er villig til å gå i dialog med myndighetene mht til å være bidragsyter for opprettelsen av et organ som

spillere kan henvende seg til for å få hjelp til å forhindre eller komme ut av problemer knyttet til spill. Alle spillelokaler bør tydelig merkes med et 800 telefonnummer til et slikt organ.

2.5 Konklusjon

NOAF kan ikke støtte forslaget om en endring i dagens oppstillingsmønster, som vil medføre et tap for formålene på minimum 713 millioner kroner. Departementets forslag vil i første rekke vil ramme formålene i distrikts- Norge, hvor det ikke er publikumsgrunnlag stort nok til å avgrense oppstillingen til lokaler med adgangskontroll. Forslaget innebærer dessuten reell risiko for andre utilsiktede virkninger. Det foreligger fortsatt ikke tilstrekkelig grunnlag i forskning til å forsvare en dramatisk endring i dagens oppstillingsmønster. Myndighetenes virkemidler for å håndheve kontrollen med lokalinnhavere må gis tid til å virke før det trekkes slutninger som kan få dramatiske konsekvenser for overskuddsmottakerne.

3. ENDRING AV OVERSKUDDSNØKKELEN

3.1. Forslaget om å øke andelen til formålet fra 35-45, alternativt 40%

Departementets forslag til endret fordelingsnøkkel bygger tilsynelatende på uttalelser fra Redningsselskapets Automatdrift og Røde Kors Automatene om at disse kan forsvare å øke overføringen til formålet.

NOAF finner grunn til å minne departementet om at det er dokumentert av ingen av disse entreprenørene pr. i dag er i stand til å oppfylle forskriftens krav om å overføre 35% til formålet. Vi viser bla til behørig omtale i "Kapital". Også andre analyser viser at departementets påstand om at entreprenørleddet mottar en langt større andel av overskuddet enn de reelle driftskostnader skulle tilsi, ikke er riktig. Driften for en så vidt stor entreprenør som Norsk Lotteridrift de siste 4 år, viser et underskudd på 32 millioner kroner.

Pri Corporate v/Petter Mannsverk har på oppdrag fra Norsk Underholdningsspill utført en analyse av oppnådd lønnsomhet hos de 3 største entreprenørene og antatt lønnsomhet for resten av entreprenørene i automatmarkedet for 2001. Analysen er oversendt Finansdepartementet, og viser at lønnsomhetsgraden på entreprenørleddet totalt utgjør 2-3% av cash-box før skatt. Analysen er vedlagt.

I 2001 utgjorde gjennomsnittlig cash-box pr. automat ca. 11.500 kroner pr. mnd. Ca. 40% av automatene står for ca. 75% av den totale omsetningen.

En gjennomføring av forslaget til ny fordelingsnøkkel tilsier at det ikke vil svare seg å opprettholde drift av automater med mindre enn 15.000 i cash-box pr. mnd.

Dette innebærer at ca. 75% av automatene vil bli ulønnsomme og gi grunnlag for en dramatisk nedskjæring i antallet oppstilte automater.

Den umiddelbare virkningen av dette er at overføringene til formålene reduseres med ca. 400 millioner kr.

NOAF bestrider ikke at det er grunnlag for å rasjonalisere driften av ulønnsomme oppstillingssteder, som pr. dag subsidieres av lønnsomme oppstillingssteder.

Denne utviklingen er allerede i gang og vil medføre en gradvis reduksjon i det samlede antallet gevinstautomater på landsbasis.

Med innføring av on-line-basert teknologi, kan driften rasjonaliseres ytterligere på sikt.

Det må imidlertid tas tilbørlig hensyn til de investeringer som kreves av entreprenørleddet for å implementere denne teknologien.

Entreprenørleddet er allerede påført betydelige kostnader som følge av endringene i typegodkjenningsforskriften og lotteriloven.

Bransjen fikk i dialogen med Stortinget en klar forståelse av at den ble lovet arbeidsro i tilpasningsperioden frem til alle automater i markedet er skiftet ut med nye 01.01.2004.

Det må videre tas hensyn til at entreprenørleddet i all hovedsak bærer kostnadene til etablering og drift av Lotteritilsynet.

Fordelingsnøkkelen må dessuten ses i sammenheng med eventuelle nye krav til entreprenørene, jfr. Innst.O.nr.12 (2000-2001):

"Det bør ... stillast strenge krav for å oppnå autorisasjon som entreprenør. Det bør stillast krav om garantiar av vesentlig storleik for dei uavhengege entreprenørane. Dette fleirtalet ber departementet kome attende til Stortinget med framlegg om dette".

Eventuelle fremtidige endringer i overskuddsnøkkelen må som et minimum skje på grunnlag av grundige konsekvensanalyser, hvor nye krav til investeringer, endringer i oppstillingsmønster og alternative modeller for fordeling av ansvar og overskudd mellom entreprenør og lokalinnhaver ses i sammenheng.

3.2. Innvendinger til implementeringen av forslaget

Forslaget til endret fordelingsnøkkel foreslås gjennomført ved forskriftsvedtak så snart høringsrunden er avsluttet.

Dette er stikk i strid med signaler fra Justiskomiteen om at slike endringer skal forelegges Stortinget. NOAF viser til Innst.O.nr.13, side 15 hvor komiteen uttaler:

"Fleirtalet ber om at eventuelle forslag til endra fordeling mellom føremål, entreprenør og eigar av lokala vert lagt fram for Stortinget"

3.3. Forslaget om å øke andelen til formålet til 50% i spillehaller

NOAF understreker at foreningen ikke er motstander av forsøk med spillehaller. NOAFs medlemmer har ved flere anledninger søkt om opprettelse av spillehaller lokalt, men blitt nektet tillatelse ut fra lokalpolitisk motstand mot en konsentrasjon av automater.

Forskrift om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater gir Lotteritilsynet adgang til å stille vilkår om at 50% av overskuddet skal gå til formålet når oppstillingsne skjer i lokaler som har karakter av spillehall. Høringsforslaget innebærer at kan- regelen endres til en skal-regel.

Myndighetenes vilkår for de tillatelser som er gitt, har så langt ikke gitt grunnlag for lønnsom drift av spillehaller. Myndighetene må ta høyde for de økte omkostningene som innføring av spillehaller vil påføre bransjen, bla investeringer i lokaler, overvåkingsutstyr, økte omkostninger til personale etc.

All erfaring så langt tilsier at spillehaller gir lavere tilgjengelighet og derved reduserte inntekter. En reell utprøving av spillehaller må derfor baseres på gjeldende fordelingsnøkkel mellom partene.

Dessuten må det åpnes for tiltak som kan gjøre lokalene mer attraktive for det spillende publikum, bla.

- Jackpot-gevinster på gevinstautomatene
- Ingen begrensninger mht serveringstilbud, åpningstid, etc. i lokalene
- Entreprenøren må kunne tilby mange andre spillekonsepter i lokalet, bla bør det åpnes for såkalte "restaurantkasinoer" etter svensk modell med rulett, black-jack, mv.
- Myndigheten bør avstå fra å stille vilkår om maksimumsantall automater i lokaler som har karakter av spillehaller, herunder bingo lokaler.

3.4. Konklusjon

NOAF kan ikke akseptere en endring i fordelingsnøkkelen.
En gjennomføring av forslaget vil umuliggjøre en forsvarlig drift.
Konsekvensen vil bli en dramatisk nedskjæring i antallet automater, som i neste rekke vil redusere overføringen til formålet med ca 400 millioner kroner.

4. SPILL I POTT

NOAF støtter forslaget om administrativt spill i pott blant formål, slik at entreprenøren er ansvarlig for å fordele de samlede inntektene i forhold til formålets antall oppstillings-tillatelser. Dette vil gi sunn konkurranse blant entreprenørene og mer rettferdig fordeling blant formålene. Pott-spill bør utvilsomt skje mellom formål oppstilt i samme lokale.

Entreprenører som forvalter mange tillatelser knyttet til mange ulike formål, vil imidlertid få et administrativt problem med å splitte fortjenesten mellom formålene ut fra gjeldende rapporteringskrav.

Inntil det foreligger on-line-systemer for rapportering til myndigheter og formål, foreslår NOAF at det må være opp til entreprenøren om pott-fordelingen skal skje på grunnlag av oppstillinger i samme lokale eller på tvers av disse.

I dagens marked er det bare de største entreprenørene som drifter automater på landsbasis. Det store flertall tilbyr sine tjenester til lokale formål i ett eller få politidistrikter, som entreprenøren er i stand til å følge opp mht service, tømming, etc.

Siden inntjeningen på automatene varierer stort med oppstillingssted, kan en regel om pottspill gi uheldige konkurransefortrinn for de store entreprenørene og ramme formål i publikumssentrale strøk. En entreprenør med gode oppstillingsplasser i storbyer, kan for eksempel subsidiere formål i distriktene med inntekter som skulle gått til formålene i det distriktet automaten står oppstilt. Mindre entreprenører som kan tilby de lokale formålene i "sitt" distrikt bedre lokal service, vil ikke kunne konkurrere med slike betingelser.

NOAF mener derfor at når fordelingen til formålene skje på tvers av lokaler, bør fordelingen skje på grunnlag av inntjeningen i det enkelte politidistrikt.

Lokalinnehaver bør fortsatt motta 20% av omsetningen fra "sine" lokaler. Det bør ikke forlanges at lokalinnehavere subsidierer lokaler med dårlig inntjening. Det er heller ikke lønnsomt å opprettholde lokaler med dårlig inntjening.

NOAF vil benytte anledningen til å sette fokus på oppstilling av gevinstautomater i bingolokaler. Bingoetablissementet og bingospillet er grunnlaget for besøk av spillere også på gevinstautomater. Inntekter fra gevinstautomater i lokalene bør derfor gå til de spillende foreninger som innehar bingotillatelsen. NOAF foreslår derfor at det for bingolokaler gis dispensasjon fra antallsbegrensningen, slik at det kan utstedes nye oppstillingstillatelser til de spillende foreninger i bingolokaler.

NOAF støtter forslaget om spill i pott blant formål, under forutsetning av at fordelingen til formålene skje på grunnlag av samlet inntjening i det enkelte politidistrikt.
Lokalinnehaver bør fortsatt motta 20% av omsetningen av omsetningen fra sitt lokale.

5. HVEM BØR FÅ TILLATELSE TIL Å AVHOLDE LOTTERI?

NOAF støtter forslaget om å utvide kretsen av organisasjoner og foreninger som får avholde smålotterier uten tillatelse og at rammen for smålotterier økes. NOAF forutsetter at forslaget ikke fører til innstramminger mht organisasjoner som i dag mottar andre lotteriinntekter.

NOAF benytter samtidig anledningen til å bemerke at mange små lag og foreninger føler seg ført bak lyset av det nye regelverket for godkjenning i Lotteritilsynet. Kun foreninger som er registret i Enhetsregisteret, kan oppnå godkjenning som overskuddsmottakere fra lotterier. Skjemaene for registrering i Enhetsregisteret er myntet på selskaper, og lite brukervennlige for små lag og foreninger. Det er en omfattende prosess å registrere foreningene i Enhetsregisteret, og deretter søke Lotteritilsynet om godkjenning som lotteriverdig formål.

Proessen påfører foreninger kostnader på ca 1500 kroner. Mange foreninger går gjennom denne prosessen i håp om å styrke sin økonomi med inntekter fra gevinstautomater. Det kommer følgelig som en stor skuffelse når foreningene ikke oppnår å omsette sin godkjenning i tillatelser til oppstilling av gevinstautomater.

6. FORMÅLET MED LOTTERILOVEN, mv.

6.1. Formålsbestemmelse

Departementets forslag til formålsparagraf er i følge departementet utformet i "i samsvar med gjeldende tradisjon for norsk pengespillpolitikk".

NOAF mener prinsipielt at formålet med loven må reflektere flere hensyn enn kontrollbehovet. Bestemmelsen bør erkjenne at pengespill og lotterier i dag utgjør en vesentlig kilde til frie inntekter for det frivillige Norge.

Dette er gjentatte ganger også understreket fra Stortingets side:

"Komiteen viser til at Stortinget legger til grunn at formålet med loven er at fordelingen fra spill og lotteri skal sikre inntekter til samfunnsnyttige og humanitære formål"
(Innst.O.nr.33-1999-2000, side 6)

"Komiteen understrekar at ei overordna målsetting med lotterilova er å sikre dei frivillige organisasjonane sitt inntektsgrunnlag, og dermed sikre drifta av verdifulle samfunnsmessige og humanitære føremål som organisasjonane driv og finansierar"
(Innst.O.nr.12-2000-2001)

NOAF savner en videre drøfting av statens ambisjoner for utviklingen av spill- og lotterimarkedet, jfr. Ot.prp.nr.84 (1998-99), som bla omtaler en markedsstruktur som legger

til rette for sunn konkurranse, en rettferdig fordeling av markedet og hensynet til å beskytte det norske markedet fra konkurranse for utlandet.

Det er nedslående å være vitne til at departementet knapt følger opp noen av Lotteritilsynets anbefalinger i ” utredningen ”Norske Pengespel i ei digital framtid”.

6.2. Statens ambisjoner

I møte mellom NOAF og Kulturdepartementet 23.08.02 ga departementet uttrykk for at Stortinget vil få seg forelagt den samlede gjennomgangen av spill- og lotterimarkedet i samme Ot.prp. som omfatter de endringene i regelverket som nå er til høring.

NOAF konstaterer at departementet i sitt høringsbrev ikke tilkjenner sin holdning til å åpne for nye lotteriformer eller skisserer tiltak med henblikk på likeverdige rammevilkår for statlige spill og private lotterier. Staten har ikke lagt frem en samlet utredning for markedet siden ”Spillet om pengene” ble sendt på høring 12 mai 1997, dvs for mer enn 5 år siden.

Det har i mellomtiden skjedd store endringer i forvaltningen og reguleringen av de private lotterier, i tillegg til at den teknologiske utviklingen har åpnet for nye lotteriformer og økt konkurranse fra utlandet.

Det burde være åpenbart at statens perspektiver på en samlet politikk for spill- og lotterimarkedet er av stor interesse for bransjeaktørene.

NOAF kan ikke tolke høringsbrevet annerledes enn at departementet ikke vil foreslå noen vesentlige endringer som kan åpne for nye inntektskilder og/eller kompensere for eventuelle bortfall av inntekter som følge av de endringene som nå er foreslått.

For øvrig vil vi påpeke at konsekvensene av de foreslåtte endringer ikke har vært tilstrekkelig utredet og således bryter dette med forvaltningens egen utredningsinstruks.

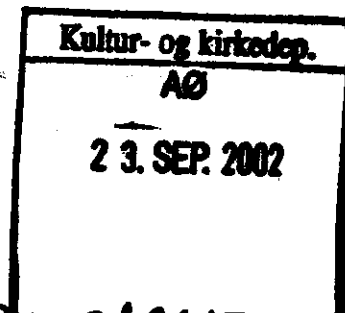
Oslo/Åndalsnes 20/09-02


Ottar Dalset
styreleder

Appendix 12

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep

0030 Oslo



Norsk Lotteridrift
- i samarbeid med Forenings-Norge

Dato: 20. september 2002

Høringssvar fra Norsk Lotteridrift ASA til kulturdepartementets høringsforslag av 21. juni 2002

1. Innledning

Vi viser til brev fra Kultur- og kirkedepartementet datert 21. juni 2002 med forslag til endringer i lov om pengespill og lov om lotterier, med høringsfrist 20. september 2002.

Norsk Lotteridrift ASA (NLD) er Norges største frittstående operatør av gevinstautomater (ca. 5800) og representerer ca. 1800 lag og foreninger fordelt over hele Norge.

NLD legger til grunn at spillemarkedet skal være regulert og kontrollert, med seriøse aktører. Vi har alle en felles interesse i at spilleavhengighet og spill blant ungdom under 18 år bekjempes. Tiltakene for å forebygge spilleavhengighet må være kunnskapsbasert. Endringer basert på synsing kan ikke forsvares når konsekvensen er et stort inntektsbortfall for formålene.

For å imøtekomme felles utfordringer vedrørende spill blant ungdom under 18 år og spillerelaterte problemer, fremmer NLD i høringsuttalelsen en rekke alternative tiltak. Dette er tiltak som kan iverksettes umiddelbart. Blant annet foreslår NLD at det settes av 0,5 % av driftsinntektene fra automatene til forskning på, forebygging mot og behandling av spillerelaterte problemer.

2. Sammendrag

Overordnede prinsipielle synspunkter

Oppstillingsmønster

- Pengespill er en legitim aktivitet hvor underholdningsaspektet står sentralt.
- NLD legger til grunn at det er et overordnet mål at spill på gevinstautomater forbeholdes målgruppen – voksne. 18 års aldersgrense for spill på gevinstautomater skal håndheves.
- Spilleavhengighet må tas på alvor. Det er et reelt problem for de som berøres.
- Fremtidig regulering av oppstillingsmønster må baseres på en balanse mellom de ulempene pengespill gir og verdien av det arbeid de frivillige organisasjonene utfører for samfunnet. Tiltakene må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å verne utsatte grupper.
- NLD er uenig i et system med lovpålagt plassering i spillehaller. Aldersgrensen må gjelde automatene og ikke lokalene. Automatene må plasseres hensiktsmessig i tilknytning til betjent virksomhet.
- Undersøkelser¹ viser at andelen ungdom under 18 år som spiller ukentlig på automater er synkende – fra 30 % i 1999 til 11 % i dag. Dette viser at aldersgrensen virker, og trenden peker i retning av at stadig færre under 18 år spiller på automater. Ved at myndighetene setter fokus på sentrale problemstillinger, slik som aldersgrensekontrollen, bidrar det ytterligere til å drive utviklingen i riktig retning. Vi foreslår alternative tiltak som legger forholdene bedre til rette for effektiv kontroll. Disse tiltakene kan gjennomføres umiddelbart.
- Spill på gevinstautomater blant ungdom under 18 år forekommer i all hovedsak i forbindelse med dagligvareforretninger og i kjøpesentra. Kontrollen med aldersgrensen synes å være god i andre typer lokaler, så som kiosker, bensinstasjoner og lignende. Det er derfor et uforholdsmessig inngripende tiltak å kreve at alle automater, også der kontrollen

¹ Feedback Research, 2001, på oppdrag for Norsk Tipping, Norsk Gallup, 2002, på oppdrag for Norsk Tipping, og Norsk Gallup, august/september 2002, for Norsk Lotteridrift.

er god, skal oppstilles i spillehaller. Tiltakene må rettes mot de reelle problemområdene – dagligvareforretninger og kjøpesentra.

- Resultatene fra den pågående befolkningsundersøkelsen forventes å foreligge våren 2003. Undersøkelsen tar for seg omfanget av spilleproblemer relatert til ulike typer spill samt enkelte demografiske karakteristika i denne sammenheng. Med bakgrunn i kjennskap til utviklingen internasjonalt er det grunn til å tro at resultatene, korrigert for metodikkvalg, vil være sammenfallende med tidligere utførte studier i Norge.
- Det er betydelig mangel på kunnskap om årsaker til spillerelaterte problemer, både i Norge og internasjonalt. Slik kunnskap kan oppnås ved å supplere befolkningsundersøkelsen. Dersom oppstart skjer raskt, kan resultatene foreligge allerede samtidig med resten av befolkningsundersøkelsen. Undersøkelsen kan finansieres ved midler fra automatene eller pengespill generelt, jf. vårt forslag om å sette av 0,5 % av driftsinntektene til bekjempelse av spillerelaterte problemer.

Formålenes andel

- NLD legger til grunn at det i dagens situasjon ikke er grunnlag for å endre fordelingsnøkkelen. Kostnader ved konsolidering av bransjen, utgifter til kjøp av nye automater og utvikling av ny teknologi har krevd, og vil fortsatt kreve, betydelige investeringer. Det er behov for store investeringer i ny teknologi som på sikt vil gi mer rasjonell drift.
- Muligheten for fremtidig økning i formålsandelen vil bero på de krav som stilles til entreprenørene i form av investeringer i nye automater og ny teknologi og bransjens omsetningsnivå over tid. Det er ikke økonomisk grunnlag for en endring før tidligst etter 1. januar 2004, tidspunktet som er satt for utskifting av samtlige automater. Av vedlagte automatregnskap går det frem at entreprenørene har beskjedne marginer med dagens kostnadsbilde. Muligheten for å øke formålsandelen over tid utredes nærmere med bakgrunn i ovennevnte hensyn.
- NLD viser til at forslaget om endring i fordelingsnøkkelen reiser EØS-rettslige problemstillinger knyttet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Notat fra advokat Frode Elgesem (H) i advokatfirmaet Hjort DA er vedlagt høringsuttalelsen.

Spill i pott

- NLD viser til at spill i pott for formålene kan fremstå som et rettferdig fordelingsprinsipp. Det vil bli en betydelig utfordring å finne frem til regler som på en egnet måte tar hensyn til dynamikk i formålsmassen og betydningen av historisk innsats for oppbygging av bransjen, uten at dette blir uforholdsmessig kostnadskrevende administrativt.

Konsekvenser av forslaget

- De politiske føringer som har vært lagt siden 1997 er at inntektsgrunnlaget for de humanitære og samfunnsnyttige formål skal opprettholdes.
- Departementets forslag til oppstillingsmønster vil etter NLDs beregninger medføre et samlet tap for formålene i størrelsesorden 820 millioner kroner. En samtidig økning i formålsandelen på 10 % vil gi en kompensasjon på ca. 70 millioner kroner - samlet netto tap for formålene vil bli ca. 750 millioner kroner.
- Distrikts-Norge vil bli rammet spesielt hardt av forslaget, hvor anslagsvis 1300 av NLDs 1800 formål vil miste hele sitt inntektsgrunnlag. Kun formål lokalisert i de store byene vil kunne opprettholde en viss inntekt.
- NLD vil ikke kunne fortsette som riksdekkende aktør, med den konsekvens at vi må konsentrere driften til urbane områder. Bemanningen vil bli redusert med i størrelsesorden 190 arbeidsplasser – i all hovedsak i distriktene. Det er grunn til å anta at bransjen vil måtte gjennomføre tilsvarende restruktureringer (ca. 400-500 årsverk tapt). Vi har da ikke inkludert omsetningssvikt og påfølgende tapte arbeidsplasser hos lokalinnhaver og formål.
- Redusert tilgang på gevinstautomater gir rom for konvertering til andre pengespill, så som spill på Internett. Utfordringene fra utenlandske nettspill, med bedre gevinstmuligheter, vil komme inn over oss i stadig økende grad. Bare et ubetydelig antall internasjonale nettspill genererer midler til veldedige formål overhode.

Alternative tiltak

Oppstillingsmønster

Innføring av aldersgrense har hatt en klart positiv effekt, og tendensen peker i retning av at stadig færre ungdom under 18 år spiller på automater. Den pågående debatt øker dessuten fokus på overholdelse av aldersgrensen ytterligere. NLD foreslår i tillegg følgende tiltak, som kan gjennomføres umiddelbart for å forbedre kontrollen med aldersgrensen generelt, og i dagligvareforretninger og kjøpesentra spesielt:

- Strengere krav til, og kontroll med, plassering av gevinstautomater i kjøpesentra og dagligvareforretninger, slik at automatene plasseres i områder av lokalene der lokalinnhaver har god oversikt over hvem som spiller.
- Utvide stillingsinstruksen for vektere i kjøpesentra til også å gjelde kontroll med overholdelse av aldersgrensen.
- Stenge automater ved fjernstyring/tidsinnstilling i gitte tidsrom på utsatte oppstillingssteder, eksempelvis rundt lunsjtid og rett etter skoletid på oppstillingssteder der skoleungdom passerer regelmessig. Fjernstyringen anvendes i tillegg hvis en spiller antas å være under 18 år.
- Strengere presisering og håndhevelse av lokalinnhavers ansvar for overholdelse av aldersgrensen, hvor mangelfullt tilsyn fra lokalinnhaver kan medføre inndragelse av oppstillingstillatelse.
- Overholdelse av aldersgrensen gjøres til en del av Lotteritilsynets tilsynsoppgave.

NLD foreslår følgende tiltak for å imøtekomme problemene med spillerrelaterte problemer generelt:

- Lovfestet plikt til å overføre 0,5 % av driftsinntektene, før fordeling mellom lokalinnhaver, formål og entreprenør, til forskning, forebyggende tiltak og behandling av spilleavhengighet. I 2003 vil 0,5 % av samlede driftsinntekter fra gevinstautomater utgjøre om lag 15 millioner kroner. Dersom en tilsvarende andel legges på alle typer pengespill, vil det samlet utgjøre 40-50 millioner kroner årlig.

- Merking av alle gevinstautomater, med advarsel mot faren for spilleavhengighet samt opplysninger om hvor man kan henvende seg for å få hjelp til håndtering av spillerelaterte problemer.
- Etablering av en ressursgruppe bestående av representanter fra myndigheter, relevante fagpersoner, formål, entreprenører og lokalinnhavere. Ressursgruppens mandat bør blant annet være løpende å følge utviklingen vedrørende ulemper ved spill på automater, og fremme forslag til nødvendige tiltak. Vi ser for oss følgende hovedproblemstillinger:
 - Spillevaner blant ungdom under 18 år.
 - Spilleavhengighet – forskning, behandling og forebyggende virksomhet.
 - Langsiktige inntekter for de gode formål.
 - Sikre en ryddig og gjennomiktig bransje.
 - Fordeling av midler mellom lotteriverdige formål.

Formålenes andel

For å sikre en langsiktig og seriøs bransje, hvor formålenes inntektsnivå skal beskyttes og opprettholdes, foreslår vi strengere regler for å oppnå autorisasjon som entreprenør:

- Krav om garantier for formålsandelen av kassebeholdningen.
- Utvide Lotteritilsynets rett til å innhente entreprenørenes automatregnskap til en innberetningsplikt.
- Strengere håndheving av de regnskaps- og driftsmessige krav som allerede er gitt i lotteriloven.
- Krysseierskap bør forbys av hensyn til behovet for solide entreprenører som kan og vil investere langsiktig, å forhindre maktkonsentrasjon, samt ønsket om en transparent og oversiktig bransje.
- Innstramming i regelverket vedrørende adgangen til tilleggsytelser mellom entreprenør, formål og lokalinnhavere.

3. Utdypende kommentarer til høringsforslaget

Oppstillingsmønster

Innledning

Departementet foreslår følgende lovtekst i ny lov § 10 tredje ledd:

"Gevinstautomater kan bare oppstilles i lokaler hvor adgangen er begrenset til personer over 18 år."

Lovforslaget stiller ingen andre krav til lokalene enn at de er forbeholdt personer over 18 år. I premissene for endringsforslaget presiseres ordlyden dit hen at oppstilling skal begrenses til lokaler der det *"føres kontinuerlig kontroll med at personer under 18 år ikke får adgang"*.

Ordlyden synes å legge til grunn at det ikke vil være tilstrekkelig å føre kontroll med at personer under 18 år ikke får spille på automatene – forslaget innebærer et absolutt forbud mot oppstilling av automater der ungdom under 18 år har adgang. Forslaget vil, hvis det skal tolkes etter sin ordlyd, innebære at oppstilling bare tillates i spillehaller med tilsynspersonale, og i puber/nattklubber der ungdom under 18 år ikke har adgang på grunn av alkoholserving.

Det vil være et tolkningsspørsmål hvorvidt det etter forslaget vil være adgang til å tillate oppstilling i puber og nattklubber som deler av åpningstiden ikke har adgangskontroll. Mange utesteder har bare regelmessig adgangskontroll i de antatt travleste timene i åpningstiden. Selv om det er 18-årsgrense også de øvrige timer i døgnet er det et spørsmål hvor reell denne vil være uten adgangskontroll. Slik forslaget nå fremstår antar NLD at oppstilling ikke kan finne sted i lokaler hvor det ikke føres adgangskontroll i hele åpningstiden, jf. departementets presisering om *"kontinuerlig kontroll"*.

NLD legger videre til grunn at oppstilling ikke skal finne sted i restauranter og kafeer hvor ungdom under 18 år har adgang annet enn i egne avlukker med kontinuerlig adgangskontroll. Oppstilling i kiosker, bensinstasjoner, kjøpesentra og i tilknytning til dagligvareforretninger vil etter det vi kan forstå bare være tillatt i klart avgrensede lokaler med voksent personale som fører adgangskontroll.

18-års aldersgrense

Departementets primære begrunnelse for forslaget om nytt oppstillingsmønster er behovet for en mer effektiv håndhevelse av aldersgrensen. NLD er enig i et regelverk som i best mulig grad sikrer at spill på gevinstautomater forbeholdes målgruppen – voksne. På den annen side er det viktig at eventuelle tiltak representerer en balanse mellom de ulike hensyn, herunder verdien av det arbeid de frivillige organisasjonene utfører for samfunnet.

En forutsetning for departementets ønske om å skjerpe kontrollen med 18-årsgrensen er at aldersgrensen ikke fungerer tilfredsstillende. De undersøkelser som er gjennomført etter at aldersgrensen ble innført gir grunnlag for å hevde at departementet undervurderer aldersgrensens effekt i dag.

En undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 1999, på oppdrag for NLD, viste at om lag halvparten av ungdom mellom 15 og 17 år spilte på automater med pengepremier minst en gang i måneden. Omtrent 30 % spilte ukentlig.

En undersøkelse gjennomført av Feedback Research i 2000 viste at 60 % av alle 15 til 17-åringer hadde spilt på gevinstautomater de siste tre måneder. Det er etter innføringen av 18-årsgrensen 1. januar 2001 gjennomført to mindre omfattende undersøkelser vedrørende spill blant ungdom under 18 år.

I 2001 gjennomførte Feedback Research en ny undersøkelse, som viste at 49 % av alle 15 til 17-åringer hadde spilt på automat de siste tre måneder. Undersøkelsen var en del av ukentlige markedsundersøkelser gjennomført på oppdrag fra Norsk Tipping. Tall for første halvår i 2002, innhentet av Norsk Gallup for Norsk Tipping, viser at tilsvarende tall nå er 43 %.

For å supplere Norsk Tippings undersøkelse har Norsk Gallup, på oppdrag for NLD, gjennomført en markedsundersøkelse i august 2002. Undersøkelsen bekrefter trenden i retning av redusert spilleaktivitet blant ungdom under 18 år. Undersøkelsen er i sin helhet vedlagt høringsuttalelsen.

Dersom vi sammenholder spill blant personer i aldersgruppen 15 til 17 år, fordelt på spillefrekvens, i 1999 og august 2002 får vi følgende tabell:

	Gallup 1999	Gallup 2002
Månedlig	51%	28%
Ukentlig	30%	11%

Etter NLDs oppfatning er det størst grunn til å rette fokus mot ungdom under 18 år som benytter spilleautomater regelmessig. De som spiller en gang i måneden eller en gang hver tredje måned representerer ikke på samme måte noen risikogruppe med hensyn til å utvikle avhengighet. Spilleaktiviteten i denne gruppen er også synkende. Andelen ungdom under 18 år som spiller månedlig er redusert fra 51 % i 1999 til 28 % i dag.

I 1999 spilte 30 % i aldersgruppen 15-17 år ukentlig på spilleautomater. Norsk Gallups undersøkelse fra august 2002 viser at tilsvarende tall i dag er 11 %. Denne positive trend innebærer at antall personer under 18 år som spiller regelmessig på gevinstautomater i dag er om lag en tredel av hva det var i 1999.

I tillegg viser Norsk Gallups undersøkelse fra august 2002 at 90 % av de 11 % i aldersgruppen 15 til 17 år som spiller på automater ukentlig spiller for mindre enn 200 kroner i uken. Dette innebærer at 1,1 % av alle personer mellom 15 og 17 år spiller for mer enn 200 kroner pr. uke.

NLD kan etter dette ikke dele departementets oppfatning om at aldersgrensen ikke fungerer. Spillefrekvensen blant ungdom under 18 år er klart synkende etter at aldersgrensen ble innført. Det kan rimeligvis ikke forventes at et forbud som dette skal gi full uttelling allerede det første året. Erfaring med aldersgrense på andre livsområder tilsier at det heller ikke over tid er realistisk at aldersgrensen blir 100 % effektiv. Det vises til at 70 % av ungdom i aldersgruppen 15-16 år har drukket alkohol og at 10 % av elevene i ungdomskolen opplyser at de røyker daglig. Dette til tross for at det er 18-årsgrense på både alkohol og tobakk, endog med pålagt alderskontroll ved kjøp.

Norsk Gallups undersøkelse fra august 2002 viser at ungdom mellom 15 og 17 år som spiller på automater i all hovedsak spiller i forbindelse med dagligvareforretninger, og i noen grad i kjøpesentra. For øvrige oppstillingssteder synes spilleomfanget blant ungdom å være lite. Det er derfor uforholdsmessig inngripende å kreve at alle automater skal oppstilles i spillehaller. Tiltakene må rettes mot de reelle problemområdene – dagligvareforretninger og kjøpesentra. Det er ingen grunn til samtidig å forby oppstilling i lokaler der kontrollen i dag er god.

På bakgrunn av erfaringer med manglende overholdelse av aldersgrensen i kjøpesentra iverksatte NLD, sammen med Røde Kors og Redningsselskapet, allerede i februar 2002 et prosjekt som tar sikte på å bedre kontrollen i slike lokaler. Det vises til punkt 2.5, der disse og andre tiltak drøftes.

Spilleavhengighet

Departementet begrunner høringsforslaget ut fra hensynet til å forhindre spilleavhengighet. Spilleavhengighet må tas på alvor. Det er et reelt problem for de som berøres.

Problemer med spilleavhengighet løses ikke ved alene å begrense tilgangen til gevinstautomater. Spillmarkedet må ses som et hele, der en rekke elementer virker inn. Det engelske kultur-, media- og sportsdepartementets fremmet den 26. mars 2002 forslag til fremtidig regulering av pengespill, et såkalt "white paper". På side 29 i rapporten gjør departementet følgende grunnleggende betraktninger rundt regulering av pengespill:

"In the Government's view the law should no longer incorporate or reflect any assumption that gambling is an activity which is objectionable and which people should have no encouragement to pursue. It is an important industry in its own right, meeting the legitimate desires of many millions of people and providing many thousands of jobs.

.....

It is impossible to do away with problem gambling; and excessive controls could make matters worse by encouraging the growth of illegal gambling.

.....

But it is clear that the law should provide assurance that all parts of the industry will operate the highest standards of social responsibility, recognising that the strength of the control embodied in the law will need to be kept under careful review and adjusted if necessary."

Det engelske departementets betraktninger uttrykker selve kjernen ved lovregulering av pengespill. På den ene siden må det erkjennes at pengespill er en legitim aktivitet hvor underholdningsaspektet står sentralt. Det er heller ingen grunn til å tro at folk vil slutte å spille om penger. I Sverige og Finland kommer denne erkjennelse til uttrykk ved at staten selv driver gevinstautomater og kasinoer.

På den annen side er det viktig at det iverksettes tiltak som begrenser skaderisikoen for personer som ikke begrenser spilleaktiviteten. For å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige er det en forutsetning at man har kunnskap om omfanget av, og årsakene til, spillerelaterte problemer. Besitter man ikke den nødvendige kunnskap vil man ikke kunne iverksette tiltak som med tilstrekkelig sikkerhet vil fungere.

Som flere av representantene påpekte i stortingsdebatten den 14. mai 2002, har vi i dag ikke tilstrekkelig kunnskap om spilleavhengighet, verken hva gjelder omfang eller årsak. Det har i debatten versert en rekke antakelser om antall spilleavhengige i Norge og deres andel av pengespillomsetningen.

Den eneste undersøkelse om pengespillproblemer for voksne personer i Norge ble gjennomført i 1997 av NTNU ved professor dr. med. K. Gunnar Göttestam. Undersøkelsen omfattet telefonintervjuer med 2014 personer, og konkluderte med at 0,15 % av den voksne befolkning over 18 år led av spilleavhengighet. Det bemerkes at undersøkelsen gjelder spilleavhengighet generelt, slik at også avhengighet knyttet til andre spill enn gevinstautomater omfattes, herunder de statlige spillene.

Det er siden 1997 ikke utført nye relevante arbeider i Norge vedrørende spilleavhengighet blant voksne. Tallene fra 1997 er de sikreste vi har å forholde oss til inntil befolkningsundersøkelsen i 2003. Det er grunn til å påpeke at tallene er vesentlig mer beskjedne enn de antakelser som har versert i debatten. Antallet gevinstautomater i Norge er på det nærmeste halvert i samme periode – fra 33 - 35.000 ved utløpet av 1996 (jf. NOU 1997: 14 s. 15) til i underkant av 18.000 i dag.

Det foreligger internasjonale undersøkelser på omfang av spillerelaterte problemer. I det nevnte "white paper" fra det engelske kultur-, media- og sportsdepartementet drøftes blant annet håndtering av ulempene ved spill. Det vises til at de undersøkelser som finnes fra Storbritannia indikerer at i størrelsesorden 0,45-0,6 % av befolkningen har et såkalt "gambling problem". På side 29 i forslaget gir departementet følgende karakteristikkk av omfanget:

"By international standards the incidence of problem gambling in Great Britain seems to be low."

Erfaringsmessig er andelen spilleavhengige og personer med spillerelaterte problemer i ulike land temmelig lik. Visse forskjeller finnes, blant annet på grunn av ulik metodikk i undersøkelsene. Den norske befolkningsundersøkelsen er basert på en metode som

erfaringsmessig gir høy representasjon av avhengighetssymptomer. Det er derfor grunn til å tro at befolkningsundersøkelsen vil gi et resultat noe over tallene fra 1997, men på nivå med øvrige europeiske land.

Det er i meget begrenset omfang gjennomført vitenskapelige undersøkelser, både i Norge og internasjonalt, som gir oss nødvendig kunnskap om årsakssammenhenger og virkningsmekanismer knyttet til utvikling av spillerrelaterte problemer. I det britiske forslaget vises det til at det ikke finnes tilfredsstillende kunnskap om avhengighet. På side 32 i forslaget uttales om dette:

"The Government fully endorses the Review Body's concern to see a long-term programme of research into the causes of problem gambling in Great Britain and into effective methods of counselling or treatment intervention. Studies from other countries can only take us so far. Too little is at present known about the features of gambling activities – for example, speed of play and programmed incentives to repeat play – which make them high-risk for which kinds of players."

Resultatene fra den forestående befolkningsundersøkelsen, som presenteres sommeren 2003, vil gi nødvendig informasjon om omfanget av spilleavhengighet og spillerrelaterte problemer i Norge.

NLD deltar i en ressursgruppe til den pågående befolkningsundersøkelsen i regi av Statens Institutt for Rusmiddelforskning (Sirus), etter oppdrag fra Lotteritilsynet. I dette arbeidet har vi konsultert professor dr.med. K. Gunnar Gøtestam, professor Anna von der Lippe, Institutt for Klinisk Psykologi, Universitetet i Oslo samt instituttleder Truls Nedregård i Norsk Gallup. Det vesentligste ankepunkt som er kommet frem er at undersøkelsen ikke vil ta for seg virkningsmekanismer relatert til spilleavhengighet, men alene gi informasjon om omfang.

Kunnskap om årsak til spilleavhengighet, så vel nasjonalt som internasjonalt, er oppsummert i vedlagt rapport fra NTNU, "The Mechanisms in Problematic Gambling: An Evaluation of International Research", september 2002. Representanter for forskningsmiljøet i Norge erkjenner, som det engelske departementet, at kunnskapen omkring spill og spilleavhengighet er mangelfull, og etterspør forskning på området. Det er urovekkende hvis representanter for norske myndigheter synes å mene at vi har tilstrekkelig kunnskap om disse problemene i Norge.

¹ Feedback Research, 2001, på oppdrag for Norsk Tipping, Norsk Gallup, 2002, på oppdrag for Norsk Tipping, og Norsk Gallup, august/september 2002, for Norsk Lotteridrift.

Det er nødvendig å gjennomføre en undersøkelse hvor fokus er rettet mot årsakene til at enkelte utvikler spillerrelaterte problemer. Dersom vårt forslag om å øremerke 0,5 % av midler fra pengespill til forskning, forebygging og behandling av spilleavhengighet kommer i gang rundt nyttår vil en andel av midlene kunne benyttes til å iverksette og finansiere den del av befolkningsundersøkelsen som knytter seg til årsaksproblematikk. I så fall vil resultatet fra begge undersøkelser kunne foreligge til neste år.

Dagens kunnskap om spillerrelaterte problemer som følge av automater kan ikke begrunne de foreslåtte endringer. Mangelfull kunnskap om avhengighetsmekanismer innebærer at det i dag ikke lar seg gjøre å bringe på det rene hvilke tiltak som er egnede for å motvirke avhengighet, herunder oppstilling i spillehaller. Det vil innebære et uforholdsmessig inngrep i inntektene til lag og foreninger dersom det ikke finnes kunnskapsbasert dokumentasjon for at tiltakene vil gi den ønskede effekt.

Regulatoriske tiltak som iverksettes før resultatene av befolkningsundersøkelsen foreligger vil derfor måtte baseres på den kunnskap man har i dag. Denne kunnskap er oppsummert i den vedlagte rapport fra NTNU.

Estetiske hensyn

Den tredje delen av departementets begrunnelse er at automater er estetisk skjemmende i det offentlige rom. NLD har vanskelig for å se at dette er et viktig argument. Det vil alltid være enkeltmennesker som lar seg støte av elementer i det åpne rom. Det bør trekkes en nedre grense for i hvilken grad lovgivningen skal verne denne type hensyn. Derfor tillater utstilling og åpent salg av blader, litteratur og filmer enkelte finner støtende, relativt provoserende og reklameplakater for klær (Hennes & Mauritz) og en rekke andre elementer i det åpne rom deler av befolkningen reagerer på ut fra subjektivt skjønn. Det vil etter vår oppfatning innebære et uforholdsmessig inngrep i næringsfriheten, samt enkeltmenneskers legitime rett til å bruke egne penger på underholdning, om automater påbys fjernet fra det offentlige rom av estetiske hensyn.

Konsekvenser av forslaget

Økonomiske konsekvenser for formålene

Høringsforslaget uttaler at forslaget om endret oppstillingsmønster vil "kunne redusere omsetningen i automatene noe". NLD er ikke kjent med departementets beregningsgrunnlag.

NLD har foretatt egne beregninger vedrørende de økonomiske konsekvensene av departementets forslag. Våre beregninger, samt de forutsetninger disse hviler på, er vedlagt.

NLDs beregninger viser at dersom forslaget gjennomføres etter sin ordlyd reduseres omsetningen på gevinstautomater med 78%. For de ideelle formålene innebærer dette i så fall et samlet inntektstap i størrelsesorden 820 millioner kroner. NLD har beregnet at en eventuell samtidig økning i formålsandelen på 10 % vil gi formålene ca. 70 millioner kroner i kompensasjon. Samlet netto tap for formålene dersom begge forslagene gjennomføres vil bli i størrelsesorden 750 millioner kroner.

Høringsforslaget undervurderer det inntektstap forslaget vil medføre for frivillighets-Norge. Overføringene er frie midler for formålene og vil ikke kunne kompenseres ved økt egeninnsats i form av alternative inntektskilder som loddsalg, dugnad etc..

Idretten mottar en ikke uvesentlig del av automatmidlene i dag. Vedtaket om endret tippenkkel vil fra 2003 gradvis gi økte overføringer til idretten. I løpet av tre år vil idretten få økte tilskudd i størrelsesorden 400 millioner kroner årlig. Midlene vil, etter det som opplyses, i hovedsak bli øremerket investeringer i/oppgradering av idrettsanlegg. Midler til anlegg kan ikke kompensere for automatmidler som primært brukes til drift av idrettslagene. Paradoksalt nok kan flere idrettsanlegg gjøre det vanskeligere for mange idrettslag å holde driften i gang grunnet økte driftsutgifter til disse.

Den eneste måten inntektstapet kan kompenseres, slik vi ser det, er ved økte overføringer over statsbudsjettet. En slik løsning forutsetter et søknads- og kontrollapparat som vanskelig kan la seg forsvare kostnadmessig i forhold til overføringer i den størrelsesorden de fleste formål i dag mottar fra automater. Krav til søknad, regnskap, revisjon og dokumentasjon for anvendelsen av midlene vil for mange formål koste mer enn driftstilskuddet.

Tippemidler eller andre overføringer over statsbudsjettet vil ikke kunne erstatte dagens frie midler fra automatene hva gjelder nytte for driften.

I forbindelse med stortingsbehandlingen i 1999-2000 uttrykte Stortinget at eventuelle tiltak mot gevinstautomater måtte skje på en måte som ikke reduserte formålenes inntekter. I Innst. O. nr. 33 (1999-2000) side 20 uttaler en samlet justiskomiteé følgende i tilknytning til departementets forslag om å begrense utplassering i spillearkader:

"Komiteen mener det ikke må settes krav i forskriftene som krever utskifting av automatene eller som reduserer inntektene for organisasjonene. Organisasjonene har opplyst at gjeldende forskrift ville

påføre dem betydelige kostnader. Komiteen ber departementet gjennomgå forskriftene med bakgrunn i disse forutsetningene."

Og lenger ned på samme side:

"For Stortinget har det vore ein føresetnad at inntektene skal skulle liggje nokonhunde på dagens nivå."

Det vises også til Tilleggsmeldingen til den såkalte Frivillighetsmelding, jf St. meld. nr. 44 (1997-98), pkt. 3.3.2, hvor det er en uttalt målsetting fra Regjeringens (Bondevik I) side at statlig støtte skal:

"bidra til en lettelse av lokale lags økonomiske situasjon, slik at mer av organisasjonenes ressurser kan rettes mot primæraktivitetene, og i mindre grad til administrativt arbeid og til å skaffe inntekter".

Videre vises til pkt. 6 i Regjeringserklæringen 8. oktober 2001, omtalt som Sem-dokumentet (Bondevik II):

"Lokal- og nærmiljøet er en viktig arena for frivillige organisasjoner. De frivillige organisasjonene er også en viktig sosial møteplass, der samvær og deltakelse har en egenverdi ut over organisasjonenes primære formål. Organisasjonene er viktige for utviklingen av demokrati og deltakelse i samfunnet, så vel som for produksjon av tjenester. Frivillige organisasjoner har en verdi i seg selv og utgjør både et alternativ og et supplement til det offentlige tjenestetilbudet. De frivillige organisasjonene må sikres tilstrekkelig økonomiske ressurser og rammevilkår som stimulerer til innsats, uten at det offentlige legger føringer på deres virksomhet.

Konsekvensen av departementets forslag om å endre oppstillingsmønsteret vil være et betydelig inntektstap for frivillige organisasjoner i Norge. Dette vil medføre redusert aktivitet i organisasjonene, hvilket strider mot regjeringens egne intensjoner i Sem-dokumentet.

Konsekvenser for entreprenørene

NLDs beregninger viser en inntektsreduksjon på 78% som følge av foreslått oppstillingsmønster. NLDs budsjett for 2002 tilsier driftsinntekter fra våre automater på 1.067 millioner kroner, før fordeling til formål og lokalinnhaver. Etter fordeling til formål og lokalinnhaver vil dette si en netto driftsinntekt på 45%, eller 480 millioner kroner.

Dersom driftsinntektene reduseres med 78% på grunn av nytt oppstillingsmønster, vil NLDs automatportefølje i fremtiden totalt spille inn ca. 237 millioner kroner. Av dette er det

foreslått at entreprenør kun skal motta 35%, alternativt 40 %, det vil si at driftsinntektene for NLD blir redusert til ca. 83 millioner kroner, alternativt ca. 95 millioner kroner. Inntektsbortfallet på 397, alternativt 385, millioner kroner (83%) er så dramatisk at det vil være umulig å opprettholde en nasjonal driftsform med den underliggende faste kostnadsstrukturen i form av driftskontorer, ansatte, verksted og servicesenter.

NLD vil måtte restrukturere betydelig. Bortfallet av arbeidsplasser estimeres til i størrelsesorden 190 av totalt 220 ansatte i dag (-86%). Formodentlig vil andre aktører oppleve samme konsekvenser. De mindre enhetene vil bare kunne betjene de få spillesteder som vil kunne fortsette til tross for betydelige investeringer i fysisk atskillelse og adgangskontroll.

Det antas at oppstillingsmønsteret vil bli utpreget urbant fordi grunnlaget for lønnsom drift vil sette store krav til befolkningsgrunnlag.

I likhet med NLD vil ingen nasjonale entreprenører kunne drive med lønnsomhet, og industrien vil oppleve en oppblomstring av små, lokale entreprenører med base i urbane strøk. Mange små entreprenører vil komplisere tilsynsoppgavene. Samtidig vil dette kreve mer administrasjon for formål som vil måtte forholde seg til flere mindre aktører med mindre administrative ressurser.

Konsekvenser for distriktene

Forslaget vil gi ulike utslag for de enkelte formål. Etter våre beregninger vil ca. 1300 av de formål som i dag bruker NLD som entreprenør, med oppstillingstillatelser i distriktene, miste hele sitt grunnlag, mens landsdekkende formål, med tillatelser både i byer og i distriktene, vil beholde en viss inntekt.

Departementets forslag vil medføre et urbant oppstillingsmønster, fordi spillehaller krever et betydelig befolkningsgrunnlag for å kunne drives økonomisk forsvarlig. Mange lokalinnhavere i distriktene vil miste sine inntekter fra automatene. For mange er dette midler de er helt avhengige av for videre drift. Oppstillingsmønsteret har således et lokalpolitisk aspekt i den forstand at mange oppstillingssteder er avhengige av inntektene fra automatene for videre drift.

Automatene kan i sentrale strøk i noen grad erstattes med andre varegrupper. I distriktene derimot er det liten grunn til å tro at det kan kompenseres for automatinntektene.

Som følge av et urbant oppstillingsmønster vil nedbemanning i bransjen primært ramme distriktene. De oppsigelser NLD antar å måtte gjennomføre dersom forslaget gjennomføres vil i all hovedsak ramme ansatte i distriktene. Formål, lokalinnhavere, entreprenører og agenter i distriktene vil alle måtte påregne nedbemanning som følge av forslaget.

Andre konsekvenser

Det er liten grunn til å tro at departementets forslag om endret oppstillingsmønster vil medføre en reduksjon i pengespill i risikogruppene. Antakelig vil inntektene fra de som spiller av og til reduseres, da disse i mindre grad aktivt vil oppsøke automater i spillehaller, restauranter osv.. Aktive spillere vil alltid finne spillemiljøer.

Vi finner grunn til å peke på at redusert tilgjengelighet på automater vil kunne medføre en oppblomstring av det illegale spillmarkedet. Spillehaller og andre spillelokaler medfører også en fare for fremdyrking av rene spillemiljøer.

En annen problemstilling er økt fare for konvertering til andre potensielt mer avhengighetsskapende pengespill, så som spill på Internett. En ny undersøkelse fra USA viser at hyppigheten av spilleavhengighet er vesentlig høyere blant spillere som benytter Internett sammenliknet med andre pengespill, herunder gevinstautomater. De sosiale sanksjoner som trer inn ved omfattende pengespill i det offentlige rom vil her være fraværende. Undersøkelsen er beskrevet nærmere i vedlagte kommentarer til ekspertgruppens rapport av 27. mai 2002, kapittel 9.4.

Utfordringene fra utenlandske nettspill med bedre gevinstmuligheter vil komme inn over oss i stadig økende grad. I henhold til artikkel i Dagens Næringsliv den 17. september 2002 brukte norske spillere i 2001 om lag 600 millioner kroner på utenlandske spill. Utenlandske spilloperatører kan tilby bedre gevinstmuligheter og høyere premier fordi de ikke er pliktig til å yte noen formålsandel. Bare et ubetydelig antall internasjonale nettspill genererer midler til veldedige formål overhode.

Generelt er det heller ikke politisk uproblematisk knytte pengespill opp mot lokaler med 18-års aldersgrense, da det etableres en kobling mellom kombinasjonen alkohol og pengespill. Professor dr. med. K. Gunnar Götestam ved NTNU har overfor NLD gitt uttrykk for at alkohol og pengespill kan ha en gjensidig negativ virkning. Det er grunn til å ihensynta dette aspektet ved utforming av fremtidig oppstillingsmønster.

En ytterligere problemstilling oppstår ved oppstilling av gevinstautomater i restauranter og puber. Politiets kompetanse til å tildele oppstillingstillatelser kan komme i konflikt med

kommunenes kompetanse til å gi skjenkebevillinger. Kommunen kan, i henhold til alkohollovgivningen, stille som vilkår for skjenkebevilling at det ikke tillates pengespill i samme lokale, jf. Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-6/98 til alkoholloven punkt 4.3.1 under merknader til alkoholloven § 4-3 :

"det vil også kunne stilles vilkår om forbud mot annen virksomhet, eksempelvis for å hindre kombinasjonene alkohol og spill og alkohol og idrett".

Kommunen kan følgelig tvinge en lokalinnhaver til å velge mellom skjenkebevilling og oppstillingstillatelse for gevinstautomater. Etter det NLD kjenner til har denne problemstilling allerede aktualisert seg i enkelte kommuner. Dersom kommunene legger seg på en slik linje vil antall oppstillingssteder reduseres ytterligere, med tilsvarende reduksjon i formålenes inntekter.

Fremdrift

De undersøkelser som foreligger gir oss kunnskap om virkningene av aldersgrensen. I det vesentlige synes aldersgrensen å fungere effektivt. Manglende kontroll gjelder i all hovedsak automater oppstilt i kjøpesentra og i dagligvareforretninger. De tiltak som allerede er iverksatt, sammen med våre forslag til umiddelbare tiltak, vil forsterke håndhevelsen av 18-årsgrensen, også i slike lokaler. I tillegg kommer økt fokus i bransjen som følge av høringsforslaget.

Det er NLDs oppfatning at endringer i oppstillingsmønsteret heller ikke kan begrunnes i hensynet til spillerelaterte problemer. Resultatene fra befolkningsundersøkelsen foreligger neste sommer, og vil gi nødvendig kunnskap om omfang av spillerelaterte problemer i Norge. Som nevnt er fra vitenskapelig hold ikke ventet at denne undersøkelsen vil gi resultater som avviker særlig fra tidligere undersøkelser.

Vi vet lite om årsaker til spilleavhengighet i dag. Vi har dermed ikke kunnskap om hvilke tiltak som er egnede for å motvirke avhengighet, herunder oppstilling i spillehaller. Økt kunnskap om avhengighetsmekanismer knyttet til pengespill er nødvendig for å iverksette egnede virkemidler. Dersom man nå, på sviktende faglig grunnlag, gjennomfører store endringer i oppstillingsmønsteret får dette alvorlige økonomiske konsekvenser for formål og øvrige aktører.

Alternative tiltak

18 års aldersgrense

NLD har over tid vært opptatt av å vurdere nye tiltak som kan effektivisere håndhevelsen av aldersgrensen ytterligere. Aldersgrensekontrollen er allerede god i kiosker, bensinstasjoner og liknende der det er små og oversiktelige lokaler. Dette er bekreftet i Norsk Gallups undersøkelse fra august 2002, som er vedlagt høringsuttalelsen. Spilling blant ungdom under 18 år forekommer i beskjedne utstrekning i slike lokaler.

Erfaringsmessig er det vanskeligere å føre kontroll med automater som er oppstilt i kjøpesentra og i tilknytning til dagligvareforretninger, jf. samme undersøkelse fra Norsk Gallup 2002. NLD har vært bevisst denne problemstilling, og har, i samarbeid med Røde Kors og Redningsselskapet, opprettet en prosjektgruppe som har til formål å vurdere konkrete tiltak som kan bedre kontrollen med bruk av automater med oppstilling i kjøpesentra. Arbeidet ble igangsatt februar 2002, og så vel departementet som Lotteritilsynet vil løpende oppdateres om resultatene av gruppens arbeid. På bakgrunn av opplysninger i Norsk Gallups undersøkelse fra august 2002 tar NLD sikte på å utvide prosjektet til også å omfatte oppstilling i dagligvareforretninger.

Et tiltak er å definere skjerpede krav til hvor oppstilling kan skje i dagligvareforretninger og kjøpesentra. Det kan stilles krav om at automatene plasseres slik at lokalinnhaver har direkte tilsyn – for eksempel like ved kassene i dagligvareforretninger.

Det bør i kjøpesentra stilles krav om utvidet stillingsinstruks for vektere til også å omfatte kontroll med overholdelse av aldersgrensen.

Automater kan stenges ved fjernstyring/tidsur i gitte tidsrom på utsatte oppstillingssteder. Eksempelvis kan automatene stenges rundt lunsjtid og rett etter skoletid på oppstillingssteder der skoleungdom passerer regelmessig. Lokalinnhaver kan også stenge automater ved fjernstyring dersom det oppdages at ungdom under 18 år spiller. Dette er et tiltak som i liten grad vil medføre tilleggs kostnader for aktørene.

Montering av kameraer kan være et supplerende tiltak i dagligvare og kjøpesentra som vil lette lokalinnhavers tilsynsoppgave. Videokameraer vil dessuten kunne ha en preventiv virkning overfor ungdom under 18 år som ønsker å spille.

Et viktig tiltak er å presisere lokalinnhavers ansvar for håndhevelse av aldersgrensen. Bransjen som helhet har et ansvar for å legge til rette for en effektiv håndhevelse, men det

formelle praktiske ansvar for dette må ligge hos den enkelte lokalinnhaver. Lokalinnhaveren må ta ansvar for, innenfor de rammer regelverket gir, hvilke tiltak som er nødvendige for å håndheve aldersgrensen effektivt. Kontroll må utføres av Lotteritilsynet i form av uanmeldte stikkprøver. Det forutsettes at lokalinnhaver selv foretar de nødvendige tilpasninger i lokalet og investerer i eventuelt tilleggsutstyr. Mangelfullt tilsyn fra lokalinnhaver kan gi grunnlag for sanksjoner, blant annet i form av inndragelse av oppstillingstillatelse.

Spilleavhengighet

For å møte de utfordringer som ligger i spillerelaterte problemer generelt foreslår NLD at 0,5 % av driftsinntektene fra alle automater øremerkes forskning på, forebygging mot og behandling av spilleavhengighet. Etter en estimert kassebeholdning på 3 milliarder kroner i 2003, vil dette, for automatvirksomheten alene gi 15 millioner kroner til bekjempelse av avhengighetsrelaterte konsekvenser av virksomheten. Den forestående befolkningsundersøkelsen har et budsjett på 3 millioner kroner. Det er derfor tale om et betydelig tilskudd. Dersom en tilsvarende andel legges på alle pengespill, herunder de statlige spillene, vil beløpet totalt utgjøre i størrelsesorden 40-50 millioner kroner årlig.

NLD forutsetter at 0,5 % trekkes fra driftsinntektene før fordeling. Bidraget vil følgelig belastes samtlige aktører som hente sine inntekter fra denne virksomheten, forholdsmessig etter fordelingsnøkkelen. Formål, lokalinnhaver og entreprenør vil dekke henholdsvis 35%, 20 % og 45 % etter dagens fordelingsnøkkel.

Forslaget om å sette av midler til forskning på, forebygging mot og behandling av spillerelaterte problemer forutsetter at et offentlig organ forvalter midlene.

Et annet tiltak vil være å informere om faren for spilleavhengighet i form av synlig merking på alle automater. I tillegg kan slike merker inneholde opplysninger om hvor man kan henvende seg for profesjonell hjelp mot spillerelaterte problemer.

NLD ønsker videre at det opprettes en bredt sammensatt ressursgruppe med representanter fra aktørene, myndighetene og kompetente fagmiljøer. En slik ressursgruppe kan ha som mandat å løpende følge utviklingen av konsekvenser av automatspill, og fremme konkrete forslag til regler som ivaretar de overordnede hensyn. Det er viktig at en slik gruppe blant annet består av personer med tett kjennskap til bransjen og dens utvikling samt personer som har relevant kompetanse innen avhengighetsmekanismer.

Fordelingsnøkkel

Innledning

Departementet fremmer forslag om å endre fordelingsnøkkelen mellom aktørene i gevinstautomatbransjen. Forslaget innebærer konkret at andelen til formålet økes fra 35 % til 45 %, alternativt 40 %. Det er ikke utformet noe forslag til lovtekst vedrørende den nye nøkkelen, da dette er forutsatt regulert i forskrifts form.

Det er uklart for NLD hvordan fordelingsnøkkelen er tenkt praktisert i spillehaller og ved oppstilling andre steder med 18-årsgrense. Departementet viser til at formålsandelen i spillehaller bør være 50 %. Sammenholdt med departementets forslag om nytt oppstillingsmønster vil forslaget om 45 % eller 40 % til formålet alene aktualiseres i tilknytning til automater oppstilt i enkelte puber og nattklubber. NLD etterlyser en avklaring fra departementet på dette punkt.

Departementets begrunnelse

NLD oppfatter departementet dit hen at forslaget primært begrunnes med at entreprenørene mottar en større andel av driftsinntektene fra automatene enn reelle driftskostnader ved oppstillingen skulle tilsi. Ingen bransje kan ha som utgangspunkt at den over tid skal bli drevet slik at driftsinntektene i beste fall møter kostnadene. Det må være rom for en rimelig avkastning på investert kapital.

Fordelingsnøkkelen forutsettes dessuten i hovedsak å skulle kompensere det tap formålene lider som følge av forslaget om å endre oppstillingsmønsteret.

NLD vil i det følgende berøre tre hovedproblemstillinger knyttet til departementets forslag om å endre fordelingsnøkkelen. For det første vil vi redegjøre for status i markedet hva gjelder driftskostnader – så vel alminnelige driftskostnader som særlige investeringer som er påkrevd. Er det rom for en økning i formålsandelen i dag? For det andre vil vi drøfte i hvilken utstrekning forslaget om å endre fordelingsnøkkelen vil slå ulikt ut for ulike aktører, med særlig fokus på aktører som både er formål og entreprenører. Til sist vil vi peke på elementer i den fremtidige utvikling av bransjen som må ihensyntas ved vurderingen av fordelingsnøkkelen.

Kostnadsnivået i dag

Fordelingsgrunnlaget er basert på driftsinntektene fra den enkelte automat, hvilket tilsvarer innsats minus premier. Etter opptelling mottar formål og lokalinnhaver sine andeler fra kassen uten noen form for fratrekk. Den resterende del, maksimalt 45%, går til entreprenøren for å dekke lønns- og administrasjonskostnader ved driften, herunder utvikling, innkjøp, vedlikehold, oppdatering og tømning av automater, distribuering av overskudd og håndtering av tillatelser. I tillegg har entreprenørselskaper som betjener flere formål betydelige lønnsutgifter og kostnader knyttet til administrasjon av midler til formål og lokalinnhaver. Dertil kommer kostnader til investering i ny teknologi og kontrollsystemer som over tid vil sikre formålene høyere inntekter, pga lavere kostnader og forbedret effektivitet.

Det er således grunn til å understreke at det ikke kan settes likhetstegn mellom entreprenørandelen på 45 % og et overskudd slik enkelte gir uttrykk for. Tvert imot, som vedlagte automatregnskap viser, sitter entreprenøren igjen med 0,9% etter fradrag for kostnader og skatt. Vedlegget inkluderer en detaljert oppstilling over inntekter og kostnader relatert til drift av gevinstautomater. Foruten de ordinære driftkostnadene er også avskrivninger, finanskostnader, og skattekostnader inkludert.

Departementet viser i premissene til forslaget særlig til at entreprenør og lokalinnhavers inntekter fra automater med attraktiv oppstilling langt overgår utgiftene ved den samme automaten. Dette gjelder kun et fåtall automater.

Et betydelig antall av NLDs automater står oppstilt i distrikter der befolkningsgrunnlaget for automatdrift er svakt. For disse automatene vil driftsinntektene for entreprenør ikke dekke de reelle kostnadene ved driften. NLD har i dag ca 2200 automater (40% av automatbeholdningen) hvor månedlige driftsinntekter er lavere enn kr 6000,-. I gjennomsnitt gir disse automatene ca kr 4.000,- i driftsinntekter, og etter fordeling til formål og lokalinnhaver gjenstår kun kr. 1.800 til dekning av entreprenørens administrative og driftsrelaterte kostnader, samt avskrivning og finans. Med driftskostnader, avskrivninger og finans på ca kr 5500 pr. automat vil hver automat gi et driftsunderskudd på ca kr 3700,- for entreprenør.

For entreprenører vil det til tross for negativt bidrag være grunnlag for å drifte slike automater. Dette under forutsetning av at man med de samme formålene også har automater med attraktive oppstillingsteder som gir høye spilleinntekter. Det er viktig å understreke at automater med lave driftsinntekter, og derav negativt bidrag for entreprenør, faktisk representere et viktig bidrag til formålens inntekter. For eksempel, et formål med 10

automater, hvor månedlig gjennomsnittlig driftsinntekt er på kr 4.000, vil på årlig basis få overført en inntekt på kr 168.000.

Nettopp fordi en automat i et attraktivt område gir større driftsinntekter enn utgiftene tilsier kan en landsdekkende entreprenør likevel forsvare drift av den tapsbringende automaten i distriktet. For landsdekkende formål og lokale lag med flere automater representerer dette betydelige merinntekter.

Dersom departementet nå beslutter å endre fordelingsnøkkelen betyr det i realiteten at det bare vil bli aktuelt for entreprenører å drifte attraktivt oppstilte automater. Dette vil særlig ramme lokale formål i områder der befolkningsgrunnlaget er tynt. Det er vår oppfatning at den uheldige konkurranse departementet med bekymring registrerer i dag vedrørende gode oppstillingsplasser vil eskalere dersom forslaget gjennomføres. Konkurransen om de få gode oppstillingsplassene vil skjerpes ytterligere. Slik konkurranse aktualiserer ytterligere problemstillinger knyttet til ulovlige tilleggssytelser og krysseierskap.

Bransjen har de senere år vært gjennom en betydelig konsolidering i form av fusjoner og oppkjøp. Over tid fører slike restruktureringer til mer rasjonell drift og økt profesjonalisme. Myndighetene vil få større grad av kontroll og innsyn i bransjen. En slik restrukturering av bransjen medfører betydelige investeringer og vil på kort sikt påvirke bransjens resultater negativt. Etter hvert vil man kunne ta ut gevinstene av konsolideringen i form av reduserte kostnader og økt effektivitet. Dette gir økt lønnsomhet, som igjen vil skape grunnlag for økte inntekter til formålene.

Kostnadsnivåene reduseres i takt med at man oppnår stordriftsfordeler. Dagens manuelle driftsform setter imidlertid en grense for effekten av stordriftsfordeler og løpende effektivisering. For å redusere driftskostnadene ytterligere vil man være avhengig av introduksjon av ny teknologi (ref. Lotteritilsynets krav om innføring av online teknologi f.o.m. 1.1.2004). Teknologien vil muliggjøre en ny form for oppfølging og kontroll, samtidig som rutiner knyttet til drifts- og pengehåndtering kan moderniseres. En slik fortsatt investering i effektivisering av operativ drift sikrer eksistensgrunnlaget for seriøse og langsiktige entreprenører samtidig som andelen til formål kan økes over tid.

Krav fra Lotteritilsynet om online tilknytning av alle automater vil etter NLD's estimater øke bransjens investeringsbehov med ytterligere 75-100 millioner kroner (NLD's andel ca 30 millioner kroner).

NLD skifter løpende ut alle gamle automater i henhold til den nye typegodkjenningsforskriften. Så langt har dette medført en investering på 150 millioner

kroner, med en forventet videre investering på 110-140 millioner kroner innen fristen for å skifte ut alle automater inntreffer 31. desember 2003. Den totale investeringen på 260-290 millioner kroner representerer en betydelig merkostnad, da flertallet av de automater som erstattes under normale omstendigheter vil hatt en lengre levetid. For bransjen som helhet vil vi anslå de totale investeringene i automater som følge av forskriftsendringen til ca. 750 millioner kroner. Til nå er mer enn 300 millioner av disse allerede investert.

NLD investerer tungt i prosjekter for å redusere automatenes driftskostnader, og vil innen utløpet av 2003 ha investert 17,6 millioner kroner i tre slike prosjekter. Så langt er selskapet ledende i markedet hva gjelder utvikling av online drift. I løpet av 2002 vil NLD ha testet en nyutviklet automattype i markedet. Denne automattypen, som er utviklet for online drift, kombinerer en fleksibel spillplattform med økt sikkerhet i form av bedre fysisk sikring av kontanter og bedre kontrollmuligheter. Denne automattypen vil kunne gjøre nye automater, som i dag kjøpes inn, overflødige raskere enn forventet levetid på 4 år, hvilket innebærer en ytterligere merkostnad. Det er viktig å understreke at flere aktører i bransjen har introdusert 3 års avskrivning på automatene. Dette for å reflektere automatens forventete kortere levetid, som følge av den forsterkede konkurransesituasjon, akselererende teknologisk utvikling og økte krav fra myndighetene.

Formålsprenørenes kostnadsbilde

I høringsforslaget viser departementet til opplysninger fra Røde Kors og Redningsselskapet vedrørende formålsandelen:

"På tross av den lave gjennomsnittsomsetningen i sine automater har Redningsselskapet og Røde kors overfor departementet gitt uttrykk for at automatdriften i de organisasjonene kan forsvare at overføringen til de ideelle formål økes.

.....

Departementet foreslår derfor en økning fra 35 % til 45 %, mens kostnadsandelen for entreprenørvirksomheten reduseres tilsvarende fra 45 % til 35 %."

Departementet har bekreftet overfor NLD at de ikke har mottatt dokumentasjon i form av regnskaper fra de to organisasjonene.

En eventuell endring i fordelingsnøkkelen, hvor formålenes andel økes på bekostning av entreprenørene, reiser problemstillinger knyttet til forskjeller mellom rent kommersielle aktører og aktører som dels er kommersielle og dels ideelle.

Dersom fordelingsnøkkelen endres til fordel for formålene, skal dette i prinsippet slå likt ut for alle aktører som driver entreprenørvirksomhet – en større andel av driftsinntektene må overføres. For de rent kommersielle entreprenørene gir dette den enkle konsekvens at en gitt andel penger må overføres til formålene. For aktører som opptrer både som entreprenører og veldedige formål vil en endring i fordelingsnøkkelen alene få betydning for intern overføring av penger. Driftsinntektene for den samlede virksomheten vil være de samme som i dag, 80 %.

Aktører som innehar flere roller plikter etter lotteriloven å føre separat regnskap for automatdriften. For formålsentreprenørene innebærer dette at de må føre et eget regnskap for automatdriften, som viser at driften gir et positivt resultat som minst tilsvarer pålagt formålsandelen. I en slik situasjon er det av stor betydning hvilke prinsipper og elementer som legges til grunn for regnskapsføringen.

For de kommersielle entreprenørene vil den interne regnskapsføring være uten betydning for om kravet til formålsandel er oppfylt. Det eneste målbare er hvor stor andel av driftsinntektene som rent faktisk overføres.

For formålsentreprenørene vil valg av regnskapselementer gi store utslag på driftresultatet for entreprenørdelen av virksomheten – kommersielle entreprenører har ikke samme mulighet. Ved vurderingen av om det er rom for økt andel til formålene er det avgjørende å se hen til disse omstendigheter.

Et regnskapselement som gir store utslag er føring av finanskostnader. Etter det NLD kjenner til fører ikke formålsentreprenørene finanskostnader ved automatdriften. Penger som brukes til automatdrift, herunder investeringer i automater og ny teknologi, binder opp kapital som ellers ville vært tilgjengelig i primærvirksomheten. Dersom det ikke beregnes fulle finanskostnader vil investeringer i automatdriften innebære et rentefritt lån fra formålsdelen av virksomheten til entreprenørdelen.

Lån mellom aktørene reiser problemstillinger i forhold til fordelingsnøkkelen og såkalte tilleggssytelser – overføringer som overstiger de enkelte aktørers andel etter forskrift om oppstillingstillatelse for gevinstautomater og underholdningsautomater av 22. september 2000 nr. 960 § 3. Dette er drøftet i vårt notat til departementet og Lotteritilsynet av 27. mai 2002, kapittel 9.1. Den aktuelle problemstilling er hvorvidt entreprenørvirksomheten kan låne penger fra formålet uten å beregne markedsrente.

Justisdepartementet berører denne problemstillingen i sine kommentarer til forskriftens § 3:

"Ved utplassering av gevinstautomater fylles gevinstmagasinet (rør eller hopper) med mynter til utbetaling av gevinster. Beholdningen i gevinstmagasinet er en kostnad ved driften av automater som skal dekkes av entreprenøren. Det er ikke adgang til å avtale at oppstartsbeholdningen i gevinstmagasinet skal anses som et lån organisasjonen som senere fratrekkes organisasjonens andel av overskuddet. Det samme gjelder avtaler om at organisasjonen skal bære risikoen for tap av gevinstbeholdningen ved innbrudd i automaten. Det er heller ikke adgang til å avtale at organisasjonen skal bære risikoen for tap av beholdningen i "cash-box" ved tyveri el."

Gjennom sine eksempler har departementet vist at det skal slås ned på selv meget beskjedne kutt i formålets andel. Det er således ikke anledning for entreprenører til å låne penger av formålene uten at det skjer på markedsmessige betingelser. Det samme må også gjelde for formålsentreprenører.

Om driftsregnskapet for automatdriften skal bli reelt, og tilfredsstillende forskriftens krav til formålsandel, må det føres finanskostnader for automatdriften og finansinntekter for den ideelle virksomheten.

Det er viktig at alle aktører inntar de samme elementer i regnskapsførselen. Ulik regnskapsførsel kan medføre store forskjeller i bokført driftsresultat uten at dette gjenspeiler realitetene ved driften. NLD legger til grunn at manglende føring av finanskostnader dessuten innebærer et brudd på fordelingsnøkkelen.

Lotteritilsynet har etter lotterilovens § 14 anledning til å kalle tilbake autorisasjon for entreprenørvirksomhet dersom "det skjer gjentatte eller alvorlige brudd" på bestemmelser i loven eller forskrift gitt med hjemmel i loven. Brudd på fordelingsnøkkelen, eller kravene til separate regnskaper i lotterilovens § 4 e første ledd, kan følgelig medføre tilbakekalling. Det forutsettes at Lotteritilsynet anvender de virkemidler lotteriloven gir ved overtramp.

Dersom de nevnte aktørers regnskaper korrigeres for finanskostnader, og investeringer i automater i tråd med deres egne opplysninger skal avskrives over tre år, vil driftsresultatene etter våre beregninger innebære at Redningsselskapet i 2001 overførte temmelig nøyaktig 35 % og Røde Kors om lag 30 % til formålsdelen av organisasjonen.

Det forutsettes at departementet foretar en selvstendig analyse av betydningen av de kostnadselementer som finnes for aktørene, herunder avskrivninger og finanskostnader. En endring i fordelingsnøkkelen kan ikke baseres på uforpliktende uttalelser fra aktører som er i en konkurransesituasjon.

Foruten innvirkningen av de regnskapstekniske forskjeller finnes også andre omstendigheter som gir formålsentreprenørene driftsmessige fordeler. Formålsentreprenører er for det første

unntatt skattekostnader knyttet til driften. Dette utgjør en betydelig kostnad for private entreprenører. Dermed foreligger det en merkostnad i å drive for 1800 formål, slik NLD gjør, sammenliknet med å drive for ett formål – nemlig seg selv. Samtlige formål mottar månedlige oppgjør basert på regnskaper knyttet til den/de automater som spiller inn på formålets tillatelse/tillatelser.

Forholdet mellom fremtidige inntekter og kostnader

Muligheten for en fremtidig økning av formålsandelen vil bero på de krav som stilles til entreprenørene i form av investeringer i nye automater og ny teknologi over tid. Store krav til slike investeringer kan ikke kombineres med reduserte driftsinntekter. En annen betydelig faktor er hvilket nivå som kan påregnes over tid hva gjelder driftsinntekter fra automatene.

Som følge av at alle automater i markedet må fornyes innen 1. januar 2004 består markedet nå av en rekke nye automater. Erfaringsmessig medfører dette en umiddelbar stigning i omsetningen, for deretter å avta etter hvert som interessen for de nye automatene blir mindre. Dette gir en gradvis reduksjon i omsetningen.

I tillegg til disse alminnelige investeringer kommer nå behovet for online-styrte automater. Dette medfører at de automater som nå kjøpes inn innen noen år blir utdaterte. Denne merkostnad må tas med i betraktningen når entreprenørenes fremtidige kostnadsutsikter vurderes.

Spørsmålet om fordelingsnøkkelen må bero på en avveining av disse hensyn. Det er, etter NLDs oppfatning, ikke med dagens driftsform rom for å øke formålsandelen med en tilsvarende reduksjon i entreprenørandelen, slik departementet har foreslått. En reduksjon av entreprenørandelen på 10 prosentpoeng innebærer en reduksjon i driftsinntektene på 22 %. Det må foretas en grundig utredning av den samlede inntektsfordeling, herunder en vurdering av kostnader knyttet til fremtidige investeringer. Selv ikke en marginal endring bør under noen omstendighet skje før fristen for utskifting av automatparken løper ut 1. januar 2004.

Konsekvenser av forslaget

Endring i fordelingsnøkkelen som kompensasjon

Det har vært forutsatt at endringen i fordelingsnøkkelen skal kompensere for det inntektstap formålene vil lide som følge av endret oppstillingsmønster. NLD har forsøkt å estimere de økonomiske konsekvensene av forslaget.

De totale driftsinntektene fra automater antas å utgjøre nærmere 3 milliarder kroner i 2003. Av disse får formålene om lag en milliard kroner. Som våre vedlagte beregninger vedrørende forslag til nytt oppstillingsmønster viser, vil bransjens totale driftsinntekter reduseres til om lag 665 millioner kroner dersom forslaget gjennomføres. Formålets andel vil reduseres med 817 millioner til 233 millioner. En samtidig økning i formålsandelen på 10 % vil gi 66,5 millioner ekstra til formålene. Det totale tap for formålene vil være 750 millioner kroner (75% av inntektene) dersom begge forslagene gjennomføres. Endringen i fordelingsnøkkelen vil således bare i meget beskjeden utstrekning kunne kompensere for det tap formålene vil lide som følge av forslaget om nytt oppstillingsmønster. Kompensasjonen vil videre alene tilgodese de formål som får beholde sine automater – formål som grunnet nytt oppstillingsmønster ikke vil kunne oppstille automater vil miste sine inntekter fullstendig.

EØS-rettslige konsekvenser av forslaget

Lotteri og pengespill har ofte grenseoverskridende elementer, og regulering av dette markedet kan komme i konflikt med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Forslaget til endring av fordelingsnøkkelen, slik at entreprenørens andel reduseres med 5–10%, vil utvilsom innebære en restriksjon på adgangen til å yte slike tjenester. Regelen er i utgangspunktet generell og rammer i prinsippet alle entreprenører likt. På den annen side vil krysseierskap medføre at formålene som også er entreprenører økonomisk sett ikke vil få endret sin samlede inntekt. Dette kan medføre en utilsiktet – men helt reell – konkurransefordel for formålsentreprenørene. Dette forsterkes av at formålsentreprenørene også nyter godt av skattefritaket for formålene.

I forhold til EØS-reglene er det av sentral betydning at alle formål er norske. Det synes å følge av lotteriloven § 6 at formål må være norske, eller i alle fall selvstendig etablert i Norge. Av dette følger at alle formålsentreprenører i praksis også vil være norske. Konsekvensen er at bare frittstående norske entreprenører – nemlig formålsentreprenørene – drar nytte av de konkurransemessige fordelene som krysseierskap innebærer, mens utenlandske entreprenører ikke vil kunne dra nytte av dette. Endringen i fordelingsnøkkelen vil således i praksis ramme utenlandske tjenesteytere på en diskriminerende måte. Dette reiser EØS-rettslige problemstillinger knyttet blant annet til reglene om fri bevegelighet av tjenester (EØS art 36) og etableringsretten (EØS art 31). Disse spørsmålene vil bli drøftet i vedlagt notat fra advokat Frode Elgesem (H) i advokatfirmaet Hjort DA.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at den foreslåtte reduksjonen av entreprenørens andel av overskuddet fra maskinene vil innebære en restriksjon på frittstående entreprenørens

næringsutøvelse. Denne restriksjonen vil kunne favorisere norske formålsentreprenører og således virke diskriminerende i EØS-avtalens forstand. Den svake kontroll og fravær av transparent regnskapsførsel som vil sikre at den bestemte andel overføres til formålene, vil medføre at man ikke på en tilstrekkelig måte sikrer den likebehandling som EØS-avtalen krever. Forslaget reiser spørsmålet om hvorvidt en reduksjon av entreprenørenes andel er i samsvar med Norges forpliktelse etter EØS-avtalen til å ikke å diskriminere på grunnlag av nasjonalitet.

Andre konsekvenser

Myndighetene står overfor et viktig valg med hensyn til ønsket fremtidig bransjestruktur. Økonomiske vilkår for entreprenørleddet henger tett sammen med hvilke krav en kan stille til de samme aktørene. For å få kontroll med useriøse elementer er det viktig å få et transparent og oversiktlig entreprenørledd med gode internkontrollrutiner og entreprenører med evne og vilje til å investere langsiktig i automater, teknologi og infrastruktur. Etter NLDs oppfatning er det nødvendig å stille skjerpede regnskaps- og rapporteringskrav til bransjen, samt kreve garanti for formålenes tilgodehavende. Vi viser til vårt notat til departementet og Lotteritilsynet av 27. mai 2002, kapittel 9.3, der vi reiser en rekke problemstillinger og kommer med konkrete forslag til virkemidler. Notatet er vedlagt høringsuttalelsen.

En slik ønsket utvikling er uforenlig – av økonomiske årsaker – med en endring i fordelingsnøkkelen slik departementet har foreslått. Over tid vil det også ramme formålene selv, da entreprenørene vil mangle midler til å investere i utvikling av nye automater, herunder nye generasjoner automater med online tilknytning som vil kunne redusere driftskostnadene over tid. Sverige, Danmark og Finland har allerede byttet ut sine gamle automater med automater med online tilknytning. I Finland tømmer lokalinnhaver automatene selv. Overføring av kassebeholdningen skjer online, basert på regnskap. Automaten stenges automatisk dersom overføring uteblir. For å kunne innføre tilsvarende ressursbesparende tiltak i Norge er det behov for investeringer i ny teknologi og omlegging til ny driftsstruktur.

Det er grunn til å understreke faren for en oppsplitting i entreprenørleddet som følge av forslaget om å endre fordelingsnøkkelen. Det vil bli vanskelig for landsdekkende entreprenører å opprettholde virksomheten i distriktene fordi virksomheten totalt sett vil gi for lave driftsinntekter. Slike tillatelser kan tenkes drevet av små entreprenører som ønsker å drifte automater i ett eller noen få lokaler. Disse entreprenørene vil ikke ha de samme kostnader knyttet til langsiktige investeringer i utvikling av internkontrollsystemer og ny, rasjonaliserende, teknologi som store og mellomstore entreprenører. Konsekvensen vil være et oppstykket og uoversiktlig entreprenørledd, og en reversering av den konsolidering som har

funnet sted i løpet av de siste årene. Dette kan ikke være en ønsket utvikling. Hertil kommer at mangel på entreprenører med evne og vilje til langsiktige investeringer over tid vil skade formålene.

Fremdrift

Departementet uttaler i høringsforslaget at endringene i fordelingsnøkkelen skal gjennomføres allerede når høringsrunden er avsluttet, jf. høringsforslaget side 3:

"Departementet mener slik endring bør vedtas umiddelbart etter at høringsperioden er avsluttet, og at den nye fordelingsregelen skal gjennomføres fortløpende i forbindelse med fornyelse av oppstillingstillatelser utenfor spillehall."

Høringsforslaget berører en svært begrenset del av de spørsmål som vil bli behandlet i proposisjonen, som etter det opplyste skal fremlegges før jul, med stortingsbehandling våren 2003. Blant annet er det ventet tiltak mot etablering av krysseierskap og strengere regler for entreprenøretableringer. Dersom departementet gjennomfører endringer i fordelingsnøkkelen før proposisjonen fremmes, vil beslutningstakerne mangle den nødvendige helhet. Tiltak på en front må ses i sammenheng med andre tiltak i bransjen. Det er en avgjørende forutsetning for en velregulert bransje at tiltak ikke gjennomføres uten den nødvendige oversikt over konsekvensene. Hertil kommer at forholdet mellom statlige og private spill igjen vil bli forrykket i favør av de statlige spill. Dette var ikke Stortingets forutsetning i forbindelse med behandlingen i 1999/2000. Tvert i mot ble det lagt til grunn at en samlet fremstilling skulle forelegges Stortinget som dernest skulle ta stilling til rammebetingelsene. Det vises til Innst. O nr. 12 (2000-2001) kapittel 2, der justiskomiteen uttaler at:

"Komiteen ventar at Regjeringa kjem attende til Stortinget på ein egna måte om fordelinga av spelemarknaden mellom private og statlege spell og eventuelle lovendringar i samband med dette."

Forslaget om å innføre den nye fordelingsnøkkelen løpende i forbindelse med nye oppstillingstillatelser vil i en overgangsperiode gi en vilkårlighet med hensyn til entreprenørenes og formålenes driftsinntekter. Tillatelser gis for ett til tre år. Det er ofte ikke annet enn lokal praksis ved det enkelte politidistrikt som avgjør tillatelsens lengde. Entreprenører og formål som har automater i distrikter der det regelmessig gis tillatelser med ett års varighet vil påføres betydelige tap sammenliknet med aktører med automater i politidistrikter hvor oppstillingstillatelser innvilges over flere år. Dersom fordelingsnøkkelen beslutes endret nå, må departementet gi overgangsregler som avverger denne form for forskjellsbehandling.

Alternative tiltak

NLD støtter departementets prinsipielle holdning om at formålene skal ha størst mulig andel av inntektene fra gevinstautomatene. Det er etter vår oppfatning to mulige strategier for å sikre formålene best mulige inntekter. Den ene er å legge til rette for solide entreprenører, som ønsker og evner å tilrettelegge for gode driftsinntekter og sikker pengehåndtering. På denne måten sørger en for et stabilt godt fordelingsgrunnlag. Den andre er, som departementet foreslår, å øke formålenes andel av driftsinntektene direkte.

Som det fremgår av vår redegjørelse er det NLDs oppfatning at disse strategier er internt motstridende, i den forstand at det ikke er mulig, med dagens driftsform, å opprettholde et solid entreprenørledd samtidig som en større andel av driftsinntektene overføres til formålet.

NLD legger til grunn at ny teknologi vil gi økt effektivitet, blant annet ved å redusere automatenes nedetid. Dette vil muliggjøre en økning i formålsandelen over tid, uten at dette samtidig går utover entreprenørens muligheter for å gi formålene et godt tilbud. Grunnet de investeringsbehov bransjen står overfor, med hensyn til utskifting av alle automater, kan ikke en slik endring skje før tidligst 1. januar 2004.

NLD viser til forslaget om opprettelse av en bredt sammensatt ressursgruppe med aktører fra bransjen og kompetente fagmiljøer. En slik gruppe, eller deler av en slik gruppe, vil også være egnet til å vurdere om, og i tilfelle når, det er økonomiske grunnlag for å vedta en økning i formålsandelen. Utslag av fremtidige krav til investeringer, konsekvenser av ny teknologi og estimater over fremtidig omsetningsnivå er elementer som må ihensyntas i en slik utredning.

Spill i pott

Ut i fra gitte forutsetninger anser NLD spill i pott for formålene som et rettfærdig fordelingsprinsipp. Etter vår oppfatning vil det imidlertid være svært krevende å finne frem til utformingen av fordelingsregelen. En pottløsning må ta hensyn til historiske forhold, så som de ulike aktørers bidrag til utviklingen i bransjen. I tillegg må det opprettes et system som i tilfredsstillende grad tar hensyn til dynamikk i formålsmassen. Nye formål kommer til, store endringer i medlemsmasse, aktivitetsnivå osv. Det er krevende å finne frem til et system som ikke blir uforholdsmessig kostnadskrevende å administrere.

Departementet foreslår å definere hver entreprenør som en pott, slik at formålsandelen av entreprenørens samlede driftsinntekter skal fordeles forholdsmessig mellom de formål som er

tilknyttet entreprenøren etter antall tillatelser. Hensikten er å utjevne ubegrunnede ulikheter mellom formålene med hensyn til attraktive og mindre attraktive oppstillingstillatelser.

Et slikt forslag vil være svært enkelt å omgå for formålene. Dette kan for eksempel skje ved å benytte eksklusive entreprenørselskaper for de mest attraktive tillatelsene. De mindre attraktive tillatelsene vil formålene kunne tilby til andre entreprenører, slik at de vil få innpass i en pott som inneholder oppstillingsplasser som er bedre enn deres dårlige plasser. På den måten løser man ikke problemet med ulikheter, men vil få en oppsplitting i entreprenørleddet som gjør bransjen lite transparent.

Departementet reiser også spørsmålet om pottløsninger for lokalinnhavere og entreprenører. Etter NLDs oppfatning er dette et lite egnet forslag. Det vil raskt oppstå betydelige problemstillinger i forholdet mellom aktører. Det vil ikke være noe incentiv for å drive godt og investere for fremtiden, da entreprenørens resultater forutsettes delt. Sannsynligvis vil ingen lokalinnhavere med gode oppstillingsplasser akseptere at "deres" inntekt skal deles med lokalinnhavere i hele landet.

4. Ytterligere problemstillinger

Krysseierskap

Det er klare ulemper forbundet med å opprettholde adgangen til krysseierskap. Blant de største ulempene er økt maktkonsentrasjon, mangel på langsiktighet i bransjen og negative konsekvenser for lotteriinntektene for formålene generelt og for de lokale formålene spesielt. I tillegg kommer faren for redusert oversiktighet i bransjen.

Det vises til vårt vedlagte notat til departementet samt Lotteritilsynet av 27. mai 2002, kapittel 9.2 (s. 33-42), der vi redegjør grundig for vårt syn på krysseierskap.

Tilleggsytelser

Etter NLDs oppfatning er det grunn til å vurdere en presisering i regelverket knyttet til adgangen til tilleggsytelser mellom aktørene. Vi viser til vår redegjørelse i vårt notat til departementet og Lotteritilsynet av 27. mai 2002, kapittel 9.1 (s. 25-33).

Entreprenøretableringer

NLD mener det er grunn til å oppstille strengere krav til selskaper som ønsker å opptre som entreprenør. Det bør oppstilles krav om sikkerhet for formålsmidler, strengere rapporteringsrutiner osv.. Det vises også her til vårt notat av 27. mai 2002, kapittel 9.3 (s. 42-45), hvor våre synspunkter er nærmere utdypet.

Typegodkjenning

NLD finner grunn til å påpeke at det ikke kan finne sted noen endring i kravene til typegodkjenning i forbindelse med lovrevisjonen. Bransjen investerer nå kraftig i nye automater som skal tilfredsstille kravene til typegodkjenningsforskriften fra 2000. Fristen for å bytte ut de gamle automatene er satt til 1. januar 2004. En kan ikke risikere at bransjen igjen har investert, og investerer, i automater som må byttes ut i løpet av kort tid.

Gjennom de senere år er det ikke tilkommet ny kunnskap om årsaksammenheng. Det legges til grunn at det ikke foretas endringer i forskriften, motivert ut fra ønsket om å motvirke spilleavhengighet, før utfyllende kunnskap om slike årsakssammenhenger foreligger.

Sammenlikning andre land

Det har vært knyttet stor interesse til pengespillpolitikken i Norge sammenliknet med andre land. Det har vært vist til antall innbyggere pr. automat, oppstillingsmønster, gevinstnivå osv.. I vårt notat av 27. mai 2002, kapittel 4.5 (s.11-14), har vi redegjort for fakta vedrørende spill i andre europeiske land. Vi har beregnet antall innbyggere pr. automat i en rekke europeiske land:

Innbyggere pr. automat i dag

Spania	170
Storbritannia	235
Norge	243
Tyskland	296
Finland	299
Danmark	323

Tallet for Norge pr. 1. januar 2004 er basert på bransjens egne beregninger over antall automater i markedet etter fristen for å skifte ut gamle automater etter typegodkjenningsforskriften. Antall automater vil reduseres til anslagsvis 14-15.000 innen 1. januar 2004. Antall innbyggere pr. automat i Norge vil da være ca. 300.

Norge ligger på et normalnivå hva gjelder automatetthet i Europa. Dette til tross for en infrastruktur preget av lange avstander og dårlig fremkommelighet. Om departementets forslag til oppstillingsmønster vedtas vil vi få en automat pr. ca. 1000 innbyggere, hvilket vil være meget lavt sammenliknet med resten av Europa.

Et sentralt poeng er at de forskjeller som finnes mellom ulike land med hensyn til pengespill er historisk betinget. Kulturen for pengespill har utviklet seg over lang tid, og land med tilsynelatende lik kulturbakgrunn kan ha vidt forskjellig spillkultur. Det er således vanskelig å foreta direkte sammenlikninger mellom de ulike landene. Enkelte trekk ved virksomheten kan likevel sammenliknes.

Finland har et temmelig likt oppstillingsmønster som vårt. Automater er utplassert i kjøpesentra, buss-, tog-, og bensinstasjoner samt barer og restauranter. Det er således ikke riktig at Norge er alene om denne form for oppstilling. Finland har i tillegg kasino i Helsingfors.

Gjennomsnittlig driftsinntekter i Norge pr. automat (NOK 133.000) er lavere enn i både Sverige (NOK 150.000) og Finland (NOK ca. 200.000). Danmark har en gjennomsnittlig driftsinntekt som er temmelig lik den norske. Oppstillingsmønsteret i Norge innebærer således ikke større omsetning pr. automat enn i Danmark og Sverige. Det er heller ikke slik at lavere innsats og premier i disse landene gir lavere driftsinntekter. Gjennomsnittlig driftsinntekter fra disse landene viser at spillerne legger mer igjen i hver automat enn norske spillere gjør i Norge.

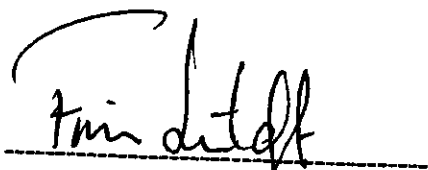
Det har blitt vist til at Sverige har en mye strengere automatpolitikk enn Norge, og at det bare finnes 7500 automater der mot våre 18.000. I Sverige finnes det mange ulovlige automater, slik at det reelle antallet er høyere. Dessuten er automatbransjen i vekst, blant annet som følge av flere kasinoer.

En sammenlikning av antall automater isolert gir et lite helhetlig bilde av spillemarkedet. Samlet omsettes det pengespill for et høyere beløp pr. innbygger i Sverige enn i Norge – henholdsvis NOK ca. 5333,- i Sverige mot NOK ca. 4955,- i Norge i 2001. Spillkulturen i Sverige innebærer at andre spill er mer populære enn automater – særlig hestespill. I Sverige er det dessuten kasinoer, hvor innsats og premier ligger på et helt annet nivå enn pengespill i Norge.

For Norsk Lotteridrift ASA,



Else Bugge Fougner
styreleder



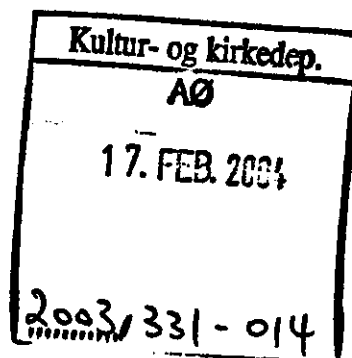
Finn Jentoft
administrerende direktør

Vedlegg:

- "Spill på gevinstautomater blant unge – utvikling fra 1999 til 2002", Norsk Gallup.
- Automatregnskapet.
- Notat over estimerte konsekvenser av forslag til oppstillingsmønster.
- "En EØS-rettslig vurdering av forslaget til endring av fordelingsnøkkel", advokat Frode Elgesem (H), Advokatfirmaet Hjort DA.
- "Norske pengespell i ei digital framtid" – kommentarer til rapport av 19. november 2001 fra utvalg nedsatt av kulturdepartementet", av 27. mai 2002.
- "The Mechanisms in Problematic Gambling: An Evaluation of International Research", NTNU ved professor dr.med. K. Gunnar Gøtestam, september 2002.



Norsk Lotteridrift
- i samarbeid med Forenings-Norge



Kultur- og kirkedepartementet
ved ekspedisjonssjef Henning Gorholt
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Oslo, 16. februar 2004

Ansvarlig advokat: Else Bugge Fougner
ebf/eig/jhl

Monopol på drift av gevinstautomater

1. Innledning - oversikt over dagens situasjon

Vi viser til tidligere møter, telefonsamtaler og korrespondanse i anledning lov av 29. august 2003 nr. 90 om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen m.m.

Bakgrunnen for at NLD nå henvender seg til departementet er den uavklarte situasjon som råder når det gjelder lovligheten av monolet - en situasjon som synes å vedvare. NLD opplever nødvendigvis dette som meget vanskelig. Vi antar at også departementet står overfor betydelige utfordringer når det gjelder implementeringen av monolet så lenge lovligheten av dette er uavklart

Dagens situasjon kan kort oppsummeres slik:

- For alle praktiske formål er grunnlaget for drift for de eksisterende entreprenørene borte ved utløpet av 2004, jf. at det alt overveiende antall oppstillingstillatelser løper ut da.
- Planene forutsetter at Norsk Tipping skal ha sine automater på plass med full drift fra 2006 gjennom en gradvis utplassering av nye automater fra høsten 2004. Planen ble av Norsk Tipping i utgangspunktet betegnet som ambisiøs og er, etter det vi har fått opplyst, allerede betydelig forsinket. Vi har beregnet inntektstapet i 2006 til ca. 300 millioner kroner alene som følge av den forsinkelse som til nå har oppstått. Ytterligere forsinkelser vil - dersom utfasingen av dagens aktører gjennomføres etter planen - medføre ytterligere betydelige tap i inntekter og få ikke uvesentlige konsekvenser for Norsk Tipping og formålenes økonomi. Etter NLDs beregninger vil overføringen av overskudd fra Norsk Tipping reduseres med om lag 100 millioner kroner hver måned utplasseringene forsinkes.
- I alt fem aktører - herunder NLD - har klaget saken inn for ESA, som har vist betydelig interesse for saken. Avklaring fra ESA kan ventes i løpet av 2004.

- Norsk Lotteri- og Automatbransjeforbunds (NOAF) har i tillegg reist sak for Oslo tingrett og anmodet om at retten forelegger spørsmål om monopolets lovlighet for EFTA-domstolen. En rådgivende uttalelse fra denne domstolen forventes i tilfelle å foreligge i løpet av 2004. Uttalelsen fra EFTA-domstolen vil tjene som grunnlag for rettsanvendelsen i saken for norske domstoler, hvor dom i tingretten forventes å komme i løpet av 2005. Dommen kan påankes.
- Dersom ESA avgir en grunnlagt uttalelse eller EFTA-domstolen indikerer at monopolet er ulovlig, legger vi til grunn at departementet ikke vil tillate at Norsk Tipping gjennomfører de planlagte investeringer i nye automater (en kontrakt på NOK 880 mill). Dersom EFTA-domstolen senere skulle komme til at monopolet er ulovlig, kan disse investeringene vise seg å være verdiløse og det kan dessuten gjøres gjeldende omfattende erstatningskrav fra de eksisterende aktørene.

I denne situasjonen er det behov for en dialog mellom partene. NLD ønsker å diskutere mulige løsninger og overgangsordninger med departementet, med sikte på å unngå unødvendige tap for formålene, idrett og kultur - samtidig som man arbeider for å motvirke spillavhengighet i en eventuell overgangsperiode.

NLD vil nedenfor gå noe nærmere inn på de problemer som bransjen og myndigheten står ovenfor, og samtidig peke på fordeler som kan oppnås ved å gi rimelige overgangsordninger i påvente av en avklaring av monopolets lovlighet. Først vil vi imidlertid si noe om lovgrunnlaget for eventuelle overgangsordninger.

2. Lovgrunnlaget for overgangsordninger

Loven trådte i kraft 1. januar 2004. Lovens punkt III nr. 2 lyder slik:

"Kongen kan gi nærmere overgangsregler"

Departementet står således fritt til å fastsette overgangsordninger.

Departementet har i høringsbrev av 25. oktober 2002, Ot. prp nr 44 (2002-2003) samt i Innst. O nr 124 (2002-2003) angitt enkelte hovedlinjer for så vidt gjelder implementering av Norsk Tippings gevinstautomater under monopolet samt overgangsordninger for den eksisterende bransjen. I hovedtrekk er det skissert en løsning som tilsier at Norsk Tipping skal utplassere sine automater fra august 2004. Fra proposisjonen side 27:

"De økonomiske analyser som ligger til grunn for forslaget er basert på at Norsk Tipping AS starter utplassering av automater 1. august 2004 og at det utplasseres 1500 automater i 2004, 5000 i 2005 og 3 500 i 2006. I en overgangsperiode fra 2004 til 2006 vil automatdrift ihht. dagens regler gradvis avvikles, etter hvert som de tidsavgrensede oppstillingstillatelsene bortfaller. For å unngå at det samlet sett vil stå oppstilt et økende antall automater i løpet av 2005 har departementet i forbindelse med utsendelsen av høringsbrevet gitt pålegg til politiet om å begrense varigheten av nye oppstillingstillatelser som utstedes med hjemmel i dagens regler, slik at nye tillatelser som utstedes etter 1.11.2002 ikke gis varighet ut over 31.12.2004. Departementets instruks er senere forskriftsfestet. I 2005 vil det dermed stå utplassert et gradvis økende antall automater i Norsk Tipping AS sin regi, og et begrenset antall automater med 3-årige tillatelser utstedt før 1.11.2002.

Formålet med overgangsordningen fremgår av høringsbrevet, punkt 3.2:

"For å unngå at det samlet sett vil stå oppstilt et økende antall automater i løpet av 2005 vil departementet i forbindelse med utsendelsen av høringsbrevet gi pålegg til Lotteriilsynet og politiet om å begrense varigheten av nye oppstillingstillatelser som utstedes med hjemmel i dagens regler i lotteriloven etter 1.11.2002, slik at nye tillatelser ikke gis varighet ut over 31.12.2004. I 2005 vil det dermed stå utplassert et gradvis økende antall automater i Norsk Tipping AS sin regi, og et begrenset antall automater med 3-årige tillatelser utstedt før 1.11.2002."

Departementets intensjon med å gi begrenset varighet for nye oppstillingstillatelser var følgelig å unngå at Norsk Tippings nye automater i 2005 (mot slutten av året 6500) skulle stå oppstilt i markedet sammen med de allerede eksisterende automatene, slik at det samlede antall automater ville overstige dagens antall.

Dersom departementet ønsker å vurdere ytterligere overgangsordninger synes det for NLD naturlig med en dialog mellom departementet, formålene og entreprenørene om vilkår for drift i 2005, herunder for å ivareta departementets intensjon om at den samlede automatpark ikke skal overstige et ønsket nivå. Et mulig tiltak i så måte kan være å redusere antall automater allerede i 2005.

3. Monopolets usikre rettslige stilling

NLD har som ett av totalt fem selskaper klaget loven inn for ESA. I tillegg har NOAF tatt ut stevning mot staten for Oslo tingrett med påstand om at monopolet er lovstridig.

Monopolets stilling i henhold til EØS-avtalen er i øyeblikket uavklart. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom brev fra ESA til departementet av 9. januar 2004, samt den utvikling som er skjedd i EU-retten gjennom Gambelli-dommen av 6. november 2003. Gambelli-dommen har endret de premisser departementet og Justisdepartementets lovavdeling la til grunn for sine vurderinger oktober 2002.

Spørsmålet om monolets lovmessighet under EØS-avtalen vil ikke få sin endelige avklaring før enten (1) Traktatbruddsaken er behandlet av EFTA-domstolen etter at ESA har avgitt en grunnlagt uttalelse og/eller (2) det foreligger rettskraftig dom for norsk domstol i saken som er reist av NOAF. Det synes pr. i dag ikke realistisk at en slik endelig avklaring vil foreligge før Norsk Tipping etter planen skal begynne utplassering av sine automater.

Den sentrale utfordring for entreprenørene og for departementet er å håndtere den usikkerhet som er oppstått på en best mulig måte i forhold til de impliserte parter; veldedige formål, Norsk Tipping og den eksisterende bransjen. Departementet må sikre at man får en ordnet overgangs-/venteperiode hvor både hensynet til å unngå unødige tap og hensynet til å motarbeide spillavhengighet ivaretas.

4. Norsk Tippings utplassering av automater

NLD kjenner til at Norsk Tipping har inngått en avtale med Ess Net Interactive om kjøp av nye gevinstautomater. Administrerende direktør i Norsk Tipping, Reidar Nordby jr., uttalte i Kapital nr. 1/2004 at Norsk Tipping i dialog med departementet har sikret seg mot at selskapet "kommer i

saksa" dersom automatmonopolet ikke kan gjennomføres på grunn av uoverensstemmelse med EØS-avtalen. Det vises også til hans uttalelser i Aftenposten den 29. januar 2004 om at Norsk Tipping har sikret seg garantier (fra myndighetene) mot økonomisk tap. En slik økonomisk garanti - som kan bli betydelig - krever forankring i budsjettvedtak i Stortinget.

NLD er kjent med at Norsk Tipping allerede nå har meddelt at selskapet ikke vil utplassere 1500 automater i 2004 slik det er lagt til grunn av Norsk Tipping og departementet i lovforberedelsen. Norsk Tipping har meddelt i et møte med de store lokalinnhaverkjedene at kun 140 automater skal utplasseres i 2004. Forutsetningene for de beregninger som er gjort om kompensasjon til formålene er følgelig allerede endret.

5. Konsekvensene av dagens situasjon

Departementet vil måtte forholde seg til de omstendigheter som er berørt ovenfor. Den økonomiske situasjonen kan oppsummeres slik:

- Forutsatt at Norsk Tipping pr. 1. januar 2005 alene har oppstilt 140 automater i markedet vil grunnlaget for de beregninger som tidligere er gjort om behov for kompensasjon for veldedige formål være endret. Ut fra NLDs beregninger vil den forsinkelse som allerede er oppstått medføre et inntektstap for kultur, lag og foreninger på ca. 300 millioner kroner sammenliknet med det som er forutsatt i lovforberedelsen. Grunnlaget for beregningene er vedlagt.
- Departementet/Norsk Tipping vil løpe en økonomisk risiko for hver eneste automat som kjøpes inn og utplasseres i markedet før monolets rettslige stilling er endelig avklart. Dersom automater blir kjøpt inn uten at Norsk Tipping kan nyttiggjøre seg investeringene vil dette påføre Norsk Tipping og/eller staten tap. Formålenes midler eksponeres for risiko allerede fra august 2004. Dersom en endelig rettslig avklaring ikke finner sted før i 2005 eller 2006 - hvilket ikke er usannsynlig - vil departementet/Norsk Tipping risikere at i størrelsesorden 1 milliard kroner er investert i automater som ikke kan brukes.
- Dersom det etter 1. januar 2005 skulle komme en avklaring på de rettslige prosesser som tilsier at monolet ikke kan opprettholdes, vil situasjonen være den at de eksisterende entreprenører har lagt ned sin virksomhet. Uten automatinntekter overhode vil departementet måtte søke å erstatte inntektene for formålene på flere hundre millioner kroner årlig inntil en alternativ løsning er etablert.
- Dersom de rettslige prosesser skulle ende med at automatmonopolet finnes å være i strid med EØS-avtalen vil staten risikere å måtte utbetale betydelig erstatning.

6. Forslag til løsning

Etter NLDs oppfatning vil en utvidelse av dagens oppstillingstillatelser fra 31. desember 2004 til 31. desember 2005 være en fornuftig løsning på det dilemma alle aktører i dagens marked står overfor, uavhengig av om monolet kan innføres i 2006 eller ikke. Fordelene kan oppsummeres slik:

- **Økonomi og forutberegnelighet.** NLD har i vedlagte notat sammenliknet de forventede inntektene for formålene ved tre ulike scenarier; (1) Norsk Tippings inntreden i henhold til planen, (2) Norsk Tippings inntreden med allerede oppstått forsinkelse og (3) Norsk Tippings inntreden med utvidet overgangsordning hvor eksisterende tillatelser gis varighet til 31. desember 2005. En forlengelse av dagens tillatelser fra 31. desember 2004 til 31. desember 2005 vil gi formålene en samlet gevinst på nesten 1 milliard kroner i perioden 2003-2006 sammenliknet med Norsk Tippings planlagte inntreden med oppstått forsinkelse. I tillegg vil den planlagte belastningen på Norsk Tippings fond i 2005 (933 millioner kroner) ikke være nødvendig, og midlene kan istedenfor benyttes i påfølgende år. Behovet i 2006 er anslått til ca. kr 100 millioner for å sikre lag og foreninger inntekter på 2001-nivå. Denne besparelsen på 800 millioner kroner, vil indirekte også komme lag og foreninger til gode. Det er grunn til å understreke at dette scenariet forutsetter at det ikke oppstår ytterligere forsinkelser i Norsk Tippings planlagte inntreden i markedet. Erfaringene fra tilsvarende prosess i Sverige tilsier at ytterligere forsinkelser må påregnes. I tillegg vil eventuell erstatningsutbetaling til dagens aktører reduseres dersom disse får opprettholde driften også i 2005.
- **Investeringer kan skje uten risiko.** Dersom dagens tillatelser utvides med ett år vil Norsk Tipping ikke være nødt til - av hensyn til formålenes inntekter - å investere flere hundre millioner kroner i nye automater i 2004/2005 før de rettslige problemstillingene er endelig avklart. En utvidet overgangsordning vil således gi Norsk Tipping/departementet tid og anledning til å føre en innkjøpspolitikk hvor de ikke eksponeres for risiko som beskrevet.
- **Sikre kontinuitet i markedet.** Dersom dagens marked i praksis legges ned fullstendig før det er avklart hvorvidt det er rettslig anledning for Norsk Tippings monopol, vil konsekvensen kunne bli - dersom monopolet er ulovlig - at man står uten operatører som kan sikre formålene inntekter inntil en ny permanent løsning er på plass. Et slikt scenario vil medføre betydelige tap i inntekter for veldedige formål som er avhengig av stabile bidrag for sin virksomhet, og vil gjøre norske veldedige formål særlig utsatt for konkurranse fra utenlandske aktører.
- **Omstillingstid for formålene.** En utvidet overgangsordning vil også gi lag og foreninger bedre anledning til å tilpasse sin virksomhet til fremtidens inntektsnivå. Dette gjelder særlig lag og foreninger som
 1. ikke lenger vil være lotteriverdige (nye kriterier for å bli lotteriverdig fra 1. januar 2006).
 2. ble godkjent som lotteriverdige formål etter 2001. Disse omfattes blant annet ikke av garantien for 2005.
 3. i fremtiden vil få sine inntekter redusert som følge av ny fordelingsnøkkel, og som i fremtiden vil få overføring av midler via sentrale organisasjoner.

For disse formålene vil omstillingen fra dagens situasjon være særlig vanskelig. Dersom markedet opprettholdes helt eller delvis etter dagens modell i ytterligere ett år, vil disse formålene gis anledning til å søke å erstatte sine inntekter og/eller omstille driften i tråd med den nye inntektssituasjonen.


- **Arbeidsplasser.** Dersom dagens tillatelser utvides med ett år, vil ca. 800 arbeidstakere i dagens marked beholde sitt arbeid ytterligere ett år. 40 av disse arbeidsplassene er lokalisert på Fagernes, og 200 arbeider som agenter i Nordland, Troms og Finmark.

7. Særlige hensyn ved utvidet overgangsordning i perioden 1.1.2005 - 1.1.2006

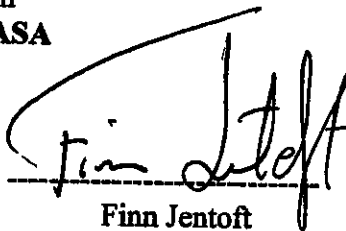
Etter NLDs oppfatning vil en løsning som skissert utelukkende være fordelaktig for alle involverte parter. NLD ser ikke negative konsekvenser av en utvidet overgangsperiode. Gjennom dialog med aktørene, herunder NLD, kan departementet sikre at overgangs-/venteperioden gjennomføres på en kontrollert måte hvor også hensyn til å forebygge spillavhengighet ivaretas. NLD er innstilt på å iver sette tiltak for å møte departementets intensjoner, herunder for så vidt gjelder det samlede antall automater i markedet. Det er uansett grunn til å minne om den store befolkningsundersøkelsen som ble offentliggjort i 2003, som viser at spillrelaterte problemer ikke har økt siden 1997 til tross for en betydelig økning i omfanget av pengespill i samme periode. Dette viser at de private aktører opptreer forsvarlig, og at det ikke er grunn til å frykte en økning i spillrelaterte problemer som følge av en utvidet overgangsordning. Som Lotteritilsynet også har påpekt ved flere anledninger er kriminalitet ikke et problem i forhold til automater. Den samfunnsmessige gevinst med utvidet overgangsordning er således overveldende.

På denne bakgrunn ønsker NLD å komme i dialog med departementet om nødvendige vente- eller overgangsordninger. NLD ser frem til en konstruktiv dialog med departementet om dette. Dersom departementet anser det hensiktsmessig, stiller NLD gjerne i møte for å drøfte ovennevnte.

Med vennlig hilsen
Norsk Lotteridrift ASA



Else Bugge Fougner
Styreleder



Finn Jentoft
Adm.dir

Vedlegg**Kopi:**

- Utenriksdepartementet ved utenriksråd Per Ludvik Magnus
- Finansdepartementet ved ekspedisjonssjef Morten Baltzersen

Etiske retningslinjer for Norsk Tipping

Bakgrunn

Ansvarlighet har vært et fundament for Norsk Tipping hele siden starten i 1948 og vi har i dag mer enn 50 år med etablert ansvarlig praksis. Mye er skrevet ned i form av ulike avtaler, mens andre forhold bare er blitt en naturlig del av hverdagen. Både samfunnet og Norsk Tipping er imidlertid i stadig raskere utvikling, og dette forsterker behovet for en formalisering og klargjøring av hvilke etiske og forretningsmessige prinsipper vi tufter vår virksomhet på.

Gjennom vårt engasjement i WLA har Norsk Tipping bidratt til utformingen av dagens internasjonale retningslinjer, og vi har underskrevet to internasjonale avtaler; de etiske retningslinjene "Code of conduct" til World Lottery Association og European Lotteries. Våre egne retningslinjer er i tråd med disse, men tar også hensyn til spesielle norske forhold.

Våre etiske prinsipper

De etiske prinsippene for Norsk Tipping er grunnleggende for hvordan virksomheten styres og ledes: De er med på å synliggjøre hva Norsk Tipping står for, og bidrar til å klargjøre rammene for hva vi anser som akseptabel adferd.

På samme måten som vårt program for sosial ansvarlighet tar retningslinjene hensyn til de ulike grupper Norsk Tipping forholder seg til. Dette gjøres for lettere å kunne operasjonalisere prinsippene, og derigjennom sikre at prinsippene etterleves.

De prinsipper som beskrives i dette dokumentet er videre konkretisert i form av handlingsplaner, retningslinjer, systemer og rutiner. Mange av disse er igjen knyttet til spesifikke måleparametere eller indikatorer som måles, publiseres og følges opp på en årlig basis. På denne måten sikrer vi at prinsippene ikke bare forblir prinsipper, men at de levendegjøres gjennom strategiske prosesser og daglig drift.

Prinsipp 1:

"Vi skal drive vår virksomhet på en måte som imøtekommer eller overgår de miljømessige, etiske, kommersielle og sosiale forventninger samfunnet har til oss"

Samfunnet har utvist stor tillit til Norsk Tipping gjennom å gi selskapet konsesjon til å bedrive pengespill i Norge. Vi vil besvare denne tilliten ved å utvikle virksomheten på en måte som sikrer at eiernes og samfunnets mål og forventninger til Norsk Tipping innfris.

Vi skal utvikle kontrollsystemer og – rutiner som sikrer at vi vil følge og oppfylle alle pålegg og forretningsmessige rammer som er pålagt selskapet gjennom lov, regler eller konsesjonsbetingelser.

I tilfeller hvor samfunnets forventninger overgår de begrensninger som følger av lover og regelverk, vil vi så langt som mulig legge samfunnets forventninger til grunn for utvikling av virksomheten. Kun dette kan gi reel og bred legitimitet over tid.

Prinsipp 2:

"Vi skal utøve vår virksomhet basert på ansvarlighet, integritet og åpenhet"

Norsk Tipping vil arbeide for at alle relasjoner til interne og eksterne interessenter skal være basert på tillit, redelighet og åpenhet.

Vi vil søke å utvikle et miljø, understøttet av klare systemer, hvor etiske problemstillinger knyttet til virksomheten kan diskuteres i åpenhet og hvor medarbeidere kan søke råd og veiledning i forhold til slike saker.

Vi vil ikke tolerere noen form for bestikkelser eller annen fordeler som kan tenkes å påvirke et leverandørforhold eller en innkjøpsbeslutning.

Vi skal ha klare retningslinjer for medarbeideres engasjement i bedrifter som har - eller er i en posisjon til å kunne få - et forretningsmessig forhold til Norsk Tipping.

Medarbeidere som setter odds har ikke adgang til å spille på de objekter som de selv har satt eller har vært delaktig i å bestemme odds på og skal heller ikke ha interesser i disse spillene/objektene.

Prinsipp 3:

"Vi skal lytte til våre omgivelser og søke å balansere ulike gruppers interesser på en måte som sikrer langsiktighet og legitimitet"

Vi skal aktivt innhente synspunkter fra grupper som berøres av, eller har en særlig interesse i vår virksomhet, og sikre at deres synspunkter blir tatt med i vurderingen i den interne beslutningsprosess.

Vi skal lytte til berørte interessenter når vi utvikler mål og planer for håndtering av problemstillinger av interesse for omgivelsene. Vi skal på en åpen måte rapportere oppnådde resultater i forhold til disse.

Prinsipp 4:

"Vi skal tilfredstille kundenes behov for underholdning og spenning innenfor en sikker og sosialt ansvarlig ramme"

Norsk Tipping skal tilstrebe fullstendig integritet og sikkerhet i driften. Det betyr at spillene betalingsmetodene, trekningene og premieutbetalingene skal være sikre, drives på en rettferdig måte og at de ikke blir brukt som middel for ulovlige aktiviteter.

Informasjon om spillene skal være allment tilgjengelig, tydelig og lett forståelig.

Spillere skal holdes skadefri for feil Norsk Tipping har gjort i forhold til spillereglene. Beslutninger i klagesaker skal tåle offentlig etterprøving og alle klager skal løses så nær kunden som mulig.

Selskapet skal treffe nødvendige tiltak for å ivareta spillernes personvern og fortrolighet omkring de opplysningene som selskapet sitter inne med. Ved skjellig grunn til økonomisk kriminalitet vil nødvendige opplysninger gis til myndighetene. I spill hvor det i spillets karakter vektlegges medvirkning på TV, skal dette komme tydelig fram i spillereglene.

Prinsipp 5:

"Vi skal aktivt bidra til å forebygge potensielt uheldige sider ved våre spill"

Norsk Tipping skal gjennom vår opptreden, informasjon og samfunnsengasjement bidra til å forebygge og begrense problemer knyttet til spilleavhengighet.

Vi skal arbeide aktivt for å motvirke økonomisk kriminalitet som for eksempel hvitvasking av penger.

Vi vil sikre at kommisjonærer og lokalinnhavere gis tilstrekkelig opplæring for effektivt å kunne etterleve Norsk Tippings retningslinjer i forhold til spilleavhengighet og mulig kriminell utnyttelse av spill.

Vi skal ikke drive villedende markedsføring og vi skal ha full åpenhet omkring vannersjanser i forhold til alle våre spill.

All markeds kommunikasjon skal bygge opp under selskapets verdier.

Vi skal utvise spesiell varsomhet i all vår markedsføring og kommunikasjon i forhold til barn, unge og spesielt utsatte grupper.

Vi skal ha prosesser for risikobedømming ved utvikling av nye spill og videreutvikling av eksisterende spill i forhold til denne problematikken.

Prinsipp 6:

"Vi skal tilby våre ansatte et godt og sikkert arbeidsmiljø hvor hensynet til hver enkelt medarbeider skal stå sentralt"

Norsk Tipping skal legge aktivt til rette for medarbeidernes faglige og personlige utvikling.

Vi skal så langt det er mulig arbeide for at hver enkelt ansatt skal gis anledning til å tilpasse arbeidstid, -innsats og -oppgaver i henhold til ulike livsfaser eller andre personlig behov, og legge til rette for medarbeidere med spesielle fysiske behov.

Vi vil tilstrebe likeverdig fordeling mellom kjønnene på alle nivåer i bedriften.

Vi vil bidra til utvikling av lokalmiljøet fordi dette kommer bedriften og de ansatte til gode. Vi skal være en aktiv deltaker i det lokale nærings- og samfunnslivet i Hedmark, og bidra i utvikling av lokal kultur og idrett.

Prinsipp 7:

"Vår relasjon til leverandører og samarbeidspartnere skal være basert på ærlighet, redelighet og forutsigbarhet med hensyn til gjensidige krav og forventinger "

Valg av leverandører til Norsk Tipping skal skje i henhold til klare og objektive kriterier, og vi vil tilstrebe størst mulig grad av åpenhet og innsyn i forhold til slike prosesser.

Vi vil respektere våre partners krav til konfidensialitet i de forretningssammenhenger som krever dette.

Vi skal være tydelige i forhold til å beskrive krav og forventinger i forhold til våre leverandører og vil selv leve opp til alle inngåtte avtaler.

Vi ønsker å skape langsiktige relasjoner fordi det bygger kompetanse hos leverandøren som kommer Norsk Tipping til gode. Det ligger likevel i dette at Lov om offentlig anskaffelse overholdes.

Vi forventer at alle våre leverandører og samarbeidspartnere følger de samme etiske og forretningsmessig prinsipper som Norsk Tipping.

Prinsipp 8:

"Vi skal utvise ansvarlighet og varsomhet i forhold til miljøet"

Vi skal arbeide for at så vel vår organisasjon som våre leverandører forstår hvordan vår virksomhet påvirker miljøet og integrere miljøhensyn i våre beslutningsprosesser.

Vi skal arbeide for å minimere vår virksomhets negative innvirkning på miljøet gjennom hele verdikjeden.

Hensynet til miljøet skal ivaretas ved valg av leverandører og løsninger.

Prinsipp 9:

”Vi skal utvikle vår virksomhet innen sosialt ansvarlige rammer, med sikte på å sikre overskuddsmottakerne stabil og langsiktig finansiering.”

Målet om langsiktighet og stabilitet i forhold inntekter og overskudd skal ligge til grunn for våre forretningsmessige beslutninger.

Vi skal drive virksomheten så effektivt som mulig.

Vi vil innta klare posisjoner og være tydelig i vår kommunikasjon i forhold til myndigheter og samfunn med hensyn til problemstillinger knyttet til fremtidige spilleinntekter. Dette gjelder også med hensyn til egne rammebetingelser og vår mulighet til å utvikle nye spillekonsepter.

Prinsipp 10:

” Vi skal kontinuerlig etterprøve og kvalitetssikre at de etiske prinsippene blir fulgt i hele vår virksomhet. De etiske prinsippene skal jevnlig revideres og videreutvikles i forhold til nye krav samfunnet setter til oss.”

De prinsipper som beskrives i dette dokumentet skal konkretiseres i form av handlingsplaner, retningslinjer, systemer og rutiner. Mange av disse er igjen knyttet til spesifikke måleparametere eller indikatorer som måles, publiseres og følges opp på en årlig basis.

Appendix 15

Hans Olav Fekjær

«Spillegalskap» – vår nye
landeplage


GYLDENDAL
AKADEMISK

Hvem og hvor mange har spilleproblemer?

Antall spilleavhengige – kan vi finne det ut?

Alle journalister som vil skrive om spilleproblemer, krever å få vite hvor mange spilleavhengige vi har i Norge. Men virkeligheten er ikke så enkel.

Spilleavhengighet finnes i alle grader. Det finnes gode skjemaer for å kartlegge spilleavhengighet, som DSM-IV (s. 78) eller SOGS (s. 148). Grensen for hva man kaller spilleavhengige er nok trukket av fagfolk, men er likevel trukket vilkårlig. Et tall kan gi et misvisende inntrykk av at befolkningen er delt i to klare deler – de som har lidelsen, og de som ikke har den.

Selv om vi vil få foretatt gode undersøkelser, gir derfor ethvert tall et misvisende bilde av virkeligheten. På den annen side gjelder dette undersøkelser av de fleste psykiske lidelser i befolkningen, f.eks. depresjon, narkomani eller spiseforstyrrelser.

En mer alvorlig innvending mot tall fra slike undersøkelser er spørsmålet om folk svarer ærlig. Spilleproblemer er i dag gjensstand for massiv skamfølelse og moralsk fordømmelse. I behandlingsarbeid med spillerne og deres familier ser vi hvor vanskelig det har vært for spillerne å innrømme slike problemer for seg selv og andre. Det er naturlig å tro at dette vil gjenspeile seg i en befolkningsstudie.

Dette bekreftes i en australsk studie.⁴⁰ 401 pasienter i spillebehandling ble spurt om hvordan de ville svart på en intervjuundersøkelse før de søkte hjelp. Svarene var:

Ville ha svart ærlig	29 %
Ville bagatellisert problemene	33 %
Ville ha svart ærlig	29 %
Ville bagatellisert problemene	33 %

Heller ikke dette er noe avgjørende argument mot en undersøkelse. Men det taler sterkt for å anse tallene som kommer fram som minimumstall.

Et viktig formål ved undersøkelser er også at hvis man bruker samme metode flere ganger, kan undersøkelsene fortelle oss om utviklingen av problemene. Hvis man bruker en metode som også er benyttet i andre land, vil man også kunne sammenlikne med problemenes omfang i andre land.

I Norge starter man høsten 2001 planleggingen av en større befolkningsundersøkelsen om omfanget av spilleproblemer i befolkningen. Oppgaven er gitt til Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS). Resultatene vil trolig foreligge høsten 2003.

Det er tidligere ikke utført noen gode studier i Norge. Vi kan likevel få en omtrentlig idé om antall spilleavhengige i Norge ved å se på utenlandske undersøkelser.

Utenlandske undersøkelser

Den første befolkningsundersøkelsen om spilleproblemer ble gjort i USA i 1974. Fra midten av 1980-tallet er det gjort mer enn 50 undersøkelser. De aller fleste er gjort i amerikanske og kanadiske delstater og er finansiert av offentlige myndigheter. Den internasjonalt ledende forskeren, Rachel Volberg, har alene deltatt i nærmere 40 studier.

Studiene som er offentlig finansiert (ikke av spillebransjen) har funnet befolkningsandeler med «lifetime» spilleproblemer («problem»

eller «pathological gambling») fra 1,7 % til 8,6 %. Det laveste tallet ble funnet i Iowa i 1987. I de påfølgende årene skjedde en sterk liberalisering av spillene, og en ny studie i 1994 viste en flerdobling til 5,7 %.

Størst interesse for oss har den store svenske undersøkelsen som ble publisert i 1999.⁴¹ Der fant en at mellom 26 000 og 52 000 er spilleavhengige (har store spilleproblemer) og at ytterligere mellom 71 000 og 109 000 også har spilleproblemer.

Ut fra disse tallene har mange prøvet å beregne et sannsynlig antall spilleavhengige i Norge. Hvis en skal prøve det, må en ta hensyn til at Sverige har litt mer enn dobbelt så mange innbyggere som Norge. På den annen side har Norge ca. 30 % mer pengespill pr. innbygger og en større andel utgjøres av de sterkt avhengighetskapende automatene. Norge har over tre ganger så mange spilleautomater som Sverige. En må derfor regne med at problemene i Norge er større enn i Sverige.

I påvente av en god norsk undersøkelse må det være grunnlag for å si at vi trolig har *flere titusener som har store spilleproblemer*. Det betyr at det er flere spilleavhengige enn schizofrene og flere spilleavhengige enn narkomane.

Spillebransjen er avhengig av de spilleavhengige

Prosent-tallet for spilleavhengige kan virke lavt, og de fleste spillere er måteholdne. På den annen side står de spilleavhengige for en stor del av spillingen. Den svenske undersøkelsen viste f.eks. at 9 % av befolkningen står for 52 % av spillingen. 2–3 % av befolkningen står for 1/3 av spillingen. Det betyr i praksis at hver annen krone fra pengespill er knyttet til problemer og at hver tredje er knyttet til tragedier. Hver tredje krone som kommer inn, spesielt på automater, kvalifiserer nok til betegnelsen «blodpenger».

Utenlandske undersøkelser viser til dels at spilleavhengige står for en enda større andel av spillingen enn i Sverige. Det er som for

alkohol: Mens de fleste mennesker er måteholdne, står de som har problemer for rundt halve forbruket.

Det vil være store forskjeller mellom ulike spill. Måteholdne spillere står utvilsomt for langt mer enn halvdel av lotto-spillet, mens spilleavhengige godt kan stå for over halvdel av automatspillet.

Hvem får spilleproblemer?

Spilleproblemer finnes i alle yrkes- og befolkningsgrupper. Blant dem som er behandlet for spilleavhengighet i Norge de siste par årene er f.eks. to leger, en prest og flere med økonomiutdanning. Spilleavhengighet finnes i alle aldersgrupper fra puberteten til alderdom og i alle etniske grupper.

Flertallet av spilleavhengige er ikke spesielt avvikende på andre områder. De fleste som har spilleproblemer, har for øvrig mestret livets viktige sider på en adekvat måte.

Men noen grupper rammes oftere enn andre.

Spilleavhengighet er 2-3 ganger så vanlig hos menn som hos kvinner. Det er også en overhyppighet i etniske minoriteter og blant mennesker med lav inntekt.

Blant spilleavhengige er det en overhyppighet av andre problemer. Spilleindustrien bruker gjerne dette som argument for å hevde at spilleavhengigheten ikke er deres *egentlige* problem og at spill derfor ikke gjør så stor skade. Man kan like godt snu argumentet rundt og si at en spesielt skadelig side ved pengespill er at det legger ytterligere byrder på grupper som har problemer nok på forhånd.

Det er en overhyppighet hos mennesker som har eller har hatt psykiske problemer og rusmisbruk.⁴² Det er også en overhyppighet hos røykere. Videre er det vist overhyppighet av alexithymi, det vil si manglende evne til å identifisere indre følelser.⁴³ En studie viste at barn av spilleavhengige har fordoblet risiko for å bli spilleavhengige selv.⁴⁴

«Spillegalskap» – vår nye landeplage

Man må imidlertid huske at de fleste spilleavhengige i utgangspunktet er «vanlige» mennesker uten påfallende andre problemer. Dette var også hovedkonklusjonen i en fersk kanadisk studie av mer enn 1000 spilleavhengige som hadde søkt behandling.⁴⁵

Yrker hvor en har lett tilgang på spilleautomater, gir naturlig en økt risiko. Det gjelder ansatte i handlesentre, kafeer og bingo-lokaler. I land med kasinoer er kasinoansatte en velkjent risikogruppe. Drosjesjåfører er utsatt fordi nesten alle bensinstasjoner og pausesteder har automater, samtidig som de alltid har kontanter tilgjengelig.

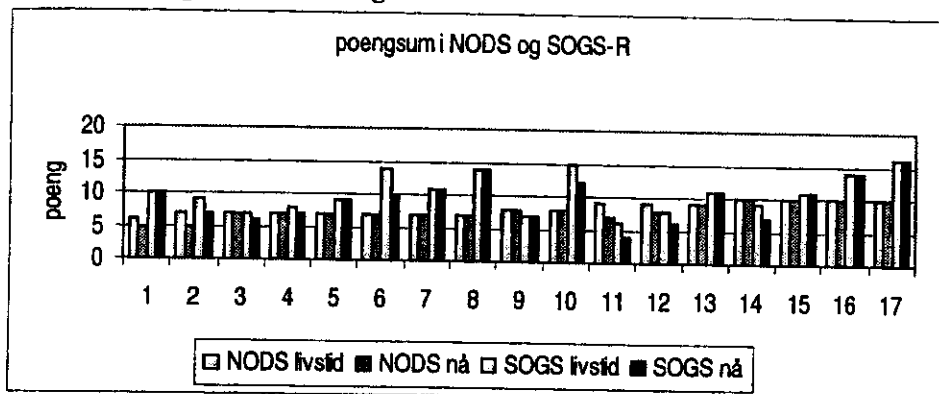
Appendix 16

**PENGESPILL OG PENGESPILLPROBLEMER
I NORGE**

Ingeborg Lund
Sturla Nordlund

SIRUS rapport nr. 2/2003
Statens institutt for rusmiddelforskning
Oslo 2003

Figur 2.1: Poengsum i NODS og SOGS-R



Merknad: Kritisk verdi for sannsynlig patologi er 5 poeng. Individ nr 11 er nåværende problemspiller i flg. SOGS-R.

Forskjellen mellom SOGS og NODS ligger sannsynligvis hovedsakelig i at personer som ofte låner penger, lettere får høyere poengsum i SOGS. Med andre ord ser det ut til at SOGS-R er særlig velegnet til å fange opp personer som har havnet i et økonomisk uføre på grunn av pengespill.

På grunn av spørreskjemaets lengde, og fordi det er rimelig å anta at folk som spiller lite eller ikke har spilleproblemer, vurderte vi å innføre en nedre grense for omfang av pengespill for å stille SOGS- og NODS-spørsmålene. En oversikt satt opp av MMI to dager etter intervjustart viste imidlertid at selv personer som aldri har spilt for mer enn 100 kroner på én dag i en del tilfeller svarte positivt på noen av disse spørsmålene. Vi valgte derfor å la alle som noen gang har spilt pengespill besvare SOGS og NODS.

2.3 Deltakelse og frafall

Det ble intervjuet 3581 personer pr telefon. Dette gir en svarandel på telefonundersøkelsen på 65,3 prosent. På postalundersøkelsen kom det totalt inn 1651 svar, slik at svarprosenten her var 40,8. Undersøkelsen totalt har en responsrate på 55 prosent. Om vi sammenlikner med de

responsrater andre norske befolkningsundersøkelser har oppnådd fra 1990-tallet til i dag er dette omtrent som forventet. Å ende opp med en moderat svarprosent er regelen heller enn unntaket også innenfor internasjonal pengespillforskning. Studier både i USA og Australia har oppnådd responsrater på omkring 50 prosent. I en undersøkelse fra Nevada (Volberg, 2002) lå svarprosenten eksempelvis på 48 prosent, mens en tidligere norsk undersøkelse (Götestam & Johansson, 2003) hadde en svarprosent på 47,8.

Selv om det fins eksempler på undersøkelser hvor responsraten har ligget vesentlig høyere, blant annet fikk Rönnerberg et al. (1999) svar fra 72 prosent av utvalget i den svenske befolkningsundersøkelsen, så er en svarprosent på 55 relativt bra sammenlignet med de fleste andre undersøkelser. Likevel er det jo slik at når en såpass stor andel av utvalget velger å ikke delta, så fører det naturligvis til økt usikkerhet. Denne usikkerheten er først og fremst knyttet til mangel på informasjon om de som ikke har deltatt. Skiller denne gruppen seg fra de som deltar, og i så fall på hvilke måter? Som vist i tabell 2.4 er det noe forskjell på deltakelsen i ulike aldersgrupper. Samlet sett er deltakelsen lavest blant 18-24 åringer og 65-74 åringer, og høyest blant 45-64 åringer. De i aldersgruppen 18-24 år har deltatt i mindre grad både pr telefon og pr brev, mens frafallet er størst på telefondelen blant 65-74-åringene. Også personer i alderen 45-64 år har deltatt i noe mindre grad på telefonundersøkelsen, men dette oppveies av en relativt høy deltakelse i den postale delen.

Også innenfor de andre aldersgruppene er det til dels store forskjeller i deltakelsen på telefon og postaldelen. Både 15-17-åringer og 25-44-åringer har svært god deltakelse på telefondelen, mens de i den postale delen har deltatt i mindre grad enn de fleste andre aldersgruppene. Samlet er imidlertid deltakelsen omtrent like stor i alle aldersgruppene, bortsett fra blant 18-24-åringene som ligger noe lavt.

Tabell 2.4: Aldersfordeling, frafall og deltakelse

Metode	Ikke deltatt	Deltatt	Total	Total N
Postal	%	%	%	
15-17 år	60,2	39,8	100,0	289
18-24 år	63,0	37,0	100,0	705
25-44 år	61,3	38,7	100,0	1763
45-64 år	52,8	47,2	100,0	1016
65-74 år	59,6	40,4	100,0	267
Total	59,3	40,7	100,0	4040
Telefon				
15-17 år	21,9	78,1	100,0	178
18-24 år	36,5	63,5	100,0	356
25-44 år	28,6	71,4	100,0	2043
45-64 år	37,4	62,6	100,0	2187
65-74 år	44,8	55,2	100,0	703
Total	34,5	65,5	100,0	5467
Samlet				
15-17 år	45,6	54,4	100,0	467
18-24 år	54,1	45,9	100,0	1061
25-44 år	43,7	56,3	100,0	3806
45-64 år	42,3	57,7	100,0	3203
65-74 år	48,9	51,1	100,0	970
Total	45,0	55,0	100,0	9507

De totale prosentandelene avviker i noen tilfeller fra tidligere tall. Dette skyldes at vi mangler opplysninger om alder på 19 av ikke-deltakerne.

Kvinner er overrepresentert blant deltakerne. Som tabell 2.5 viser valgte ca 52 prosent av mennene i utvalget å delta, mens andelen av kvinnene som deltok var nærmere 58 prosent. Både blant kvinner og menn var deltakelsen størst på telefonundersøkelsen.

Tabell 2.5: Kjønnfordeling.

Metode	Ikke deltatt	Deltatt	Total	
	%	%	%	Antall
Postale				
mann	63,5	36,5	100,0	1988
kvinne	55,1	44,9	100,0	2055
Total	59,2	40,8	100,0	4043
Telefon				
mann	36,5	63,5	100,0	2736
kvinne	32,4	67,6	100,0	2731
Total	34,5	65,5	100,0	5467
Samlet				
mann	47,9	52,1	100,0	4724
kvinne	42,2	57,8	100,0	4786
Total	45,0	55,0	100,0	9510

De totale prosentandelene avviker i noen tilfeller fra tidligere tall. Dette skyldes at vi mangler opplysninger om kjønn på 19 av ikke-deltakere.

Frafallsanalyse

Det har blitt antatt at personer med pengespillproblemer er overrepresentert i bortfallsgruppen i befolkningsundersøkelser om pengespill (Lesieur, 1994), og at dette hovedsakelig skyldes to faktorer. For det første at de som har problemer med spill ikke ønsker å fortelle dette til noen, og at de derfor enten nekter å delta, eller underslår omfanget av spilleproblemene når de deltar. For det andre at personer med pengespillproblemer er vanskeligere å oppnå kontakt med fordi de i mindre grad enn andre har fasttelefon, oftere ikke svarer på telefoner fra ukjente numre, eller sjeldnere er hjemme, spesielt på kveldstid. At den første faktoren kan ha betydning har det blitt funnet støtte for i en australsk undersøkelse. Av 401 personer i behandling for pengespillproblemer oppga bare 29 prosent at de ville ha svart ærlig på spørsmål om pengespill dersom de hadde blitt kontaktet før de startet behandling. 24 prosent oppga at de ville nektet å delta, mens 33 prosent ville underdrevet problemene sine (Australian Gambling Industries, 1999).

Selv om begge disse faktorene kan ha betydning for deltakelsen også i postalundersøkelsen antar vi at de i sterkest grad gjør seg gjeldende ved

telefonintervjuer. Det å sende spørreskjemaet til de som heller ønsker å svare skriftlig kan hevdes å redusere effekten av den første faktoren. Å også sende skjema til de som ikke svarer på telefonen, eller hvor telefonen ikke virker (teknisk feil) er et forsøk på å redusere effekten av den andre. Det er derfor interessant å se nærmere på den gruppen av individer som fikk skjema tilsendt etter at man først hadde forsøkt å nå de på telefon, heretter kalt 2. postal.

Deltakelsen var lavere i denne gruppen enn i postalundersøkelsen som helhet. Det er imidlertid store forskjeller innad i gruppen. Mens 43 prosent av de individene som selv har bedt om å få skjemaet tilsendt har deltatt, er deltakelsen for de som hadde feil på telefonen 32 prosent, og for de som ikke svarte 34,5 prosent (tab 2.6).

Tabell 2.6: Deltakelse og frafall i 2. postalutsendelse, totalt og oppdelt etter årsak, alder og kjønn.

Årsak til postal ($p < 0,01$)	Ikke deltatt %	Deltatt %	Total %	Antall
Ikke svar på telefon	65,5	34,5	100,0	525
Teknisk feil	68,0	32,0	100,0	153
Ønske om postal	57,3	42,7	100,0	489
Total	62,4	37,6	100,0	1167
Aldersgrupper ($p < 0,01$)				
15-17 år	64,0	36,0	100,0	50
18-24 år	67,9	32,1	100,0	131
25-44 år	66,6	33,4	100,0	530
45-64 år	55,6	44,4	100,0	365
65-74 år	59,3	40,7	100,0	86
Total	62,7	37,3	100,0	1162
Kjønn ($p < 0,05$)				
Mann	65,2	34,8	100,0	638
Kvinne	59,2	40,8	100,0	527
Total	62,5	37,5	100,0	1165

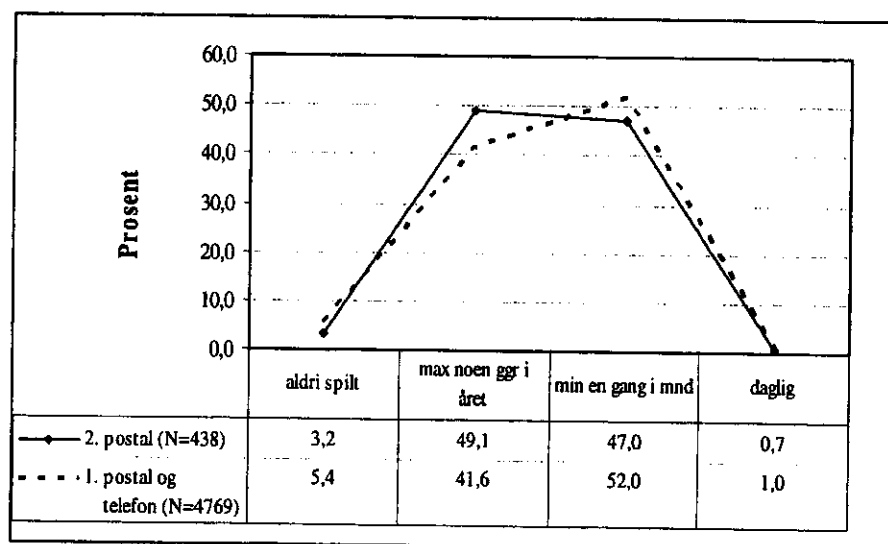
Totalt antall og prosentandeler varierer noe pga manglende opplysninger om alder og kjønn.

I tillegg til deltakelsesandelen i denne undergruppen er det også knyttet stor interesse til hvordan deltakerne herfra både demografisk og på andre områder skiller seg fra personer som har deltatt i telefonundersøkelsen og 1. postal. I forhold til deltakerne totalt sett (tab. 2.4) er det her relativt

flere personer i de to eldste aldersgruppene, mens relativt færre 25-44-åringene har deltatt. I likhet med hva vi har sett for undersøkelsen som helhet er responsen bedre blant kvinner enn blant menn.

Når det gjelder hyppighet av spill er deltakerne i denne gruppen oftere hva man kan kalle infrekvente spillere. Over 49 prosent oppgir at de spiller pengespill noen ganger i året eller sjeldnere. Til gjengjeld er andelen som oppgir å aldri spille, eller å spille en gang i måneden eller oftere, lavere enn i resten av undersøkelsen. Med andre ord har den økning av svarprosenten som utsending av skjema til denne gruppen innebærer først og fremst ført til en økning i deltakelsen av personer som spiller relativt sjelden om penger på bekostning av andelen ikke-spillere og frekvente spillere.

Figur 2.2: Hyppighet av spill etter deltakergruppe.



Svarprosentens betydning for resultatenes representativitet har blitt drøftet av flere spillforskere tidligere. Abbott og Volberg (1999) mener at det ikke bare er personer med pengespillproblemer som kan mangle i befolkningsundersøkelser, men også personer med liten interesse for, og

lav deltakelse i pengespill. Videre hevder de at effektene av disse to gruppernes lavere deltakelse helt eller delvis kan tenkes å oppveie hverandre. Dette ser ut til å stemme bra overens med våre erfaringer fra 2. postal. Det som også er interessant med resultatene fra 2. postal er at svarprosenten er særlig lav for personer som man tidligere ikke hadde oppnådd kontakt med på telefon. Dette antyder at det finnes grupperinger i befolkningen som det ville kreve stor, og kanskje også mer målrettet innsats for å få fatt i. Det vi vet om personer som har vært til behandling for spilleproblemer tyder også på at det er slik. Av 110 pasienter og tidligere pasienter ved Blå Kors Senter vinteren 2003 hadde 40 prosent fasttelefon hjemme, mens 55 prosent bare hadde mobiltelefon, og 5 prosent ikke hadde telefon. Om vi i tillegg antar at det kan være vanskeligheter forbundet med å finne gyldig postadresse for de 60 prosentene som ikke har fasttelefon (flyttet, kastet ut, fengsel etc.), så sier det seg selv at det skal relativt store ressurser til for å få økt andel svar fra denne gruppen.

Etter å ha studert resultatene fra to nyere undersøkelser med langt høyere svarprosent enn det som er vanlig, en fra New Zealand med 76 prosent svar, og en fra Sverige med 72 prosent, mener også både Volberg (2002) og Abbott (2001) å finne belegg for at høye svarprosenten først og fremst betyr at en større andel av personer som spiller svært lite har deltatt. Dette begrunner de blant annet med at prevalenstillene for spilleproblemer i disse to undersøkelsene er relativt lave i forhold til hva man har funnet i undersøkelser fra andre land med sammenlignbare pr capita-utgifter til spill.

Deltakerne

Oversikten over andeler deltakere og ikke-deltakere i tabellene 2.4 og 2.5 tyder på at menn, særlig i aldersgruppene 18-24 og 65-74, er underrepresentert blant deltakerne i denne undersøkelsen. Om vi ser på hvordan deltakernes kjønn og alder fordeler seg i forhold til kjønns- og aldersfordelingen i befolkningen, forsterkes dette inntrykket. I vårt utvalg utgjør disse aldersgruppene en mindre del av totalen enn hva tilfellet er i befolkningen, mens vi har større andeler personer fra 25 til 64 år.

Deltakerne består også av færre menn og flere kvinner enn hva deres andel av den totale befolkningen skulle tilsi.

Sammensetningen av deltakerne avviker også på andre områder fra befolkningen totalt. Mest påtakelig er nok andelen personer født utenfor Norge. Både personer født i andre vestlige land og personer født i ikke-vestlige land er underrepresentert i vårt utvalg. Ettersom telefonintervjuingen foregikk på norsk og spørreskjemaet også bare fantes i norsk utgave kan dette delvis antas å skyldes språkproblemer.

Tabell 2.7: Demografisk sammensetning av utvalget og befolkningen i alderen 15-74 år.

	I utvalget		I befolkningen		Vektet utvalg	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Prosent	
Kjønn						
Mann	2466	47,1	1 646 212	50,4	50,6	
Kvinne	2769	52,9	1 619 314	49,6	49,4	
Total	5235	100,0	3 265 526	100,0	100,0	
Aldersgrupper						
15-17	254	4,9	161 189	4,9	4,9	
18-24	488	9,3	380 017	11,6	11,7	
25-44	2141	40,9	1 326 038	40,6	40,8	
45-64	1853	35,4	1 074 701	32,9	32,7	
65-74	496	9,5	323 581	9,9	9,8	
Total	5232	100,0	3 265 526	99,9	99,9	
Fødeland						
Norge	4949	95,2	4 208 919	93,0	92,8	
Annet vestlig land	156	3,0	180 267	4,0	4,0	
Annet ikke-vestlig land	91	1,8	134 880	3,0	3,2	
Total	5196	100,0	4 524 066	100,0	100,0	
Landsdel						
Oslo	535	10,2	512 589	11,3	11,8	
Østlandet ellers	2110	40,3	1 826 175*	40,4	40,1	
Vestlandet	1314	25,1	1 084 759*	24,0	24,1	
Møre og Romsdal/ Trøndelag	754	14,4	637 635	14,1	14,0	
Nord-Norge	522	10,0	462 908	10,2	10,0	
Total	5235	100,0	4 524 066	100,0	100,0	

* AustAgder regnet til Østlandet, VestAgder regnet til Vestlandet.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, 2003.

For å motvirke noe av de skjevheter dette kan gi i resultatene, er utvalget vektet med hensyn på kjønn, alder, fødeland og landsdel. Dette retter

opp noe av den skjevheten i resultatene som bortfallet forårsaker. Dessverre har vi ingen mulighet til å vekte mhp. den viktigste variabelen, nemlig deltakelsen i pengespill. Dette gjør at resultatene må tolkes forsiktig.

De fleste resultatene i denne rapporten er basert på bivariate tabellanalyser. Der prosentandeler eller prosentfordelinger er sammenlignet er det brukt χ^2 -tester (angitt under tabellene med "Chi-kvadrat"). Der gjennomsnittstall er sammenlignet er det brukt variansanalyse (angitt under tabellene med "Anova"). For enkelte hovedtall er det i parentes bak tallet angitt et 95-prosent konfidensintervall. Vi har imidlertid funnet det uhensiktsmessig og uoversiktlig å angi slike konfidensintervaller for alle tallene i rapporten.

Selv om man finner en bivariat sammenheng mellom to variable trenger ikke det nødvendigvis å bety at det er en årsakssammenheng mellom faktorene. Det kan være en eller flere andre faktorer som samvarierer systematisk med de to variablene man studerer. Når det f.eks. er flere med spilleproblemer blant de som er ugifte (aldri vært gift) skyldes det ikke nødvendigvis at giftermål i seg selv beskytter mot spilleproblemer, men kan også skyldes at de ugifte stort sett er yngre enn de gifte og skilte, og at spilleproblemer er mer vanlig blant unge. For å studere sammenhengen mellom noen sentrale variable når man kontrollerer for innvirkningen fra flere andre variable (f.eks. se om giftermål likevel skulle være beskyttende mot spilleproblemer, når man tar hensyn til aldersforskjellene) er det i noen tilfeller gjort regresjonsanalyser. Resultatene av disse er omtalt i teksten.

Appendix 17

Underholdning med bismak

Ungdom og pengespill

INGEBORG ROSSOW
MARIANNE HANSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2003

Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Lotteritilsynet. Rapporten gir den første omfattende beskrivelsen av pengespill og pengespillproblemer i Norge og hva som kjennetegner dette. Studien er basert på skoleundersøkelsen Ung i Norge 2002, som omfatter et representativt utvalg av nærmere 12 000 ungdommer i ungdomsskole og videregående skole fra hele landet. I tillegg er det foretatt intervjuer med unge klienter som har vært til behandling for sine spilleproblemer.

Vi har i dette arbeidet valgt å avgrense pengespill til spill hvor både innsats og gevinst er penger. Funnene viser at et stort flertall av norsk ungdom fra tid til annen satser penger på pengespill. Nærmere tre av fire tenåringer har spilt på pengespill i løpet av ett år. Flertallet av disse spiller mindre enn et par ganger i måneden. Den tiendedelen av tenåringer som spiller oftest, står for mer enn halvparten av alt pengespill blant ungdom. Spill på gevinstautomater er det pengespillet som er mest utbredt blant ungdom, og dette står for en tredjedel av det totale spilleomfanget blant ungdom. Til tross for 18-års aldersgrense på denne type spill er spill på gevinstautomater like utbredt blant ungdommer under 18 år som blant dem over 18, og nærmere en av fem ungdommer spiller ukentlig eller oftere på gevinstautomater.

Funnene viser at ungdom under 18 år som spiller på gevinstautomater, i gjennomsnitt bruker 12 kroner i uka på dette, hvilket svarer til at ungdom under 18 år legger igjen om lag 170 millioner kroner i året på gevinstautomater. Forbruk av penger på spill er svært skjevfordelt. De fleste som spiller på gevinstautomater spiller for ganske beskjedne beløp, mens den tiendedelen som spiller mest, står for tre fjerdedeler av det totale beløpet som ungdom bruker på gevinstautomater. Vi vet lite om hvordan ungdom finansierer pengespill, men det er en klar sammenheng mellom forbruk på gevinstautomater og hvor mye ungdommene jobber ved siden av skolen. Forbruket er vesentlig høyere blant de som jobber mer enn 10 timer per uke ved siden av skolen, sammenliknet med de som jobber færre timer eller ikke jobber i det hele tatt. Andelen med pengespillproblemer øker med antall timer som tenåringene jobber ved siden av skolen. Det er likevel bare snaut halvparten av ungdommene med spilleproblemer som har jobb ved siden av skolen.

For å anslå omfanget av pengespillproblemer blant ungdommer har vi brukt strenge kriterier (løgn om spill, – måtte spille for mer og mer, og – som oftest prøve å vinne tilbake det man har tapt). Det var i alt 3,2 prosent av

ungdommene som oppfylte alle disse tre kriteriene, og som vi antar har klare spilleproblemer. Dette utgjør totalt 11 000 tenåringer i Norge med klare tegn til spilleproblemer. Dette er et lavt anslag. To av tre i denne gruppen spilte ukentlig eller oftere på gevinstantomater, og de spilte i gjennomsnitt 250 ganger i året på pengespill. Ungdom med pengespillproblemer hadde i all hovedsak de samme kjennetegn som ungdom flest som spiller på pengespill. De var som oftest gutter (fem av seks), de kom oftere fra lavinntektsfamilier, og de kom noe oftere fra familier med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Videre fant vi at ungdom som spiller ofte, og ungdom med pengespillproblemer oftere er involvert i kriminelle aktiviteter enn annen ungdom, de har også et høyere alkoholkonsum og mer erfaring med illegale rusmidler, de rapporterer i større grad depressivt stemningsleie, erfaring med selvmordsforsøk og hyppig utsatthet for mobbing. Tre av fire ungdommer med spilleproblemer har ett eller flere slike tilleggsproblemer. Vi kan på bakgrunn av denne studien ikke si noe om i hvilken grad slike tilleggsproblemer er en konsekvens av pengespill. Funnene understreker imidlertid betydningen av å kartlegge slik tilleggsproblematikk i behandling og behovet for å sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt.

Ungdom som spiller ofte på pengespill, har gjerne venner som også spiller ofte. Dette kan ha flere forklaringer: at spill for mange foregår i samvær med venner som en felles underholdning, eller at tilgjengelighet av spill og sosiale normer rundt spill er felles betingelser for pengespill i vennemiljøer. Blant ungdom med pengespillproblemer er det større forekomst av ensomhet, og det er mulig at den sosiale kontekst rundt pengespill endres gjennom utviklingen av en spillekarriere.

Funn i denne studien peker også i retning av at foreldre spiller en viktig rolle i forhold til ungdoms pengespill. Ett viktig funn i så måte fra Ung i Norge-studien er betydningen av foreldrenes tilsyn med ungdommene og relasjonen mellom foreldre og ungdommer. Det er mulig at et godt emosjonelt klima innad i familien, samt det å gi ungdommene tillit og ansvar samtidig med tydelig grensesetting, kan bidra til å redusere risikoen for å utvikle spilleproblemer.

Rapporten peker avslutningsvis på noen implikasjoner av funnene for forebyggende tiltak, behandling og videre forskning. Av kontrollpolitiske tiltak vil en bedre håndheving av aldersgrenser kunne være ett viktig virkemiddel for å begrense omfanget av pengespill og pengespillproblemer blant ungdom. Det vil være behov for en betydelig styrking av kompetanse og kapasitet for behandling av unge med spilleproblemer. Dette må også sees i sammenheng med at svært mange ungdommer med spilleproblemer også har andre alvorlige problemer. Det vil i også være viktig å bedre kunnskapsgrunnlaget for utvikling av forebyggende tiltak og behandling.



**DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT**

Norsk Tipping AS
2325 Hamar

Deres ref
Brev 15.01.2004

Vår ref
2003/2918 AØ/LS RFS

Dato
26.05.2004

**NORSK TIPPINGS UTbetalingsAUTOMATER – SPILLEREGLER OG VILKÅR FOR
OPPSTILLING**

Det vises til Deres brev 15.01.2004, samt Lotteritilsynets uttalelse i saken 19.1.2004. Vedlagt følger departementets vedtak vedrørende spilleregler og vilkår for oppstilling av Norsk Tippings utbetalingsautomater.

Den 17. juni 2003 vedtok Stortinget regjeringens forslag i Ot.prp.nr.44 (2002-2003) om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen. Fra 1. januar 2006 vil Norsk Tipping AS ha enerett til oppstilling av gevinstautomater på det norske markedet. Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. er således endret og omfatter lotterispill som avholdes ved bruk av utbetalingsautomater, jf. lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. § 1 første ledd bokstav e. Etter pengespilloven § 11 fastsetter departementet spilleregler for de spill loven gjelder for.

I samsvar med forutsetningene for Stortingets vedtak skal antallet automater reduseres fra ca 18 000 til 10 000. 18-årsgrensen skal opprettholdes og automatene vil ikke bli tillatt i dagligvarebutikker eller i åpne områder i kjøpesentra, men kan stå oppstilt i storkiosker, på serveringssteder eller i særskilte spillehaller/spillkaféer.

Departementets vedtak innebærer at hvert spill skal vare i minimum 3 sekunder. Dette vil innebære en fordobling av spilletiden i forhold til gjeldende krav for dagens automater, og vil gjøre spilletilbudet mindre offensivt.

Deltagelse i spill på automaten skal skje ved at man deponerer kontanter i automaten. I tillegg vil spilleren kunne bruke gevinster direkte til nye spill. Også de verdibevis som skrives ut av automaten vil kunne brukes til nye spill uten å bli vekslet inn i kontanter. Automaten skal ikke kunne ta i mot større sedler enn kr 200,-.

Postadresse
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 866

Administrasjons- og
økonomiavdelingen
Telefaks
22 24 78 16

Saksbehandler
Rolf Francis Sims
22 24 78 25

Spilleren kan når som helst få utbetalt sitt tilgodehavende i automaten, herunder deponert beløp og oppnådde gevinster. Det er også vedtatt at det skal legges inn en stans i spillet og utskrivning av verdibevis dersom akkumulert gevinstbeløp overstiger kr 1500,-. Utbetaling av gevinster og annet tilgodehavende skal skje via verdibevis som kan veksles i kontanter hos lokalinnhaver.

Bruk av lyd på automaten skal være diskret og tillates kun når automaten er i spill. Utbetalingsautomatens hvilemodus skal utformes slik at den ikke tiltrekker seg unødvendig oppmerksomhet. Lydnivå og bruk av lys skal kunne justeres på oppstillingsstedet for å tilpasses de lokale forhold.

Automatene må være utformet slik at de trekningene som foretas er basert på tilfeldighet. Såkalte "near-miss" funksjoner er ikke tillatt.

Departementet har fastsatt at gjennomsnittlig gevinstprosent ikke skal være lavere enn 75 %, og at automatene kan gi gevinster på inntil kr 1500,-. Dette er en reduksjon i forhold til dagens automater, som har en gevinstandel på minst 78 % og kan gi gevinster opp til 2000,- kr. Det framgår av Lotteritilsynets uttalelse at det er usikkert i hvilken grad færre og høyere gevinster skaper større risiko for spilleavhengighet enn et større antall små gevinster. Tilsynet understreker også at store gevinster tidlig i spillet kan virke inn på spilleadferden. Ut fra en sammenligning med andre nordiske land og hensynet til eksisterende nivå i automatmarkedet har Lotteritilsynet tilrådd at maksimal gevinst reduseres til kr 750,-.

Departementet mener gevinster opp til 1500,- kr vil kunne åpne for at det utvikles mer langvarige og underholdningspregede spill enn i dagens automater. At maksimumsgevinsten i andre lands mer rendyrkede pengespillautomater er lavere enn dette bør ikke hindre bestrebelsene på å utvikle automatspillene fra å være rene pengespill til å få et sterkere preg av underholdning. Effekten av å beholde maksimalpremien på et relativt høyt nivå vil imidlertid fortsatt måtte vurderes fortløpende i forhold til uheldig spilladferd. Blant annet vil kravene til den tekniske plattformen og kontrollnettverket sikre at det fortløpende kan gjennomføres en effektiv kartlegging av spilleadferden. En slik løpende kartlegging vil kunne gi grunnlag for justeringer i utformingen av alle krav til spillene.

I tillegg til den løpende kartlegging som nevnt vil departementet anmode om at Lotteritilsynet innen 1. august 2007 utarbeider en særskilt rapport med sikte på evaluering av de nye utbetalingsautomatene, i forhold til eventuelle negative konsekvenser, særlig med hensyn til spilleavhengighet.

Med hilsen

Henning Gorholt e.f.
ekspedisjonssjef

Eivind Tesaker
avdelingsdirektør

Kopi: Lotteritilsynet

GAMING REGULATIONS APPLICABLE TO CASH GAMING MACHINES

Laid down by the Ministry of Culture and Church Affairs on 18th May 2004 pursuant to Section 11 of Act no. 103 on Cash Gaming &c of 28 August 1992.

1. GENERAL PROVISIONS

The present regulations apply to games made available via Norsk Tipping AS's pay-out machines. Play on pay-out machines installed in bingo halls and on Norwegian vessels in regular service between Norwegian and foreign ports is not covered by the gaming regulations.

A pay-out is taken to mean a prize machine that dispenses pay-outs in the form of cash or a redeemable value certificate, cf. 1(e), Section 11, Lottery Act of 24 February 1995.

Play on pay-out machines is subject to an 18-years minimum age limit. In order to redeem winnings, the player is required to be able to prove that he/she is aged 18 or over. The premises at which the machine is situated (hereinafter "premises") are prohibited from paying out winnings to persons under the age of 18, and notice to that effect must be given by appropriate means.

Norsk Tipping AS may prohibit gaming at its discretion entirely or in part at all or individual premises as dictated by commercial, technical, security or social-policy considerations.

The gaming attendant at the premises may prohibit play if regard for compliance with the 18-years age limit so requires or as necessitated by other compelling considerations.

The composition of games on the individual cash gaming machine may be changed at any time by Norsk Tipping AS.

2. REQUIREMENTS APPLICABLE TO PAY-OUT MACHINES

The pay-out machine is activated and primed for play by the deposit of an optional amount in the form of cash or a value certificate inserted in the pay-out machine. Any credit balance shall at any time be indicated by a display on the pay-out machine.

The pay-out machine may not accept bills of higher denomination than NOK 200. Play must be paid for by deductions from the credit balance.

The pay-out machine may contain one or more games. The pay-out machine shall contain sufficient information and instructions concerning the games available and the pay-out attainable.

3. REQUIREMENTS APPLICABLE TO THE GAMES

3.1 Game format

A game sequence is taken to mean the completion of a single game, from when the stake is placed until a new stake can be deducted from the credit balance. A game sequence may consist of:

- a) Main game: the basic component in a game sequence.
- b) Bonus games: component of a game sequence in which the pay-out attained in a main game can be staked in order to raise the total winnings.

The player shall have the option to refrain from playing a bonus game. Bonus games are not permitted if the winnings from the main game exceed NOK 100. No more than three bonus games may be offered within a game sequence. The scope of the bonus games must not exceed that of the main game.

The player must at any time have the option of ending play between each game sequence.

A game sequence must not be of a duration less than 3 seconds.

Any sound effects in the pay-out machine must be discreet and are permissible only during play. The sound of jangling coins is not permitted.

The pay-out machine's standby mode must be designed so as not to attract undue attention. The sound and light levels must be adjustable to conditions at the premises.

The software must not be constructed in such a way that the player might be given a misleading impression that he/she is about to make a win ("near-miss").

The software must be designed so that the draws are made randomly. The player should be able to affect the outcome of play through choices and player-skill.

3.2 Prizes

The theoretical mean return percentage must not be less than 75%.

The maximum pay-out applies to an entire game sequence, including main game and bonus games and may not exceed NOK 1,500.

The pay-out machine shall not accumulate and pay out winnings by making a provision for this purpose from stakes made over multiple game sequences (progressive Jackpot prizes).

The theoretical mean loss from continuous play on a pay-out machine shall not exceed NOK 2,200 per play-hour. The mean loss per hour is a product of game speed, return percentage and stake amount.

4. CREDIT BALANCE PAY-OUTS

As and when required by the player, the pay-out machine must provide the option to redeem any credit balance, including amounts deposited and winnings achieved.

A credit balance may be paid out as a printed value certificate redeemable for cash. The value certificate must be redeemed within 30 days of the print date from the proprietor of the premises at which Norsk Tipping has installed pay-out machines.

The value certificate must contain information about the operator, name and address of the premises, date and time, amount, check ID, validity symbol and expiry date.

If the accumulated winnings and amounts deposited combined exceed NOK 1,500, a value certificate worth NOK 1,500 shall be printed out automatically. Any credit balance may be used as a stake in further play or printed out on a fresh value certificate.

Uncollected prizes shall be transferred to a special fund.

5. NETWORK CONNECTION

The pay-out machine must be connected to an electronic network in which the progress of play, deposit of stakes and pay-outs of winnings, etc. are recorded in a satisfactory manner. The network must also permit control of the games on offer in the individual pay-out machines.

6. EXCLUSION OF LIABILITY

Neither Norsk Tipping nor the proprietor of the premises shall be held liable for any inconsistency between the games cited on the pay-out machine or on the value certificate, and the games or values recorded in the company's central system, or for any inconsistencies between the choices made by the player and the choices as recorded in the company's central system. Neither Norsk Tipping nor the proprietor of the premises shall be held liable for any value certificate that is stolen or otherwise lost. Neither Norsk Tipping nor the proprietor of the premises shall be held liable for any loss sustained as a result of breakdown, interruption of the connection between the pay-out machine and server, or other forms of technical failure. In case of any dispute, the data recorded in the company's central system will be taken as definitive.

Norsk Tipping AS will not be held liable for any losses caused by the proprietor of the premises through the proprietor's processing of the value certificate in the form of incorrect pay-outs, or for losses sustained by the player in any other way.

A player must bear any losses as a result of his/her failure to observe the provisions of Norwegian Law, gaming regulations or detailed directives given in pursuance of these gaming regulations. Neither Norsk Tipping AS nor the proprietor of the premises shall be liable in damages for not having notified players of any error.

The proprietor of the premises shall be held liable in damages solely for losses sustained by a player if such loss is due to gross or culpable negligence on the part of the proprietor or persons in his service. The proprietor's liability in damages is under any circumstances limited to the value of the maximum pay-out.

7. COMPLAINTS

Any player who has not been paid the prize to which he or she asserts a claim, or in the case of other circumstances contested by player, shall submit his/her own complaint. The complaint must be made to the proprietor of the premises immediately after the game in question has been completed.

If the proprietor of the premises is unable to accept the player's complaint, the player shall be notified of his/her recourse to bring a complaint before Norsk Tipping. The complaint shall be submitted in writing, on the designated form available either from the proprietor of the premises or from Norsk Tipping. If the complaint form is not used, the letter of complaint must provide sufficient details for Norsk Tipping to be able to identify the game in question. The letter of complaint must be post-marked not later than 1 week after the event under complaint.

If a player's complaint is not upheld by Norsk Tipping AS, the player shall be notified that he/she may submit a written complaint to the Norwegian Gaming Board.

8. SUPERVISION AND CHECKS

In accordance with Section 14 of the Act on Cash Gaming, the Norwegian Gaming Board is responsible for supervising the operation of pay-out machines belonging to Norsk Tipping. The Norwegian Gaming Board shall protect the interests of players and ensure that the play is in compliance with legislation and the gaming regulations.

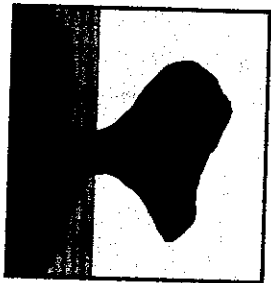
9. OTHER PROVISIONS

The gaming regulations enter into force with effect from 1st August 2004

Norsk Tipping AS may issue more detailed provisions for the gaming regulations.

L

LOTTERITILSYNET



Årsmelding 2003

Visjon

«Loteritilsynet skal fremme ei sunn utvikling i spel- og lotterimarknaden, og medverke til ei forsvarleg fordeling til det frivillige og humanitære Noreg»

Innholds

Det store kontrollåret	4
Rekneskap i balanse	6
Fakta om Lotteritilsynet	9
Sterk auke i pengespel	10
Internettspel for milliardar	14
Salsing på effektive nettsider	16
Tre møte med marknaden	17
Nye oppgaver for juristane	18
Kontrollarbeidet blir utvida	20
Seksjon Hamar på eigne bein	22
Mange har problem	24
Ungdomsundersøkinga	25
Stort behov for råd og hjelp	26
Aktiv rolle internasjonalt	28
Lotteritilsynet fekk språkpris	29



Det store kontrollåret

Flere sentrale kontroll-oppgåver kom i hamn i 2003. For det første vart endringane ved Seksjon Hamar fullførde i november, då Lottertilysnet sine tilsette fullt ut overtok ansvar for å kontrollere Norsk Tipping sine pengespel. Frå årsskiftet vart dessutan kontrollen av Norsk Rikstoto overført til Førde der det no er fortløpende revisjonskontroll av alle totalsatsorspel.

Endringane i kontrolloppgåvene hjå dei to store statlege pengespelektatane har vore krevjende, men vi kjemner oss sikre på at vi har vart rett straktegj. Å sikre spelaren sine interesser er eit overordna mål, og vår kontroll skal sikre at det ikkje kan stillast spørsmål ved gjennomføring av dei statlege spela. Vidare er det heller ikkje vill om at vi har vart kontrollmodellar som er kostnads effektive, og som også gir ein produktivtetsauke.

Men for å få til eit vellukka resultat var det heilt nødvendige at vi kunne overføre den kunnskap og kompetanse som dei offentleg oppnemnde notarane sat med. Det har vi klart, og Lottertilysnet er takknytt for den positive innstillinga vi i denne prosessen vart møtt med hjå notarane på Hamar og i Oslo forutan i Norsk Tipping og Landbruksdepartementet. Lottertilysnets kontrollseksjon har også bak seg det første fulle kontrollåret med automatar og hestesport ure i fette. Resultatet vart at vi måtte sita ned på over 1400 brot på lover og forskrifter, og dette ligg over det vi hadde venta. Sjålv om aktane gjennomgåande viser god vilje til å rette på feil som blir påviste, er det ingen grunn til å slakte på kontrollen. Tvert om – Lottertilysnet kjem til å skjerpe kontrollen med automatrmarknaden utover i 2004 og neste år. Bakgrunnen er naturlegvis dei endringane Stortinget har vedteke, og som gjer at merkeparten av dagens automatrmark skal vere ute av marknaden 1. januar 2005. Lottertilysnets arbeid med negative sider ved pengespel tåk til å gi resultat. I 2003 kunne vi publisere to forskingsrapportar som gav oss ny og viktig insikt i kva som er konsekvensane av den spellemarknaden vi har hatt her i landet. Rapportane stadfesta at pengespel medfører problem for mange nordmenn, og det er grunn til å merke seg ved funn som viser at særleg unge menneske ser ut til å få problem av ymse slag på grunn av si speleåttend.

Det er viktig å sjå til at den nye kunnskapen ikkje støvar ned. For Lottertilysnets del er det så prioritært oppgåve å følgje opp forskinga slik at vi kan ha øversikt over utviklinga av problematikkinga. Dessutan er det viktig at styresmaktene legg den nye kunnskapen til grunn ved vurderingane av speletilbod på den framtidige pengespelemarknaden her i landet. Juridisk avdeling har hatt eit travelt år som følgje av mellom anna stor pågang frå personar som ønskjer inntømsjon om - og vurdering av pyramidar og pyramideliknande konsept som har gått som eld i turt gras siste året. Framleis sit vi med uklære grenser mellom ulovlege pyramidar og lovlege netterkssal i vårt arbeid med denne delen av marknaden. Dessutan påfører ulovlege lotten, særleg i medium som radio, TV, aviser og vekeblad, juridisk avdeling mykje arbeid. Ofte er dette konkurranse som tippar over i lotteri som forsynar seg av ein marknad som mange operert ser på som attraktiv. Dei fleste som får pålegg om å stoppe, tek dette til etterretning, men det hindrar likevel ikkje at nye konsept dukkar opp.

Kultur- og kyrkledardepartementet delagerte i 2003 den løpande kontrollen med lov om pengespel til Lottertilysnet. Bakgrunnen er at utlendske speleopparar står stadig prøver å komme seg bakkegen inn i den norske pengespelemarknaden. Så langt har desse illegale aktar



rane ikke fått noko avglø-
rende forreste. Men basert på
regnslene fra grannelanda,
særlig Sverige, er det grunn
til å vente at åstaka på den
nasjonale pengespelpolitik-
ken vil auke. For å under-
støtte at styresmaktene tek
dette alvorleg, politimeide
lattertilsynet hausten 2003
to erier som tok inn annon-
ser for eit utværlandsk selskap
for å tilbyr pengespel i kon-
sultasjonen med Norsk Tipping
om pengespel.
Etter at 2003 vart kvarda-
net for det utværlandske organi-
sasjonen gjaldt struktura. Det

skjedde ved at Lottetilsynet,
med verknad frå 2002 til
2005, gav generell dispensa-
sion frå kravet om rekne-
skapsplikt etter rekneskaps-
lova og revisjonsplikt etter
lov om revisjon og revisorar.
Likevel må det understrøkast
at det skal førast rekneskaps
som gjer det mogleg å føre
kontroll med kvar inntektene
frå lotteriemarknaden tek
vegen i organisasjonane.
Lottetilsynet ønskjer å ha
ei opa der mot aktørane i
pengespelmarknaden, og har
som mål å ha ein årlag konfe-
ranse der vil set aktuelle saker

på dagsorden. I år var turen
komen til Bingofolket, der
mellom anna livet etter Ot.
Prop 44 stod sentralt så langt
styresmaktene på det tids-
punkt kunne oppsummere
stoda. Seinhaustes 2003 invl-
terte vi også edet frivillige
Noreg» vil ein konferanse om
aktuelle tema. Mange sen-
trale færedrag gjorde at vi
har fått gode tilbakerel-
dingar. Vi blir oppmoda om å
ta fleire slike initiativ for å
skaffe det frivillige Noreg ein
fastare møteplassform der
aktuelle tema kann belyst og
diskuterast.

Atle Hamar

Atle Hamar
Direktør



Rekneskap i balanse

Del to første åra etter etableringa i 2001 var ein oppbyggingsperiode med aukande utgifter etter kvart som tilsette, utstyr og driftsfunksjonar kom på plass. Ved budsjetteringa for 2003 kunne vi leggje til grunn talmateriale frå dei to første driftsåra, og budsjetteringa vart sikrara. Det har likevel vore nødvendig å ha ein viss buffer på mellom anna lønnsbudsjettet og på posten for reiser.

Bert Hovland er avdelingsdirektør ved administrativ afdeling i Lortentittlynet.

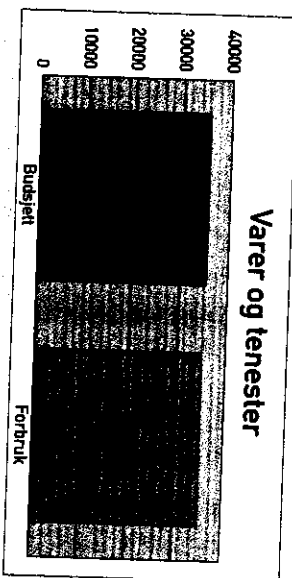
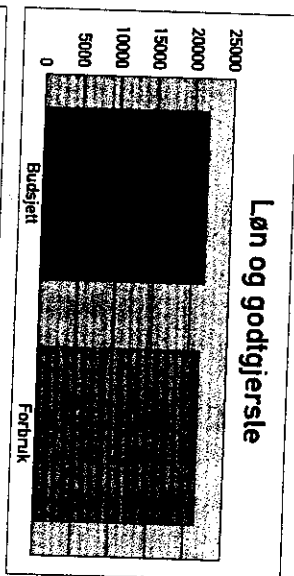
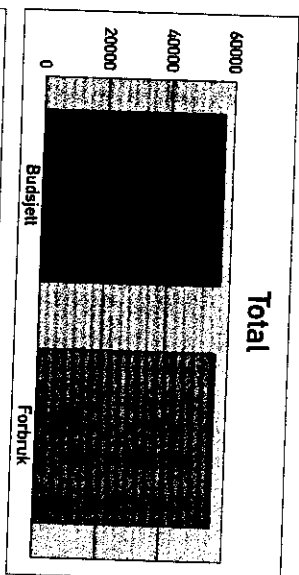


Driftsbudsjettet for 2003 var på 57,5 millioner kroner. Samla forbruk enda på 56,5 millioner kroner. På løn og godtgjersler vart det eit mindreforbruk på 0,4 millioner kroner, medan det på varer og tenester var 0,6 millioner kroner i mindreforbruk. Løn og godtgjersle utgjer 38 prosent av forbruket.

Lønsutbetalingane var meir stabile enn i dei to føregående åra fordi dei fleste stillingane var på plass og fekk heilårsfrakt. Ordninga med notarar som kontrollere spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vart utvikla i 2003, og dette vart såleis det siste året med utbetalingar av godtgjersle til dette formålet.

Det har i oppstartfasen for Lotteritilssystem blitt investert ein del i it-utstyr og system-løysingar. Investeringane heldt fram i året som gjekk. Mellom anna har kontrollsystema for spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vore gjennom ei oppgradering. Internett- og intranett-løysinga for Lotteritilssystem vart også utvikla vidare for å kunne tilby betre tenester til brukarane våre.

Prosjektet for kartlegging av speleavhengighet i Noreg



vart ferdigstilte og sluttbeta-
ling på vel 0,5 millioner kro-
ner vart betalt i 2003. To for-
skingsrapportar vart publi-
sert.

Prøveprosjektet med hjel-

pellnle for speleavhengige
vart starta opp på vårparten i
samarbeid mellom
Lotteritilssystem og Sjukehuset
Innlandet HF Sanderud. I prø-
veperioden har hjelpepinja ei



økonomisk ramme på 2,2 millioner kroner fordelt på 2003 og 2004.

Lotteritilsynet refunderer over sitt budsjett den kostnaden Sjukehuset Innlandet HF Sanderud har med å drifte hjelpelinja. Prosjektet vert finansiert av Lotteritilsynet, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Lotteritilsynet har kjøpt omfattande tenester frå Brønnøysundregistra, Statens Innkrevningssentral og Justeressenet i 2003.

Samarbeidsavtalane er knytte til havesvis drift av Lotteriregisteret, innkreving av gebyr og kontroll av speleautomatar.

Samla forbruk på reiser var på 3,8 millionar kroner, 140 000 kroner meir enn året før. Den utøvande kontrollen stod for om lag 39 prosent av reiseutgiftene.

Lotteritilsynet er fullt ut inntektsfinansiert. Det vart budsjettert med 62,2 millionar kroner i gebyrinntekter i 2003. Det vart kravd inn 6,3 millionar kroner meir enn dette. Inntektene i 2003 gjeld gebyr for oppstilling av speleautomatar, godkjenning av lotteri-verdige formål, autorisasjon av entreprenørar og lokalinnhavarar og typegodkjenning av speleautomatar. I tillegg betalar Norsk Tipping og Norsk Rikstoto årsgebyr på til saman 9,6 millionar kroner.

Det er sakshandsaminga i politiet som genererer gebyra for autorisasjon av lokalinnhavarar og for oppstilling av automat. I 2003 summerte desse gebyrinntektene seg til vel 66 millionar kroner. Dette utgjorde helle 85 prosent av dei totale gebyr- og refusjonsinntektene til Lotteritilsynet.

Utgifter Lotteritilsynet

Kap. 0305, Post 01 Driftsutgifter

Løyving	kr	57 452 000
Rekneskap	kr	56 495 000
Mindreutgift	kr	957 000

Inntekter frå spel og lotteri

Kap. 3305, Post 02 Gebyr

Løyving	kr	62 200 000
Rekneskap	kr	68 473 000
Meirinntekt	kr	6 273 000

Kap. 3305, Post 03 Refusjonar

Løyving	kr	9 565 000
Rekneskap	kr	9 705 000
Meirinntekt	kr	140 000

Årsverk

Per 31.12.2003 hadde Lotteritilsynet 46 fast tilsette og 2 i engasjement, 2 i vikariat. Tabellen under syner arbeidsstyrken i 2003 omteikna i årsverk.

	Kvinner	Menn	Sum
Direktør, Stab og Administrativ avd.	10,2	4,8	15,0
Juridisk avdeling	3,3	4,6	7,9
Teknisk avdeling	8,0	15,2	23,2
Sum	21,5	24,6	46,1
Prosentvis fordeling	46,6	53,4	100

Sterk omsetningsauke på pengespel

Omsetninga i norske pengespel og lotteri viser også i 2003 ein kraftig auke. Førrelse tal frå Lotteritilsynet tyder på at det i fjor vart omsatt for brutto om lag 36,7 milliardar kroner, medan talet for 2002 var 30,1 milliardar¹⁾.

Omsetninga på norske pengespel og lotteri i 2003 utgjer 8 000 kroner per innbyggjar her i landet. Når gevinstane er trekte frå, la nordmenn i fjor igjen 10,7 milliardar på pengespel. Dette nettotalet utgjer 2 300 kroner per innbyggjar. Innsatt på utanlandske internettspel kjem i tillegg. Lotteritilsynet estimerer at nordmenn spelte for 1,4 milliardar på utanlandske nettsadar i 2003. Lotteritilsynet har enno ikkje kartlagt kor mykje av spel- og lotterinntektene som gjekk til føremåla.

Spel- og lotterimarknaden 2003

	Millioner NOK		Millions EURO	
	Brutto	Netto	Gross	Expenditure
Norsk Tipping (eigne spel)	8 921	4 140	1 115	517
Rikstoto	2 414	810	302	101
Talspelet Extra	822	411	103	51
Automatar *	22 100	4 400	2 760	550
tivoli;no / SMS;jackpot ²⁾	13	3	2	0,6
Lotteri (eksklusiv Flax) *	500	400	60	50
Bingo *	1 900	500	240	60
Totalt	36 700	10 700	4 580	1 330
Per innbyggjar ³⁾ (avrunda)	8 000	2 300	1 000	300

¹⁾ Per capita

²⁾ Estimat. Estimerer omsetning i NOK er runda av til næraste 100 million, og i EURO til næraste 10 million.

Tabellen viser brutto og netto omsetning. Brutto omsetning er samla innsatsbeløp⁴⁾. Netto omsetning er beløpet som spelarane har lagt igjen etter at gevinst er utbetalt. Nettoen blir delt mellom føremålet, entreprenørløyper og lokalinnhavar.

1) Ansettstikken for 2002.

2) Norges Bank. Avgjennomsnitt av midtkurs 2003: 8,0039

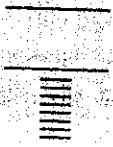
3) Omsetninga til tivoli;no er 1,8 mill brutto og 2,4 mill netto. For SMS;jackpot hhv. 1,1 mill og 0,6 mill.

4) SSB, per 1. juli 2003: 4 565 107

5) For automatar innberett innsatsbeløp, ikkje medrekna verdi av gjenspel.

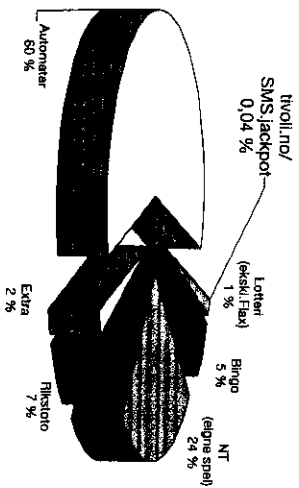


Riddgevar Jonny
Engesa er ansvarlig
for statstikken i
Lottetilsynet.

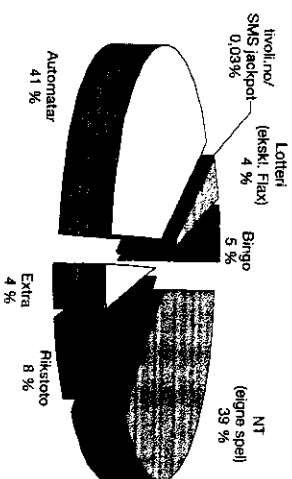


Spel og lotteri – prosentvis del av omsetninga år 2003

Brutto omsetning totalt 36,7 mrd



Netto omsetning totalt 10,7 mrd



Frå Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har vi fullstendige tal. Norsk Tipping si brutto omsetning er for eigne spel om lag uendra (- 0,2 prosent) og 8,9 milliardar kroner både i 2002 og i 2003. Norsk Rikstoto hadde ein reduksjon på 2,6 prosent, og fekk ei omsetning på vel 2,4 milliardar.

Vi har også endelegje tal for Extra, tivoll.no og SMS-jackpot. Talspelet Extra auka si brutto omsetning med 3,6 % i 2003 og enda på 822 millio-

nar. Internettspjelet tivoll.no hadde ei omsetning på nær 12 millionar i 2003, medan SMS-lotteriet SMS-jackpot hadde ei omsetning på litt

over 1 million kroner. 2003 er det andre året desse spela har vore i drift. For tivoll.no gir dette seg særskilde utslag i taloppstillingar som fører til ein stor reduksjon i brutto omsetning.

I fig. Norstespill.no (tivoll.no sin operatør) var 2002 eit lanseringsår der spel med høg gevinstprosent (95 %) og bruk av promoteringsspengar gav høg brutto omsetning. Med dei spel ein har hatt i 2003 har gevinstprosenten vore noko lågare (80 %). Dermed er brutto omsetning blitt lågare sam-

stundes som netto omsetning vart høgare i 2003. For den øvrige private delen av marknaden er tala førebøise estimat. Men

Lottetilsynet har hatt kontakt med ei rekke av dei sentrale aktørane og fått innrapportert nøkkeltal for ein del av omsetninga.

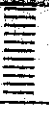
Spel på gevinstautomatar har også i 2003 auka kraftig. Lottetilsynet har innhenta tal frå 23 entreprenørar som samla hadde nær 13 900 automatar utplassert ved siste årskontroll. For resten av marknaden er det gjort ei framskrivning basert på 2002-tal, samstundes som vi har teke høgde for at det kom til ein skilnde mindre entreprenør med nye automatar. Per februar 2004 er det registrert 17350 godkjende automatar i lottetilsynet.

Lottetilsynet bereknar brutto omsetning på speleau-

tomatar til 22,1 milliardar kroner i fjor. Dette utgjer ein auka på nær 6,7 milliardar frå vårt estimat for år 2002, eller ein auka på i overkant av 40 %.

Den totale, netto omsetninga på automatane reknar vi med har vaks med om lag 1 milliard kroner, eller nær 30 prosent. Dei 23 entreprenørane vi har reelle tal frå hadde samla ein vekst på 29 %.

At brutto omsetning er nær veks noko meir enn netto omsetning kan forklarast med at gevinstprosenten framleis aukar. For 2002 var gevinstprosenten 78. For 2003 har gevinstprosenten auka til 80. Vi reknar også år med at hovudforklart



på denne aukten er utskifting av gamle automatar til nye. Utskifting av automatar har skjedd både gjennom 2002 og inn i 2003.

Både i 2002 og 2003 har vi nytta samla gevinstprosent i dei tala entreprenørane har oppgitt, og lagt denne til grunn for estimert brutto omsetning der vi berre har hatt tal for netto omsetning.

I 2003-talet er 69 prosent av brutto omsetning innrapportert frå entreprenørar. Resten er estimert. Sidan brutto omsetning inneheld estimat er det fallmarginalar. Om vi nytta 78 prosent gevinstdel i estimatdelen ville samla brutto

omsetning blitt 21,4 milliardar, og om vi nytta 82 prosent ville brutto omsetning blitt 22,7 milliardar. Dette påverkar likevel ikkje nettoomsetninga som er til fordeling blant organisasjonar, entreprenørar og lokalinnhavarar.

For 2002 oppga entreprenørar ei rekke forklaringsgrunnar på aukten: Overgang til nye automatar, skifte av oppstillingsstader, tettare oppfølging / mindre tid der automaten er ute av drift og klødesamarbeid.

Det er mykje dei same forklaringsgrunnane som blir nemnt for 2003. Effekten av nye automatar synest å ha hatt stor styrke også i 2003.

For bingo og andre lotteri har Lottetilsynet enno ikkje innhenta tilstrekkeleg tallmateriale til å gi eit presist oversyn for omsetning. Frå sentrale aktørar har vi fått inn tal og synspunkt som vi brukar i framskrivninga av 2002-tal.

Bingo med og utan entreprenør hadde i 2002 ei samla omsetning på 1,9 milliardar inklusiv sidespel. Vi reknar med at omsetninga gjennom 2003 samla sett har vore stabil. For dei tradisjonelle lotteriar, lokale/regionale og landslotteri, reknar vi med at marknaden totalt har hatt ein liten reduksjon.

6) Pengar som nye spelarar får, men som ikkje kan takast ut direkte. Eksempelvis gevinst som går til spelars spelkonti og kan då enten takast ut eller brukast på nye spel som då inngår i brutto omsetning.

Millionar	2002		2003		Endring	
	Brutto oms.	Netto oms.	Brutto oms.	Netto oms.	Brutto oms.	Netto oms.
Norsk Tipping (eigne spel)	8 940	4 056	8 921	4 140	-0,2 %	2 %
Rikstoto	2 479	829	2 414	810	-3 %	-2 %
Talspelet Extra	794	397	822	411	4 %	4 %
Automatar *	15 426	3 388	22 100	4 400	41 - 45 %	27 - 30 %
tivoli.no/SMS jackpot	36	2	13	3	-65 %	64 %
Lottteri (eksklusiv Flax) *	564	477	500	400		
Bingo *	1 910	515	1 900	500		
Totalt *	30 149	9 664	36 700	10 700	22 %	11 %

* Dejer av omsetninga er estimert og avrunda til næraste hundre million for år 2003.

ifraen nedgang stabil



Spelar for milliardbeløp på Internett

Lottentilslusnet har rekna ut at nordmenn i 2003 satte om lag 1,8 milliardar kroner på pengespel som blir for midla over Internett. Av dette vart nær 400 millionar satte på spel på dei lovlege norske nettstadene.

Til grunn for omsetningstallet ligg informasjon om kor mange som brukar Internett til pengespel, kor mykje det blir spelt for og kor ofte nordmenn brukar nettet for å satse på spel.

Informasjonen stammar frå tre meiningsmålingar som Opinion gjennomførde for Lottentilslusnet i 2003. Ved tre høve vart 1000 personar som var 18 år og eldre spurde. Konklusjonen var at fem prosent brukte Internett til pengespel. I 2002 svarte fire prosent av dei spurde at dei brukte Internett til pengespel.

Fem prosent tilslutar 156 000 personar, men då er ikkje dei som oppga å spele på World Games Incorporated, eller LifeWealth, medrekna. Feilmarginen er plus/minus 26 000 personar. Tendensen blant nettspelarane er at dei anten spelar på utanlandske nettstader eller dei er lojale mot dei tre norske nettstadene som har konsesjon til drift på nettet. Dette er Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og tivoli.no. På årsbasis spelte 39 prosent av dei spurde berre på norske nettstader, medan tilsvarende tal for utanlandske nettstader

var 45 prosent. Fire prosent svarte at dei spelte både på nasjonale og utanlandske nettstader.

Centret er ifølgje dei spurde den største aktøren i den norske marknaden av nettstadene som ikkje har lovlyve til å drive pengespel i Norge. 24 prosent av dei spurde nytta seg av dette speleselskapet, 19 prosent spelte på Unibet, åtte prosent på Expekt.

I 1 prosent oppga at dei berre spelte på WGI eller LifeWealth, men denne gruppa vart ikkje rekna med i dei vidare arbeiddet med statistikken fordi vi trur at beløp som er oppgitt kan skrivne seg frå anna enn pengespel/lotteri.

I løpet av eit kvartal satte 37 prosent av nettspelarane pengar 13 gonger eller meir, 10 prosent spelte frå seks til 12 gonger, og 29 prosent spelte frå ein til fem gonger. Totalt spelte nettspelarane 13,1 gonger i gjennomsnitt i kvartalet, og det kunne regjistrerast ein auke utover året. Nettspelarane vart også spurde om kor mykje dei satte siste gangen dei spelte på Internett. Her svarte 9 prosent at dei satte meir enn 500

kroner, 35 prosent svarte at dei satte mellom 100 og 500 kroner og 35 prosent oppga at dei spelte for under 100 kroner.

Lenge har det vore veldig usikre estimat på kor mykje nordmenn satser på pengespel på nettet. Lottentilslusnets nye estimat for 2003 konkluderer med at omsetninga ligg på totalt 1,8 milliardar kroner. Med utgangspunkt i tallet på spelarar operer vi med ein feilmargin på plus/minus 300 millionar kroner.

Eit kvart velt vi også litt meir enn kven det er som nyttar Internett til pengespel i landet. I 2003 var 84 prosent av spelarane menn.

Desutan er det ei klar overvekt av yngre personar som spelar på nettet. I fjor var 47 prosent av spelarane mellom 18 og 29 år, 32 prosent var mellom 30 og 44 år, og 19 prosent mellom 45 og 59 år. Berre ein prosent av nettspelarane var 60 år eller eldre.

Visste du at...

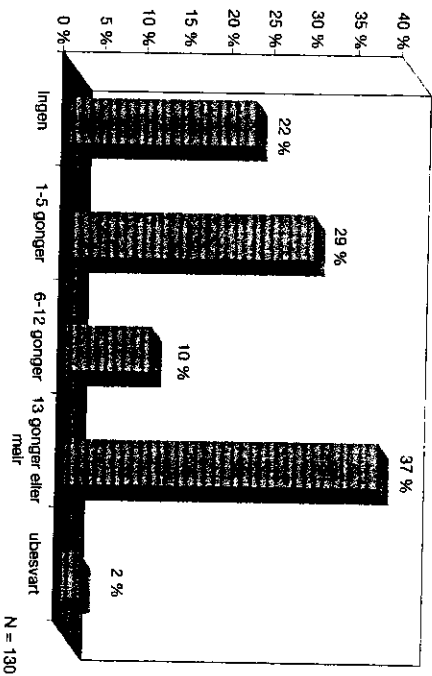
... Lotteritilsynet ved utgangen av 2003 har godkjent i alt 4 869 organisasjoner som lotteriverdiger? Om lag halvparten er idrettslag.

... det ved utgangen av 2003 totalt er tildelt 25 839 automatløyve i Norge? Naer halvparten av løyva er gitt til humanitære organisasjonar.

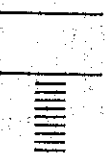
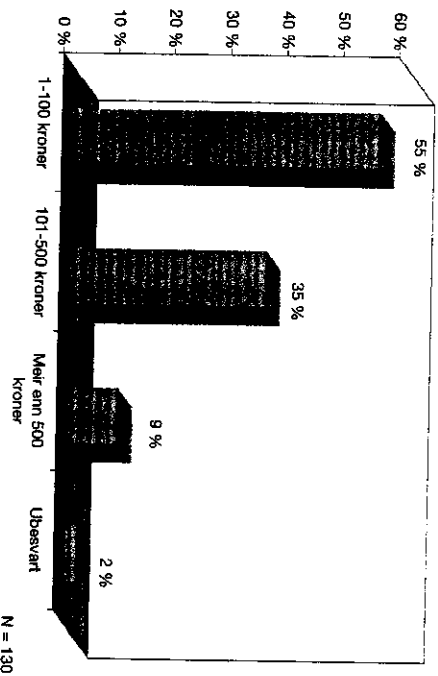
... Lotteritilsynet godkjende 21 nye bingo- og automatenreprenterar i 2003? Fire fekk avslag. Entreprenørane står for drifta av tilboda. Totalt er det nå 262 godkjende entreprenterar i landet.

... Lotterinemnda behandla 166 klagesaker i 2003? I 25 av sakene ga nemnda klagar medhald, 139 fekk ikkje medhald og to saker vart sende tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Spelt siste 3 månader



Innsats sist ein spele



Satsing på effektive nettsider

Lottertilsynet har investert i teknologi som skal sikre kvaliteten både på den eksterne og interne informasjonen.

Dette er ei satsing som er gjort for å seje Lottertilsynet i stand til å nå sitt mål om å gi rett og tilstrekkelig informasjon til rett mottaker så tidleg som mogleg. Difor er informasjon ein av dei fem verdiane Lottertilsynet har prioritert internt. Samtundes er det investert i ein teknologi som gjer at vi har gode verktøy å jobbe med i informasjonsarbeidet.

Eksternt oppnådde Internett-sida vår hausten 2003 fem av seks oppnåleige stjerner når det gjeld tilgjenge og brukarilpassing. Internett har vi utvikla ei intranettside som har vist seg å vere ein suksess. Slik nettsidene i dag fungerer, bidreg dei klart til å gi betre og meir effektivt drift både eksternt og internt.

Den teknologiske plattformen vi valde kan nyttast til å drifte inntil ti nettsider.

Såleis driftar også Lottertilsynet heimesida til Hjelpelinja (www.hjelpelinjen.no). I framtida er det venta at fleire nettsider kan knytast til Lottertilsynets teknologiske utstyr, mellom anna ei det planar om å etablere ei felles nordisk nett-



Toril Anita Espe er arkitekt i Lottertilsynet.

side med informasjon om pengespel. Som ein del av informasjonprofilen vårt Lottertilsynet si postliste gjerot tilgjengeleg på websida i 2003. I praksis vil det seie at både inngåande og utgåande

post skal vere tilgjengeleg etter tre dagar, og Lottertilsynet var mellom dei første som gjennomførde ei slik ordning i offentleg forvaltning. Oppretting og drift av Hjelpelinja medførte også

Tre møte med marknaden

del jobb i 2003. Etter initiativ frå Kultur- og kyrkjedepartementet vart dette tilbodet til speleavhengige og pårørende opna 28. april.

Telefontenesta blir utført av tilsette ved Sykehuset Innlandet HF Sanderud på Ottestad, medan Lotteritilsynet er ansvarleg for marknadstøring, resultat og rapportering til departementet.

Drifta er i første omgang eit prøveprosjekt som går ut år 2004, og drifta blir i prøveperioden finansiert av Norsk Tippings, Norsk Rikstoto og Lotteritilsynet.

Trafikken på 800 800 40 har halde seg stabil høgt heilt sidan starten.

Marknadstøringa av Hjelpelinja var vellykka, mellom anna takka vere økonomisk og praktisk bistand frå Statskonsult til produksjon av to TV-spotar. I tillegg vart det trykt og distribuert klissemærke til gevinstantomatane og folderar til butikkar og kioskar, og dette viste seg også å vere ein type marknadstøring som fungerer. Drifta av Hjelpelinja i 2003 vil bli nærare presentert annan stad i årsmeldinga.

Lotteritilsynet inviterte til tre konferansar og bransjetreff i 2003.

Mellom anna vart det halde eit seminar der bingobransjen vart invitert til dialog om framtida, og i tillegg vart det arrangert seminar om ungdom og pengespel og om det frivillige Norge.

Bingobransjen vart invitert til seminar i Førde 25. september. I alt var 67 tilreisende påmeldte til seminaret som bransjen ei stund har hatt ørnske om. Sentralt på seminaret stod oppfølging av lotterimarknaden etter dei vedtakne endringane i automattmarknaden frå 2006. Vidare stod statistikk for bingobransjen på programmet, forutan data frå Lotteriregisteret.

På konferansen vart det presentert tal som viste at det ved inngangen til 2003 var registrert 76 entreprenørar i bingomarknaden og dei disponerte 120 bingohallar. Brutto omsetning kom opp i nærare 1,6 milliardar kroner, derav 930 millionar på hovudspele. 17 prosent av netto omsetning gjekk til formåla i 2002, og det utgjør 67 millionar kroner. I tillegg omsette bingo utan entreprenør for estimerte 320 millionar kroner.

Etter at rapporten «Underholding med bismak» om pengespel blant norsk ungdom var offentliggjord, inviterte Lotteritilsynet 10. juni til dagskonferanse med søkjeslys på ungdom og pengespel i Førde. Konferansen samla rundt 60

tilreisande. Begge forskingsrapportane som vart publiserte i 2003 vart presenterte av høvesvis NOVA og SIRUS, og i tillegg hadde blant andre barneombod Trond Waage og representantar for Norsk Tipping sentrale bidrag.

Den 5. og 6. november sette Lotteritilsynet det frivillige Norge på dagsorden på ein konferanse i Førde. Konferansen samla rundt 100 tilreisande, og fleire av dei mest sentrale aktørane i det frivillige Norge var inviterte til å bidra, mellom andre den nye generalsekretæren i Røde Kors, Jonas Gahr Støre, Styreleiar Christian Thomassen i Rødt Barne hadde også innlegg, forutan forskingsleiar Håkon Lorentzen ved Institutt for samfunnsforskning. I tillegg var det også foredragshaldarar som saug det frivillige Norge med litt friare utgangspunkt, mellom dei var professor Frank Aarabrot og urbanist Erling Fossen.



Nye oppgåver for juristane

Sjålv om kraftaket med godkjenning av organisasjonar vart unnagjort i 2002, har ikkje juridisk avdeling hatt færre oppgåver i året som gjekk. Resultatet vart nok eit hektisk år i avdelinga.

Juridisk avdeling mottok også i 2003 ei stor mengde søknader frå organisasjonar om å bli godkjende. Ved årsskiftet viste tala følgjande:

- Godkjenning som lotteri- verdige organisasjonar: 1032 (4756 i 2002)
- Avslagne søknader: 137 (594 i 2002)

Vi trudde nok at denne saks-typen ville bli sterkare redusert, men avdelinga mottok stadig nye søknader om godkjenning, dels fordi eksisterande organisasjonar ynskjer lomtøker frå lotterimarknaden, dels fordi det kjem til nye lag og foreningar.

Avdelinga har vidare hatt stor pågang på saker om pyramidar og pyramide-liknande konsept. Grensa mellom ulovlege pyramidspel og lovleg nettverksal er uklår. Arbeidet med å legge særnorske reglar som regulerer denne aktiviteten, vart sist haust innstilt i påvente av eit EU-direktiv.

Ulovlege lotteri, særleg i medium som TV, radio, aviser, vekeblad og internett, er eit område avdelinga hadde særleg fokus på i 2003.

Gjennom informasjon og reaksjonar ved brot, har talet på ulovlege lotteri som er melde til Lotteritilsynet, gått noko ned samanlikna med tidlegare år.

Hausen 2003 delegerte Kultur- og kyrkledardepartementet deler av den løpande kontrollen med lov om pengespel til Lotteritilsynet. Dette førte til at vi fekk ansvar for kontroll og oppfølging av ulovleg formidling og marknadsføring av pengespel av andre enn Norsk Tippings. Juridisk avdeling har som følge av fullmakta reagert på fleire brot på pengespellova, og 5 saker vart seinhaustes politismelde – mellom anna annonsar for utanlandske pengespel i norske aviser.

Det siste året medførte også ein god del lov- og forskriftsarbeid i juridisk avdeling. Særleg fekk avdelinga oppgåver både i framkant og etterkant av Stortingets vedtak i juni om endringer i automatenmarknaden.

Desse har avdelinga vore representert på konferansar både nasjonalt og internasjonalt, for å oppdatere seg på utviklinga innan lotteri- og pengespelområdet.

Vi har registrert stor inter-

esse blant aktørane for å endre og utvikle lotterimarknaden. Det har ført til at det ved utgangen av 2003 låg føre 17 søknader om godkjenning av nye lotterikonsept. Der er tydeleg at mange





Rådgiver Synøve Pukallus og fjerstekonsulentene Johnny I. Gustavsen og Thomas Ørnulf Helgesen hadde nok ett travelt år bak seg på Juridisk avdeling i 2003.

ønsker å videreutvikle eksisterende lotteriformer, og framlegg til vilkår for nye konsept vart sendt på høyring 12. desember 2003. Juridisk avdeling har arbeidd for å halde eit høgt

servicenivå i Lottetrittsynet. Avdelinga har vidareført telefonvaktordninga som bidreg til rask og rett informasjon til dei som tek kontakt med tittsynet. Det same gjeld førespurnader per e-post eller via

vår heimeside. Avdelinga har også i stor grad hatt møte med private og offentlege aktørar i marknaden.



Kontrollarbeidet blir utvida

Utvikling av kontrollarbeidet stod sentralt i Lotteritilsynet i 2003. Kontrollseksjonen hadde sitt første fulle år ute i automatmarknaden, og kontrollen av Norsk Rikstoto sine spel vart styrka og flytta til Førde.

I tillegg vart dei planlagde endringane ved Seksjon Hamar gjennomført hausten 2003 (sjå eigen artikkel). Lotteritilsynet utførte i alt 11 441 kontrollar av private lotteri i 2003, og ein stor del av dette gjeld utbetalingssautomatar. Kontrollane avdekkte 1411 brot på lover og forskrifter, og av dette var 1242 brot på forskrift om oppstillingsløyve for automatar. Dessutan vart det påvist 48 tilfelle av mangelfull kontroll av aldersgrense på bruk av gevinstautomatar. Dei fleste av desse vart påvist i kjøpesentra og i andre større lokale. Talet 48 er etter alt å døme for lågt, fordi kontrollane av aldersgrense ikkje er kontinuerlege, men gjennomført som tilfeldig stikkprøver.

I løpet av 2003 vart 56 gevinstautomatar stengde og fem beslaglagde av politiet for manglande løyve eller typegodkjenning. 53 underhaldningsautomatar vart også stengde, forutan ein bingo og eit lykkospel med rulett.

Ved påviste brot på lovverket får aktøren pålegg og krav om å rette opp tilhøvet. Lotteritilsynets hovudinn-

trykk er at lotterimarknaden i stor grad responderer på pålegg og rettar opp feil, men mengda av feil og lovbrøt er såpass omfattande at behovet for kontroll framleis er stort.

Dei vestekne endringane i automatmarknaden fekk også konsekvensar for Lotteritilsynet. Mellom anna vart utviklingsarbeid med online kontroll stoppa, og i tillegg vart kravet om at gamle automatar skulle ut av marknaden innan 1. januar 2004 fråfalle.

Kontrollen av Norsk Rikstoto sine perigospel var også i støypeskeia i 2003. Kontrollen har lenge vore utført av notarar som stikkprøvekontroll i etterkant, og det var behov for utvikling av kontrollsystemet. I helle 2003

vart nytt utstyr utvikla og testa medan kompetansen vart overført frå dei gamle kontrollsystemet og notarane. Frå 1. januar 2004 vart den elektroniske kontrollen av totalisatorspela overført til Førde, der det er investert nærare to millionar kroner i nytt utstyr.

Ansvar for kontrollen av totalisatorspel er frå og med januar 2004 forankra i kon-

trollseksjonen i Lotteritilsynet, og heretter det tili dagleg revisjonskontroll av alle Norsk Rikstoto sine spel. Det skjer ved at Lotteritilsynet hentar seg på ein server hjå Norsk Rikstoto kvar dag. Denne feil og avvik raskare blir oppdagde. På den måten auk tryggleiken for spelaren

Førstekonsulent Jim-Anne
Hansen kontrollerer totalisa-
torspil på storskjerm.



Løpørt av 2003 utvikla også
Lottetilsynet eit system for
elektronisk trekning av lot-
teri, og dette går inn som ein
del av tilsynet sitt tenestetil-
bud til politiet i 2004. Hittil er
Lottetilsynet som har stått for
utvikling av Lottet.

bruktast til å skaffe styresmak-
tane oversyn over pengespel
og lotteri på nettet.
Utfordringa er mellom anna
å utvikle eit verkøy som kan
gjere kvalitetsøk på
Internett.
Nyvinninga Lottet-
registeret vart i 2003 tilgjen-
geleg for publikum og media
via Lottetilsynet si heime-

side. Her er det mogleg å
gjere detaljerte og lokale søk
om den norske lotterimark-
naden. Lottetilsynet fekk
mange gode tilbakemel-
dingar på at det opne regis-
teret både blir brukt og
verdsett.



Seksjon Hamar på egne bein

Kontrollen av Norsk Tipping sine pengespel gjekk gjennom endringar i 2003. Frå 1. oktober var det slutt på bruk av notatar. Lottertilsynet sine egne tilsette overtok ansvaret for kontrollen.



Bak endringane ved Seksjon Hamar ligg eit ønske om å utvikle og forbetre kontrollsystem der fokus i større grad var retta mot å spore feil og bruk av hendingslogg. Den gamle ordninga med bruk av notatar i kontrollarbeidet vart utvikla i hovudsak gjekk kontroll-

Konsulent Tove Stærvud og seksjonsleiar Kaare Sveen ved Seksjon Hamar:

arbeidet på Hamar uforandra første halvår, men frå mai vart bruken av notatar trappa

ned frå ni til seks inntil dei var heilt ute av arbeid frå 1 oktober. Fram til den tid ve erfaring, kunnskap og spel kompetanse som notarane hadde overført til dei seks sette ved Seksjon Hamar i no er ansvarlege for kontrollen av Norsk Tipping sine pengespel.

Visste du at...

... Aftenposten var den avisa som skreiv mest om spelemarknaden og Lotteritilsynet i 2003, med 85 oppslag? Deretter fylgde Hamar Arbeiderblad og Dagens Næringsliv.

... Lotteritilsynet sidan 2001 har mottoke 17 søknader om å starte nye lotteri som ikkje er regulert av gjeldande regelverk? 6 av desse søknadene gjeld løve til å starte lotteri på elektroniske plattformer som Internett, mobiltelefon, digital-TV og liknande. Alle søknader er avslagne inntil nye forskrifter ligg føre, med unntak av eit SMS-lotteri og nettspelet tivoli.no som fekk prøvelisens i 2001.

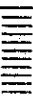
... Lotteritilsynet godkjende 46 av 58 søknader om å få halde landslottteri i 2003? Seks søknader vart avslagne. Tallet på godkjende søknader i 2002 var 63.



Marit Brakke (f.v.) og Anne Karl Steen var to av notisane som gjekk av hausten 2003. I midten konsulent Eva Andreassen.

I tillegg er kompetanse og forståing for treknings-systema bygt opp ved Seksjon Hamar med sikte på å bruke ressursane meir på problemløysing ved avvik og feil enn tidlegare. På grunn av behov for fysisk kontroll av trekningane i Lotto, vill Lotteritilsynet framleis ha lokale i Norsk Tipping sitt anlegg på Hamar. Både for dei tilsette på Hamar – og for Lotteritilsynet – var det ein strevsam operasjon å få endringane på plass, men i ettertid ser alle positivt på prosessen. Lotteritilsynet meiner endringane på Hamar har vore vellukka både kontrollmessig og kvalitetsmessig.

sig. Dessutan vil det nye kontrollregimet gi monalege gevinst økonomisk og representerer ein merkbar auke i produktiviteten. Sentralt i arbeidet med endringane har ei felles styringsgruppe i Norsk Tipping og Lotteritilsynet stått. Her blir endringane i kontrollarbeidet koordinert forutan at driftsproblem og utviklingsoppgåver blir løyste. Etter endringane er det seks tilsette ved Seksjon Hamar, inkludert seksjonleiar Kaare Sveen.



50 000 har, eller har hatt, problem

1,4 prosent av den voksne befolkninga i Noreg har eller har hatt eit speleproblem. Det er hovudkonklusjonen i befolkningsundersøkinga som Statens Institutt for Rusmiddel-forskning (SIRUS) gjennomførde for Lottertilslusnet. Granskninga vart offentleggjort i juni 2003.

Befolkningsundersøkinga vart gjennomført hausten 2002, og omfatta 10 000 personar i alderen 15 til 74 år. Av dei som deltok vart 57,6 prosent intervjua på telefon, medan resten fekk tilsendt skjema. Svarprosenten var 55. Konklusjonen på undersøkinga «Pengespill og pengespillproblemer i Norge» var at 1,4 prosent av den voksne befolkninga har – eller har hatt – problem med pengespel. Dette utgjør 49 000 personar.

Til saman 0,6 prosent av dei som har, eller har hatt, problem har vore patologiske spelarar, og det vil seie at dei har eit sjukleg tilhøve til pengespel. 0,8 prosent har eller har hatt det som er definert som eit speleproblem. 0,7 prosent av den voksne befolkninga vart definerte som noverande patologiske spelarar, og det utgjør 24 500 personar.

Dei som har problem med spel deltek generelt på mange ulike typar av pengespel. Det einskildspelet som flest problemspelarar har delteke i siste året, er likevel gevinstautomatar. 78 prosent av dei problemspelarane som har spelt på gevinstautomatar siste 12 månader har gjort det kvar veke eller oftare.

Befolkningsundersøkinga stadfester at nordmenn spelar mykje. Vel 80 prosent av den voksne befolkninga deltok i pengespel det siste året, og halvparten av dei spelar minst ein gong i veke.

Problemspelling er meir utbreidd blant menn enn kvinner. Mest problemspel finn vi blant menn i aldersgruppa 18 til 24 år, blant ugifte, personar med låg utdanning og husstandsinntekt under 300 000 kroner. Personar fødde i utlandet er også overrepresenterte. Befolkningsundersøkinga hadde eit budsjett på tre millionar kroner og vart finansiert

av Lottertilslusnet. Inkludert i prisen var også undersøkinga om pengespel blant ungdom som NOVA gjennomførde (sjå neste side). Til å følgje arbeidet, og bistå SIRUS undervegs i arbeidet, vart det sett ned ei ressursgruppe som vart leia av generalsekretær Anne Enger Lahnstein i Redningselskapet. Både «Pengespill og pengespillproblemer i Norge» og «Underholdning med bismak» som er omtalt på neste side, er tilgjengelege i sin heilskap på www.lottertilslusnet.no.

Pengespill og pengespillproblemer i Norge

SIRUS

Stor interesse for ungdomsundersøkinga

Det har vore stor interesse kring pengespel-problema som vart avdekkja i undersøkinga blant norske ungdomar. I mars 2003 vart konklusjonane offentliggjorde, og i juni var det over 60 tilreisande på ein konferanse om ungdom og pengespel som Lottetilsynet arrangererte i Førde.

3,2 prosent av alle norske ungdommar mellom 13 og 19 år har klare spelproblema, og dette utgjør ca 11 000 tenåringar. Det var konklusjonen i undersøkinga som Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomførte for Lottetilsynet.

Til grunn for resultatet i granskinga ligg det bruk av strenge vurderingar. Derksom mildre strenge kriterium blir lagde til grunn, meiner NOVA at tallet på norske tenåringar med spelproblema kan liggje ein stad mellom 11 000 og 20 000.

Granskinga om ungdommen sine spelevarer var ein del av den store undersøkinga «Ung i Norge 2002». Undersøkinga vart gjennomført av NOVA, og omfatta ca 12 000 skuleelevar.

Tre av fire norske ungdommar (78,5 prosent) spelte i løpet av det siste året på pengespel.

Spel på gevinstautomat stod for 32 prosent. Vidare stod tipping og Lotto for 26 prosent, skrapelodd og poker 12 prosent, kvar.

Granskinga viser at det er like vanleg for ungdom under 18 år å spele på gevinstautomatar som for ungdom som er 18 eller 19 år.

Det vart lagt til grunn strenge krav i kartlegginga av omfanget av spelproblema. For å bli definert som spelproblemar måtte ungdommen oppfylle alle følgjande tre kriterium: Dei må ha tydd til jøgn om pengespel, dei må spele meir og meir og dei må som oftest prøve å vinne tilbake det dei har tapt. Granskinga viser at ungdom

under 18 år spelte for ca 170 millionar kroner i året på gevinstautomatar.

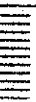
Granskinga viser elles ein del trekk som kan oppsummerast slik:

- Pengespel er meir populært blant gutar enn blant jenter
- Ungdom som spelar ofte har gjerne vener og foreldre som spelar mykje på pengespel
- Ungdom som spelar mykje er oftare frå låginntekts-familjar og har oftare foreldre med ikkje-vestleg bakgrunn
- Ungdom med spelproblema har lågare sjølvrespekt enn andre ungdommar
- Unge med spelproblema er i risikosona for sjølvmonds-tankar og forsøk på sjølv-mord
- Tre av fire unge med spelproblema har eitt eller fleire tilleggspolproblema

NOVA har påvist at ungdom, som har utvikla spelproblema det siste året, spelte gjennom-snitteleg 245 gonger. Dette tallet er om lag ti gonger så høgt som for unge utan telken til spelproblema.

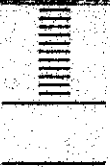
Dei fleste ungdomane har gjennomgåande låg innsats på pengespel. Ein tredjedel av dei spurde svarte at dei hadde satsa mindre enn 20 kroner som høgaste innsats. 2,1 prosent svarte at dei hadde satsa 1000 kroner eller meir på det meste.

NOVA-undersøkinga har avdekkja eit stort udekkert behandlingsbehov for ungdom med spelproblema. Behandling er eit tilbod som stort sett blir utført av fagfolk innan russektoren, og som er retta mot personar over 18 år. Barne- og ungdomspsykiatrien er rett adresse dag for ungdom, men med få unntak er det dei færreste i BUP-systemet som opplever å ha restensar tilgjengeleg.



Stort behov for råd og hjelp

Hjelpelinja for speleavhengige og pårørende vart opna 28. april i 2003. Fram til årsskiftet vart det gjennomført 2525 samningar. Såleis kan vi slå fast at det var stor treng for dette tiltaket.



Det var kultur- og kyrkjedepartementet som tok initiativet til Hjelpelinja, som vart oppna av kulturminister Valgerd Svarstad Haugland.

Nær personar ringjer Hjelpelinja, blir del mezt av helsepersonell som har opplæring i å hjelpe menneske som er i krise. Ved å ringe 800 800 40 får spelarvennane og pårørande hjelp og råd om behandling og etablerte støt- tegrupper del kan kontakte.

Pågangen har vore stor heilt frå starten, med klare toppar like etter opninga og i oktober. Fram til årskiftet vart det gjennomført samtalar med 1579 personar som oppga at dei var spelarar, og dette utgjorde vel 62 prosent av samtalan. 502 som ringde inn oppga at dei var pårørande, og det utgjør i underkant av 20 prosent. Resten av samtalan kom frå mellom andre helsepersonell, venter, media, og arbeidsgevarar. I dei tilfella der spelaren sitt kjønn er registrert, var 78

Thore Paulsen er dagleg leiar av Hjelpelinja.

prosent menn og 22 prosent kvinner. Der alder er registrert, var vel 39 prosent mellom 25 og 39 år, vel 33 prosent mellom 40 og 59 år og 14 prosent i alderen 18-24 år. I tillegg oppga nesten ni prosent av spelarane og pårørande at samtalen galdt ungdom under 18 år. I dei tilfella der innringjarane har oppgitt kva pengespeid dei særleg har problem med, oppgav vel 87 prosent at gevinstautomatane er det største problemet.

Størst pågang har det naturleg nok vore frå dei tettast berokta områda av landet, som Oslo, Hordaland, Akershus og Rogaland. Av dei som oppga heimfylke budde flest i Oslo (561) – òtterrast ringde frå Nord-Trøndelag (32).

Trafikken på Hjelpelinja er jamn frå ni om morgonen til 22 om kvelden. Trafikken om natta har vore mindre, og opningstida vil bli vurdert i løpet av vinteren 2004. 800 800 40 er eit gratis

nummer for dei som ringjer frå fasttelefon. Difor er det berre ei linje inn, og det kan vere ei forklaring på at det i 2003 var ein god del tapte anrop. Årsaka til dei tapte

anropa vil bli nærare analysert i 2004.

Ei brei marknadsføring av dei nye tilboda kan vere ei forklaring på at trafikken har vore jamn frå heile landet året gjennom. Media har med jamne mellomrom fokusert på dei nye tilboda. I tillegg stila

Statskonsult opp med midlar og bistand slik at det kunne produserast to TV-spottar som er vilt i «fulle fem» på NRK, og som kjøpt reklame i TV2. I tillegg vart det trykt opp 30 000 kilstrømmer som

aktører i automaten kan se seg villige til å setje opp på gevinstautomatar. Det vart og trykt opp fleire hundre tusen små foldatar som fleire større kjelder i kiosk- og matvarebransjen fordelte til sine butikkar. Blant innringarar som ringjer om eigne eller andre sine spelproblemer har dei fleste oppgitt kvar dei fekk tak i telefonnummeret til Hjelpelinja. Blant dei som

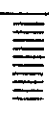
oppgav dette nemner 53 % gevinstautomatane, 19 % oppgav TV og 8 % telefonkatalogen / opplysninga¹. Andre kjelder er nemnt av 6 % eller færre.

Dritta av Hjelpelinja er delt. Sykehuset innlandet HF Sanderud står for gjennomføringa av sam-

talane, medan Lottetilsynet har resultatansvaret og er ansvarleg for marknadsføringa. Hjelpelinja er eit prøveprosjekt som går ut år 2004, og har ei budsjettamme på 2,2 millionar kroner som blir finansiert av Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Lottetilsynet.

Spiller du for mye?
80080040
www.hjelpelinja.no

1) Prosent av utval der dei som ikkje har nemnt eit særskilt spel er utelukka. Om desse var inkludert er andelen nær 65 %.
2) Prosent av utval der dei som ikkje har nemnt ei kjelder er utelukka. Om desse var inkludert er prosentane 35 % for gevinstautomatar, 13 % for TV og 6 % for telefonkatalogen / opplysninga.



Aktiv rolle internasjonalt

Lotteritilsynet prøver å spille et aktiv rolle i internasjonale fora der pengespel er tema. I nordisk sammenheng er det i gang prosjekt som er i ferd med å gi resultat, mellom anna når det gjeld statistikk over nøkkeltal i spel- og lotterimarkedet.

Helst frå starten har Lotteritilsynet delteke i GREF (Gaming Regulators European Forum) som kvart år møtest for mellom anna å diskutere og utveksle informasjon om spelpolitikk. Underdirektør Anniken Støylen vart frå 2003 vald inn som norsk representant i GREF sitt styre, og den arlege GREF-konferansen i 2004 blir arrangert i Oslo i juni med Lotteritilsynet som vertskap. Også i IAGR (International Association of Gaming Regulators) har Lotteritilsynet møtt sidan tilsynet vart etablert. Under 2003-konferansen i Lisboa heldt direktør Alle Hamar førerdrag om del to forskingsrapportane om speleavhengighet som vart publiserte i Noreg i 2003. Elles er det gjort forsøk på å seije pengespel over internett på dagsorden i internasjonale sammenheng, men det har så langt vist seg vanskeleg å få til samordna synspunkt. På nordisk plan er det etablert eit forum der regulatoriske styresmakter møtest to gonger i året. Forutan å utveksle informasjon om forvaltning og kontroll av penge-



Underdirektør Anniken Støylen.

spel, står felles nordiske prosjekt også sentralt. Så langt har dette mellom anna resultert i ei felles gruppe som jobbar med å få fram samordna statistikk for pengespel i dei fem nordiske landa. Den første felles statistikken vil venteleg vere klar i 2004. I tillegg er det også kontakt mellom regulatoriske styresmakter i Norden om teknologiske spørsmål. Såleis vart det i 2003 utveksla informasjon og fakta om kontrollsystem som er utvikla, slik at andre kan dra lærdom av området. Mellom anna har Lotteritilsynet i Sverige besøkt Lotteritilsynet for å sjå

på dei nye systema som er teke i bruk i kontrollen av totalatorløy.

Alt i 2003 starta førebuingane til det komande GREF-møtet som går av stabelen i Oslo 10.-12. juni. Det er venta rundt 60 delegatar til konferansen som blir avvikla ein gong kvart år. Lotteritilsynet deltek også på ein del messer og konferansar internasjonalt. Siktet er både å bygge nettverk og å oppdatere seg på utviklinga mellom anna når det gjeld pengespel og teknologi og juridiske prosessar som har relevans for lotteriområdet, mellom anna i EU.



Lotteritilsynet fekk språkpris

Landsamanslutninga av nynorskkommunar ga i 2003 målprisen til Lotteritilsynet for god, offentleg målbruk. Prisen vart delt ut på landstinget i samanslutninga på Ivar Aasen-tunet i Ørsta i april.

I grunnlegginga blir det trekt fram fram at Lotteritilsynet har ei medviten haldning til språk, og at språk har vore ein viktig og integrert del i oppbygginga av etaten.

All informasjon som går ut til brukarane frå leilinga i Lotteritilsynet blir forfatta på nynorsk, så sant det ikkje byr med mållova.

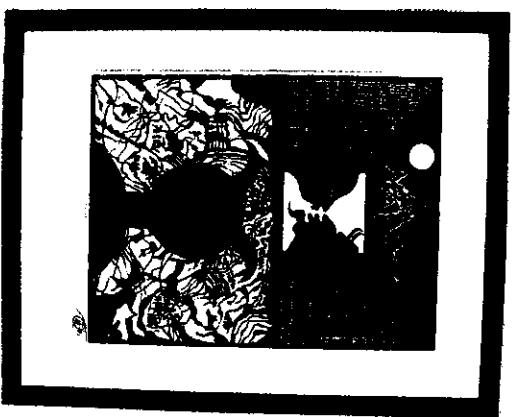
Landsamanslutninga for nynorskkommunar meiner at plasseringa av Lotteritilsynet i Førde, har hatt mykje å seie for å styrke nynorsken si stilling i det statlege styringsverket.



Direktør Atle Hamar mottok språkprisen på Ivar Aasen-tunet i Ørsta. Prisen var eit grafisk trykk av kunstnarèn Ludvig Eikaas.



Ein loket multikunstnar



Oddvar Torsheim (f. 1938) vaks opp i Naustdal, og har det meste av sitt ærmerkte kunstnarliv vore trufast mot Sunnfjord. Som biletkunstnar utvikla Oddvar Torsheim sin heilt spesielle strek- og stil som han har halde fast ved. Han utdanna seg ved Bergen kunst- og handverkskole, og debuterte på Vestlandsutstillinga og Høstutstillingen i 1963. Seinare er Oddvar Torsheim innkopt av mellom andre Nasjonalgalleriet og Riksgalleriet.

På mange måtar har Oddvar Torsheim utvikla seg til å bli ein multikunstnar. Han har publisert fleire bøker med dikt og eigne illustrasjonar. Dei seinare åra har han også utgitt musikk, der han framfører både Beatles og Bob Dylan i si eiga nyrorske sprakdrakt. Stolv har Oddvar Torsheim karakterisert seg på denne måten: Ein biletkunstnar med musikkiske, terapeutiske sidesprang.



Foto: N-tilfotø

På Oppedal som ligg vest i Vagsøy, nesten så langt vest som det er mogleg å komme på fastlandet, står ein skulpur i stein. Den særmerkte formasjonen har fått namnet Kannesteinen, og er eit kjent naturfenomen på Vestlandet.

Ingen veit kor mange tusen år det har teke havet å skape Kannesteinen, og ingen veit kor lenge det gar for den soppliknande formasjonen ikkje klarer å stå mot kreftene som kjem inn frå Nørskéhavet.

Kannesteinen er omt lag 2,5 meter høg, og er eit populært turistmal i Nordfjord. Ved fjøre sjo ligg Kannesteinen på land, medan bølgerne kan sluke den vesle klippa når det er flo og bølger.





**DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT**

The Minister Royal Ministry of Culture and Church Affairs

Tessa Jowell MP
Secretary of State
Departementet for Culture, Media and Sport
2-4 Cockspur Street
London, 8W1Y 5DH
England

KOPI

Your ref.

Our ref.
2002/2382 AØ/LS RFS

Date
15th May 2003

Dear Tessa Jowell,

The Nordic countries have been following very closely the formulation of the proposals for reforming the gaming regulation and industry of Great Britain. Indeed, national regulations for gaming activities need to be considered in light of the new reality, with a rapidly growing, global gaming market.

We agree with the considerations made in Great Britain – action is needed and action will require delicate considerations of a complex situation. It is our sincere believe that gaming, as a new cross-boarder phenomenon, requires international co-operation and agreements.

In our Nordic countries, gaming has traditionally been thoroughly regulated in order to uphold legitimate interests of public policy and order. The aim and the first ground for these restrictions and prohibitions is to avoid damaging social consequences such as problem gambling and fraud.

A second ground, which is not without relevance, is that lotteries may make a significant contribution to the financing of benevolent or public interest activities such as social and charitable works, sport or culture.

As we understand these concerns are not unique for the Nordic countries. Literally all European countries share this view in one way or another. The European Court of Justice has accepted these concerns as legitimate in several rulings. Consequently, it is acknowledged that the Member States of the European Union have legitimate reasons for regulating the gaming market in order to protect society from the negative aspects

of gaming.

Internationally, there are clear signs amongst an overwhelming and growing majority of OECD countries, towards a formulation of a norm of respect meaning that states cannot accept that gaming providers established in their territory provides games to citizens of other countries, unless special agreements exists. Thus, we believe that many countries with us share the view that regulation of the gaming market primarily is a concern for the state in question.

In the light of this, we are seriously worried about the policy proposals that will permit British providers of interactive gaming and betting to compete globally on the new Internet market.

While we acknowledge the need to confront the problem of offshore based Internet operations that target British citizens we are deeply concerned about the negative cross-border consequences of such a globalisation policy in the absence of agreements in the European Union or/and other international organisations.

If implemented, such a policy would seriously limit the liberty of the neighbouring countries of Great Britain to pursue an independent national gaming policy, including a policy of liberalisation restricted to national territory, with respect to the protection of consumers and measures against crime and pathological gaming.

Taking into account the widely practised policy of respect for national regulation in the international society, we urge the British government to take into consideration the legitimate interests of the Nordic countries as it goes on to deliberate further on a reform of the British gaming legislation.

In order to take the first step in a direction towards international co-operation, we propose that our policy advisors meet to pave the way for a common understanding of the problems we are facing.

We rest assured that it will indeed prove possible to develop an understanding between our countries as far as the determination of jurisdiction on the new on-line gaming market is concerned.

Yours sincerely,

Valgerd Svarstad Haugland
Norwegian Minister of Cultural and Church Affairs

467

180080040

HJELPELINJEN

for spilleavhengige

www.hjelpelinjen.no

Åpnet 28. april 2003

LOTTERITILSYNET

- Toårig prøveprosjekt
- Samarbeid mellom Sykehuset Innlandet Sanderud og Lotteritilsynet.
- Lotteritilsynet har prosjektansvar for gjennomføringen, retningslinjer og budsjett. Også hovedansvar for informasjon, markedsføring, statistikk og evaluering.
- Sykehuset Innlandet Sanderud har ansvar for daglig drift.
- Budsjettmessig ramme (2,2 mill NOK) dekkes av Lotteritilsynet, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i fellesskap.
- Formål med hjelpetelefonen:
 - * å hjelpe mennesker i krise
 - * henvise til annen hjelp (for eksempel behandling)
 - * samle informasjon om spilleavhengighet

De 10 første måneder

28. april 2003 – 29. februar 2004

- Erfaringer fra daglig drift
- Informasjon om innringere
- Kvalitet på data vi registrerer

Spillere har fått hjelp

Ikke systematisk evaluert, men

Mange ringer og flere gir positive tilbakemeldinger.

Bl.a. får spillerne rettleddning på hvordan komme i kontakt med hjelpeapparatet.

- hjelpeapparatet melder om økning i tallet på henvendelser

”Den typiske innringer”

- Mann
- Ca 40 år
- Automatspiller
- Problemene har toppet seg
 - uoversiktlig økonomi
 - samlivsproblemer
 - deprimert og rådløs
 - vet lite om løsningsmuligheter

(erfaring hos de som betjener telefonen)

Vi registrerer informasjon fra samtalene, blant annet ..

- Tidspunkt
- Demografiske trekk ved den som ringer
- Innhold i samtalen
- Om spillingen
- Konsekvenser av spillingen
- Spesielle kommentarer

Lukk uten registrering av samtaleid

Operator: _____

Dato: Samtalestart:

Samtalen gjelder: _____ Om innringer har fått tidligere samtale om samme spiller: ja nei ikke registrert

Innringer: _____ Spillers kjønn: ikke tema 99

Spillers skive status: _____ Bostedstype for spiller: ikke tema ikke tema

Spillers hovedinntektskilde: _____ Hvor ofte spilles pengespill vanligvis nå: ikke tema ikke tema

Spill der spiller har problem:

Hovetproblem

- Spill uten penger
- Gevinstautomater
- Tipping
- Odds
- Hest
- Bingo
- Skrapelodd
- Lotto/Extra
- Kasino
- Poker
- Andre kortspill
- Andre pengespill
- Usikker - vil ikke si
- Ikke tema

Tema i samtalen:

- Generell informasjon
- Skatte/veiledning (til innringer)
- Økonomisk rådgiving
- Informasjon om behandling
- Informasjon om selvhjelpsgrupper
- Oppfølgingssamtale (hvordan det går, har ringt før)
- Annet
- Ikke registrert

Kjennskap til hjelpeinnet:

- Spilleautomat
- Brosjyre hos tippekommisjoner/kiosk/butikk, etc...
- TV
- Radio
- Avis/Blad/Magasinet
- Internett
- Telefonkatalogen/Opplysningen
- Familie/venn/kollega
- Lege/sosialkontor/annet off. kontor
- Arbeidsgiver
- Annet
- Usikker
- Ikke tema

Konsekvenser av spillinnet:

Helsemessige konsekvenser:

- Nei, ingen
- Fysiske (for eksempel hode- eller magesmerter)
- Psykiske (for eksempel angst eller depresjon)
- Selvmordstanker eller forsøk
- Usikker
- Ikke tema

Svekkede relasjoner til mennesker nær seg:

Ikke tema

Konsekvenser i forhold til arbeid eller utdanning:

- Nei, ingen
- Fravær, konsentrasjonsproblemer
- Sluttet i arbeid eller skole (f. eks. oppsigelse)
- Annet
- Usikker
- Ikke tema

Spilles hovedproblemspillet på internett:

- Aldri
- Av og til
- Alltid
- Usikker
- Ikke tema

Om spiller noen gang har finansiert spillinnet med noe av følgende:

- Nei - ingen av disse
- Ulovlige handlinger
- Lånede penger
- Salg av eiendeler/eiendom (egne eller andres)
- Usikker
- Ikke tema

Hår spiller spillet nå:

Ikke tema

Samtale avsluttet

Samtalens varighet
(registreres automatisk ved samtalestart)

Merknader:

Fra oppstart til og med februar 2004 (10 mnd)

- anrop 12 083
- besvarte anrop 3 725
- svarprosent 31 %

Samtaler:

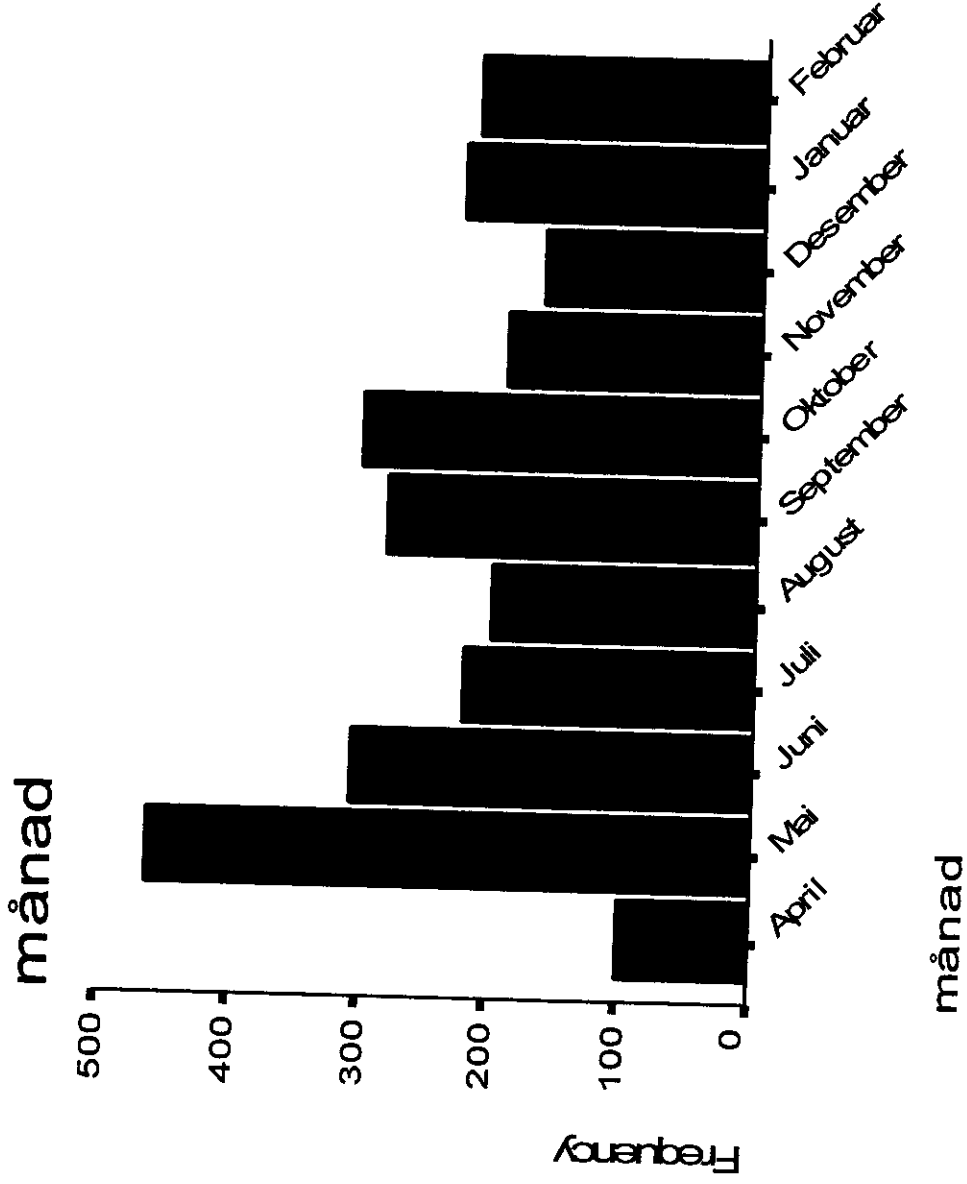
fra eller om spillere	2 681	72 %
andre reelle telefoner	340	9 %
<u>useriøse eller feilr.</u>	<u>704</u>	<u>19 %</u>
totalt	3 725	100 %

Om spillerne

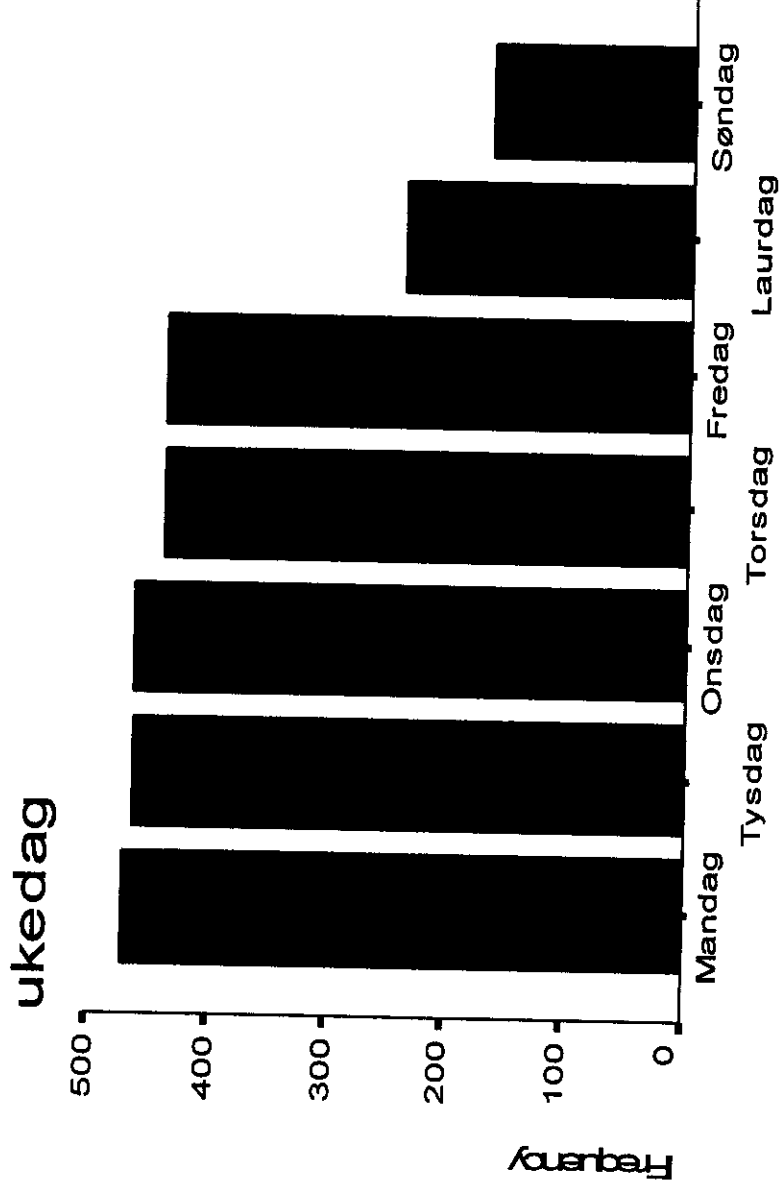
<u>Ringt inn av:</u>		
spillerne selv	1 870	70 %
pårørende/venner	688	26 %
andre	57	2 %
<u>ukjent</u>	<u>66</u>	<u>2 %</u>
totalt	2 681	100 %

Per måned

(samtaler fra eller om spillere (N=2 681))



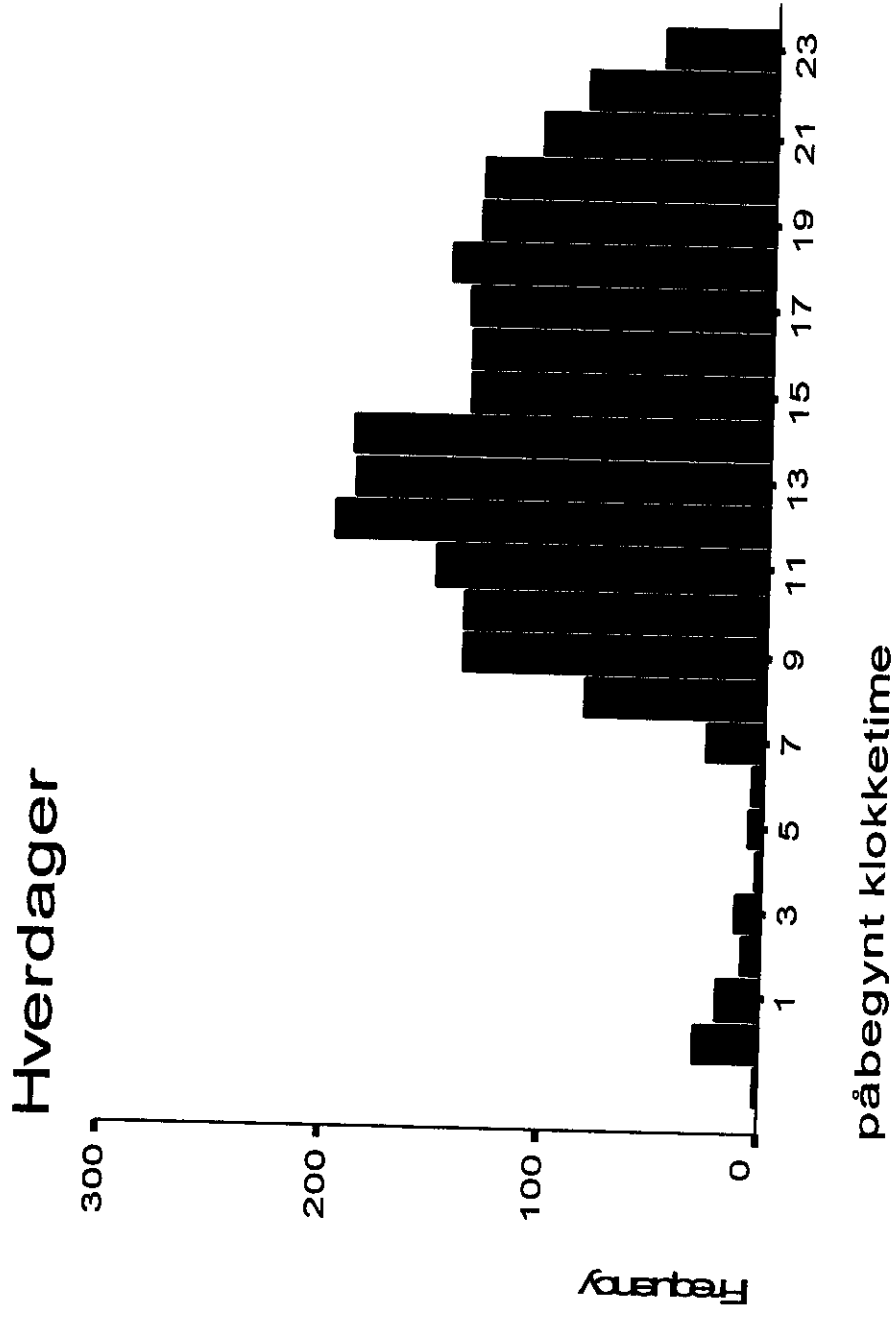
Per ukedag (samtaler fra eller om spillere (N=2 681))



ukedag

LOTTERITILSYNET

Påbegynt klokke-time (hverdager)



Har man ringt før?

Dette er først registrert fra 1. januar 2004:

ja	93	21 %
nei	300	68 %
<u>ikke tema</u>	<u>51</u>	<u>11 %</u>
total	444	100 %

Hvem er spillerne* som samtalene gjelder?

<u>Kjønn</u>	<u>antall</u>	<u>% av reg.</u>
menn	1 950	77 %
kvinner	589	23 %
<u>kjønn ukjent</u>	142	-
total	2 681	100 %

<u>Aldersgrupper</u>	<u>antall</u>	<u>% av reg.</u>
under 18 år	153	8 %
18 – 24 år	258	13 %
25 – 39 år	770	40 %
40 år og eldre	735	38 %
<u>alder ukjent</u>	765	-
total	2 681	100 %

*) Noen kan være registrert flere ganger

Problematiske spill - januar og februar 2004

Samtaler (fra/om spiller)

	antall	av alle (N=444) der spill er nevnt (N=400)
gevinstautomat	368	83 %
odds	36	8 %
hest	30	7 %
tipping	28	6 %
andre spill	4 – 20	1 – 5 %

- Noen nevner flere spill
- Vi kan også avgrense til de som ikke har ringt tidligere

Problemspill forts...

Hva er (hoved) problemspillet ?

Spill hovedproblem

	Frequency	Percent
Gevinstautomater	258	86,0
Odds	10	3,3
Hest	8	2,7
Tipping	5	1,7
Spill uten penger	4	1,3
Kasino	4	1,3
Bingo	4	1,3
type spel ikkje tema	3	1,0
Andre pengespill	2	,7
Poker	1	,3
Lotto - Extra	1	,3
Total	300	100,0

(utvalg: 300 der det ikke tidligere er ringt Hjelpelinjen)

LOTTERITILSYNET

Hvor fikk man kjennskap til telefonnummeret?

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
automaten	143	48 %
telefonkatalogen / opplysningen	33	11 %
Internett	29	10 %
brosjyre (f.eks hos kommisjonær)	20	7 %
avis	20	7 %
familie	20	7 %
tv	8	3 %
lege	2	0,7 %
radio	1	0,3 %
arbeidsgiver	1	0,3 %
annet	2	0,7 %
Ikke tema	11	4 %

Konsekvenser av spillingen

- Helsemessige
- Jobb – Utdanning
- Sosiale relasjoner
- Spillegjeld

Helsemessig konsekvenser

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
Ingen	53	18 %
Fysiske	22	7 %
Psykiske	190	63 %
Usikker	22	7 %
Ikke tema	17	6 %

Konsekvenser for jobb og utdanning

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
Ingen	104	35 %
Fravær/konsentrasjonsproblemer	91	30 %
Sluttet (f.eks oppsigelse)	18	6 %
Andre konsekvenser	12	4 %
Usikker	38	13 %
Ikke tema	38	13 %

Svekkede relasjoner til mennesker nær seg

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
Ja	146	49 %
Nei	58	19 %
Usikker	35	12 %
<u>Ikke tema</u>	<u>61</u>	<u>20 %</u>
Totalt	300	100 %

Spillegjeld på samtaletidspunktet

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
Nei, ingen	104	35 %
Under 10 000	11	4 %
10 000 – 24 999	15	5 %
25 000 – 99 999	30	10 %
100 000 – 499 999	25	8 %
500 000 eller mer	14	5 %
Usikker	43	14 %
<u>Ikke tema</u>	58	<u>19 %</u>
Totalt	300	100 %

Tema i samtalene

(300 unike innringere i januar og februar)

	<u>antall</u>	<u>prosent</u>
Støtte/veiledning (til innringer)	250	83 %
Info. om behandling	250	83 %
Generell informasjon	167	56 %
Info. om selvhjelpsgrupper	150	50 %
Økonomisk rådgiving	77	26 %
Annet	2	1 %

Avslutningsvis

- Mange spillere har ringt Hjelpetelefonen og fått hjelp
- Telefonen er en god kilde til informasjon, vi får mange pekepinner på viktige forhold,
- men egnet for generalisering?
 - innringere er ikke et representativt utvalg
 - samtaler på innringers premisser
 - markedsføring kan påvirke hvem som ringer
 - hva vet vi om tapte anrop?
- => Utfordringer i drift av linjen, presentasjon av data og markedsføring av tilbudet.
- Hjelpelinjen skal evalueres høsten 2004

