



Dokument nr. 8:12

(2004-2005)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen

Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Karin S. Woldseth og Ulf Erik Knudsen om midlertidig utsettelse av gjennomføringen av monopol på drift av gevinstautomater, for å sikre de frivillige organisasjoners inntekter inntil ESA har avsluttet saken

Til Stortinget

BAKGRUNN

Stortingets vedtak om å gi Norsk Tipping AS monopol på drift av gevinstautomater skal nå bli vurdert av EFTA-domstolen. Den siste utviklingen i EU har vist at det skal sterke grunner til for å legitimere et monopol ut fra hensynet til å redusere skadevirkninger av spill. Gambelli-dommen og EUs tiltak for å sette medlemslandenes spillemonopol under lupen skaper en helt ny situasjon. EFTAs overvåkningsorgan Surveillance Authority (ESA) har fremmet sak om utvidelsen av det norske spillemonopolet som sak for EFTA-domstolen.

Også de frivillige lag og organisasjoner er bekymret over den utvikling saken nå har tatt. Redningsselskapets president Magnus Stangeland uttaler i Dagens Næringsliv 27. oktober 2004 at de er redd for å bli sittende "med svarteper" hvis det ikke er lovlig å innføre monopol. Redningsselskapet ble forespeilet å få kompensert sine inntekter fra gevinstautomater gjennom en "fast andel" av tippenøkkelen. Frivillige lag og organisasjoner, slik som Redningsselskapet, vil ikke ha mulighet til å gjenoppbygge sin automatdrift etter først å ha lagt det ned. Derfor kan en innføring og senere avvikling av monopol få dramatiske langsiktige konsekvenser.

I tillegg har Europakommisjonen sendt en såkalt "formal notice" til det svenske finansdepartementet,

der det svenske monopol på spilleautomater stempler ulovlig og i strid med EU-traktaten. Den svenske regjering har nå to måneder på seg til å argumentere for at deres monopol er nødvendig for å begrense spillavhengighet og kriminalitet. Det er nettopp en slik argumentasjon fra den norske regjeringen som ikke har overbevist ESA.

Ved å utsette lovendringen til saken er behandlet i EFTA-domstolen vil staten kunne spare store summer i kompensasjon til de ideelle formålene for 2005. Dersom EFTA-domstolen konkluderer med at monopol er i strid med EØS-retten, vil staten ved en utsettelse unngå omfattende erstatning til aktørene. Aktørene har varslet søksmål i flere milliarder kroners størrelse.

Den norske regjering, ved kultur- og kirkestatsråd Valgerd Svarstad Haugland, har i pressemelding kunngjort at den er uenig med ESA og at den ikke ønsker monopolvedtaket omgjort eller utsatt.

Det finnes sannsynligvis gode måter å oppnå intensjoner om lavere negative effekter ved spill, samtidig som inntektene til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og lag sikres.

Erfaringer fra monopol i Sverige

Svenska Spel har tillatelse til utplassering av 7 500 gevinstautomater, i tillegg til automater utplassert på casino. Automatene er utplassert i restauranter med serveringsbevilling (Jack Vegas-automater) og i bingohaller (Miss Vegas-automater). I 2003 var det utplassert 7 019 automater på ca. 2 300 steder.

Tillatt innsats på automatene er kr 1-5, og maksimal gevinst er kr 500. Automatene aksepterer både mynter og sedler. Svenska Spel oppgir i sin faktabrosjyre at ca. 90-92 pst. av omsetningen går tilbake til spillerne som gevinst. Automatene tilbyr 13 ulike poker- og hjulspill, med ett eller flere bonusfunksjoner. Svenska Spel betegner Jack Vegas-automatene slik:

"et värdeautomat spill som kan liknas ved ett minicasino med bildskärm. Man väljer från en meny på skärmen som kan innehålla många olika spel pr. automat."

Gevinstautomatene utgjør den største spilleformen i Sverige i dag. Ifølge Svenska Spel er suksessfaktorene for gevinstautomatene den raske responsen mellom innsats og gevinst, høy tilbakebetalingsprosent (minimum 85 pst. mot minimum 78 pst. i Norge), et stort antall spillalternativer, at automatene er interaktive og har en tiltrekkende grafisk utforming.

Aldersgrensene overholdes ikke under monopoliet i Sverige

Til tross for en tydelig aldersgrense viser den svenske prevalensforskningen at hver tredje ungdom mellom 15-17 år har spilt på automater. Bare såkalte "snabblotterier" hadde en høyere frekvens.

Statens Folkhälsoinstitut har i en rapport fra 2003 offentliggjort nye tall om ungdoms spillevaner, basert på en undersøkelse som årlig utføres blant 9.-klassene. I 2002 svarte 13 pst. av guttene og 4 pst. av jentene at de spilte på Svenska Spels gevinstautomater, Jack Vegas. Statens Folkhälsoinstitut konkluderer med at det er alvorlig bekymret over den manglende kontrollen av aldersgrensen på automater.

Illegale automater

Svenska Spel startet utplasseringen av sine automater høsten 1996.

En omfattende kartlegging utført av Lotteriinspeksjonen i Sverige våren 2003 viser at det er utplassert minst 3 000 illegale automater i Sverige. I tillegg kommer automater som står oppstilt i lukkede miljøer. Lotteriinspeksjonen konkluderer med at problemet er riksdekkende og at antallet illegale automater er stadig økende.

Politiet rapporterer om en omsetning på de illegale automatene fra kr 30-40 000 pr. uke til kr 300 000 på et par døgn. Maksimal gevinst varierer i størrelsesorden kr 5 000 til kr 70 000. Statens Kriminaltekniska Laboratorium, som har gransket denne typen automater i flere år, fastslår at omsetningen i gjennomsnitt utgjør ca. 1 mill. kroner pr. automat pr. år. Det anslås at den illegale omsetningen utgjør minimum 3 mrd. kroner pr. år.

Lotteriinspeksjonen slår fast at det illegale spillet har nær tilknytning til flere nettverk innenfor organisert kriminalitet. Det er konstatert spill på kreditt, som bl.a. resulterer i problemer som inndriving av gjeld og vold. I tillegg kommer sosiale konsekvenser som spilleavhengighet og spill blant mindreårige.

"Snille automater" gir ikke betydelig lavere omsetning

Ifølge Lotteriinspeksjonen i Sverige er estimert omsetning for Svenska Spels automater ca. 6,9 mrd.

SEK i 2003. Det var ved årsskiftet 2003-2004 utplassert 7 019 automater, som i gjennomsnitt hadde en brutto omsetning på SEK 983 000 SEK pr. automat.

Gevinstautomatene utgjør den største spilleformen i Sverige i dag. Forslagsstillerne viser til rapporten foran om illegale spill i Sverige, og mener det er verdt å merke seg at forskjellen i omsetning mellom Svenska Spels automater og de illegale automatene er ubetydelig.

I Norge var det utplassert ca. 17 400 automater ved utgangen av 2003. Brutto omsetning for automatene i det norske markedet var ca. 22 mrd. I gjennomsnitt omsatte de norske automatene for 1 250 mill. kroner i 2003.

Omsetningen pr. automat i Sverige er med andre ord ikke nevneverdig lavere enn i Norge, til tross for at Svenska Spels automater skal fremstå som mindre aggressive enn de norske automatene.

Begrunnelse for utsettelse

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen støttet i Innst. O. nr. 124 (2002-2003) Regjeringens forslag om å gi Norsk Tipping AS monopol på drift av gevinstautomater fra 2006. Til spørsmålet om utsettelse av saken bemerket flertallet:

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

Forslagsstillerne viser til merknader i samme sak og merker seg at det ser ut til å ha gått troll i ord fra den gang:

"Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at Regjeringen foreslår at drift av all gevinstautomatvirksomhet skal settes ut som enerett til et statsmonopol. Disse medlemmer er usikker på i hvilken grad dette er i henhold til EØS-regler. En slik enerett kan i seg selv gjøre det vanskeligere å føre tilsyn med monopolaktøren, samtidig som det blir langt vanskeligere å vite om de riktige tiltak for å begrense spillavhengighet blir forsøkt.

Disse medlemmer merker seg at innføring av enerett på spill for en statlig aktør vil kunne komme i konflikt med EØS-avtalen. Hvis forslaget om enerett blir vedtatt slik Regjeringen har foreslått det, vil Norge sannsynligvis bli stevnet inn for ESA. Disse medlemmer mener at med det mangelfulle arbeid som statsråden har lagt frem, vil det ikke være overraskende om ESA etterforsker et slikt monopol for Norsk Tipping AS."

Saken kommer til behandling i EFTA-domstolen

Vedtaket er klaget inn for EFTA Surveillance Authority (ESA), og det er reist søksmål mot den norske stat. ESA har varslet at saken vil fremmes for

EFTA-domstolen. Oslo Tingrett besluttet 25. februar 2004 å forelegge saken for EFTA-domstolen til uttalelse. Regjeringsadvokaten har påkjært avgjørelsen til Lagmannsretten.

Forslagsstillerne har full forståelse for ønsket om raske endringer i organiseringen av automatmarkedet, slik at ulemper kan unngås samtidig som inntektene til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og lag sikres. Forslagsstillerne foreslår at vedtaket, i lys av EU-kommisjonens rettslige vurdering av medlemslandenes spillemonopoler, utsettes frem til saken er behandlet i EFTA-domstolen.

Staten unngår erstatning

Hvis EFTA-domstolen kommer til at monopolene er ulovlig, vil bransjen fremme solide erstatningskrav hvis vedtaket blir gjennomført som forutsatt. Bransjen har investert mer enn 1 mrd. kroner i nye automater som følge av nye typegodkjenningskrav. I tillegg kommer udekket tap ved leasing og gjeld, kostnader forbundet med avvikling av driften, samt tapte fremtidige inntekter.

Det er ikke utenkelig at formålene også kan komme til å kreve erstatning for tapte inntekter i 2005. Dette gjelder spesielt de formålene som først fikk tillatelser i slutten av 2001 eller i 2002, og som derfor ikke er berettiget til kompensasjon fra staten for tapte inntekter i 2005.

Staten sparer 933 mill. kroner i kompensasjon til formålene i 2005

Stortingets flertall har lagt til grunn at formålet andel av omsetningen fra automatene skal opprettholdes på 2001-nivå. Siden de fleste oppstillingstillatelser løper ut pr. 31. desember 2004, er det lagt opp til at de organisasjonene som hadde inntekter fra gevinstautomater i 2001 kompenseres med til sammen 933 mill. kroner i 2005 gjennom overføringer fra Norsk Tipping ASs fond. Fra 2006 skal samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner inngå i tippenøkkelen, og motta en fast andel av overskuddet fra Norsk Tipping ASs samlede spill.

Regjeringens garanti gir neppe inntekter på 2001-nivå

I Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) anslo Regjeringen at ca. 2 000 organisasjoner ville være berettiget til kompensasjon for bortfall av automatinntekter i 2005. I Lotteritilsynets høringsbrev 10. oktober 2003 anslo Lotteritilsynet at så mange som 3 000 organisasjoner kan være berettiget til kompensasjon.

I forskriften om kompensasjon fremgår det at departementet vil foreta en prosentvis avkorting av organisasjonenes automatinntekter for 2001 dersom kravet overstiger bevilgningen på 933 mill. kroner. Departementets feilberegning av antallet kompensa-

sjonsberettigede vil m.a.o. føre til at organisasjonene vil få mindre inntekter i 2005 enn det var lagt opp til da lovforslaget ble fremmet.

Organisasjoner godkjent etter 2001 blir ikke skadelidende

Organisasjoner som ble godkjent i 2001, men som først oppnådde tillatelse i 2002, er ikke berettiget til kompensasjon i 2005. Søk i Lotteriregisteret viser at 3 947 organisasjoner pr. i dag er godkjent for oppstilling av gevinstautomater.

En utsettelse av monopolene vil gi de organisasjoner som oppnådde gyldige oppstillingstillatelser sent på året i 2002 eller senere, samme muligheter til å få inntekter fra automatene som de som har mottatt inntekter fra dette markedet i årevis.

Organisasjoner som har inntekter fra bingo taper ikke

I 2003 hadde mange organisasjoner tillatelse til bingo med entreprenør. Foreninger som har tillatelse til bingo har som hovedregel også tillatelse til å delta i bingoens øvrige spill. Det er således summen av overskudd fra bingoens samlede spillekonsepter som er interessant. Bingoene er i en særstilling da de kun har spill som inntektsgrunnlag, i motsetning til andre utplasseringssteder som kiosker, puber restauranter mv. som har andre hovedinntektskilder. Således er bingoene i avgjørende grad mer sårbare ved bortfallet av automater.

Bingoautomatene sto alene for 23 pst. av bingoenes samlede omsetning i 2002, mot 13,8 pst. av den samlede omsetningen i 2001. Av Lotteritilsynets statistikk går det klart frem at inntekter fra hovedspillet, databingo og papirbaserte sidelotterier har hatt en nedgang i 2002. Omsetningen fra bingoautomatene har således vært avgjørende for å opprettholde omsetningen ved bingohallene, og derved overskuddet til foreningene. Bingoautomatene sto i 2002 alene for 33 pst. av formålenes samlede overskudd fra bingoene. Foreløpige tall for store bingoentreprenører tyder på at bingoautomatene alene sto for ca. 55 pst. av formålenes inntekter fra bingo i 2003.

Lag og foreninger ved bingo vil ikke få kompensasjon for tap av sitt overskudd fra bingoautomater. Utgiftene ved bingoen må i sin helhet belastes hovedspillet, og foreningen må derfor regne med et enda lavere overskudd fra den øvrige bingo-driften enn i dag.

Bingoene taper inntekter som entreprenør og lokalinnhaver. Bingo- og Lotteriforbundet har estimert at bortfallet av bingoautomatene vil utgjøre 155 mill. kroner (2003). Selv om Norsk Tipping skal utplassere inntil 1 000 automater til erstatning for disse ved bingoene, vil formålene kunne tape inntil 41 mill. kroner, og bingoetablisementene vil kunne tape inntil 48 mill. kroner i 2004. I tillegg vil bingoene få tap på bingoautomater som ikke er avskrevet

innen 01. januar 2005. Det er grunn til å tro at flere bingoer ikke vil være drivverdige uten inntektene fra bingo- og gevinstautomater. Forslagsstillerne uttrykker bekymring for at bortfallet av bingoautomater vil slå uheldig ut for bingoens inntekter.

Forslagsstillerne mener det bør tas en helt ny vurdering på hvorvidt bingoautomatene bør kunne beholdes som et eget spillekonsept på bingoene. Subsidiært bør tillatelsene forlenges til 31. desember 2006.

Intensjonene bak lovforslaget blir ivaretatt

Det finnes gode alternativ for å ivareta de intensjoner som stortingsmeldingen om lotteri beskriver. Flere av høringsinstansene påpekte dette i høringsrunden, og det er fortsatt forslagsstillerens mening at intensjonene bak lovforslaget fullt ut kan oppnås uten monopol for Norsk Tipping AS. Departementet bør gå i dialog med bransjen og finne frem til tiltak som kan bidra til å imøtekomme de sosialpolitiske hensynene allerede fra 2005, dersom lovendringen utsettes frem til saken er behandlet i EFTA-domstolen.

Tidligere behandling av sak om monopolisering

Det vises til behandlingen av Dokument nr.8:69 (2003-2004) om midlertidig utsettelse av gjennomføringen av monopol på drift av gevinstautomater, for å sikre de frivillige organisasjoners inntekter inntil ESA har avsluttet saken. I den saken uttalte komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet:

"Disse medlemmer vil vise til at de frivillige lag og organisasjoner vil komme i et vakuum når det gjelder fordelingen av overskuddet for gevinstautomater i 2005. Norsk Tipping kan bli nødt til å utsette innfasingen av sin gevinstautomatdrift i påvente av ESAs videre behandling av saken. Samtidig går konsesjonene

ut for en rekke automater ved utgangen av 2004. Dette betyr at staten ikke med overskuddet fra Norsk Tipping sine automater kan betale "det gode formål" noen kompensasjon, og heller ikke får "det gode formål" avkastning fra egne gevinstautomater. Dette vakuumet kan gi store negative konsekvenser for det frivillige Norge.

Disse medlemmer vil peke på, som nevnt i forslaget, at en utsettelse av vedtaket om monopol på drift av gevinstautomater, også kan redusere et eventuelt erstatningsansvar overfor bransjen. Disse medlemmer stiller seg uforstående til at flertallet i denne saken kan stille seg så likegyldig til det faktum at et erstatningskrav på over 1 mrd. kroner kanskje skulle bli en realitet".

Det har senere blitt bebudet fra enkeltaktører i bransjen at erstatningskravet kan bli godt over 2 mrd. kroner. I tillegg kommer erstatningskrav fra en rekke andre entreprenører og kanskje også de frivillige lag og organisasjoner. En organisasjon som Rednings-selskapet vil kunne gå glipp av om lag 260 mill. kroner årlig.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en midlertidig utsettelse av vedtaket om monopol på drift av gevinstautomater, inntil EFTA-domstolen har avsluttet saken, samt inntil saken mot den svenske stat er avsluttet, slik at inntektene sikres for de samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og lag.

28. oktober 2004