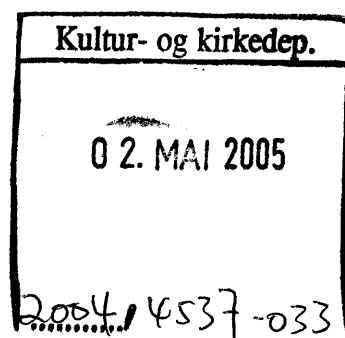


Kultur- og Kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Åndalsnes/Oslo 28.april 2005



Høringsuttalelse - forslag om endringer i forskrift om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater og forskrift om bingo

Vi viser til departementets høringsbrev 18.03.05 samt til instruks fra departementet til Lotteritilsynet 16.03.05 vedrørende behandlingen av søknader om endringer i eksisterende oppstillingstillatelser for gevinstautomater.

Vi viser videre til brev 18.03.05 fra advokatfirmaet Schjødt på vegne av NOAF om departementets instruks til Lotteritilsynet, som siden er fulgt opp med instruks fra Lotteritilsynet til politiet om ikke å behandle søknader om skifte av entreprenør og lokalinnhaver. Advokatfirmaet Schjødt har på vegne av NOAF brakt saken inn for Sivilombudsmannen.

NOAF viser også til tidligere korrespondanse vedrørende formålets andel fra bingoautomater, jf brev 22.01.05 fra advokatfirmaet Schjødt på vegne av NOAF og departementets svar 23.02.05.

1. Forslaget om "frys" av oppstillingstillatelsene

Lotteriloven og forskriften om oppstillingstillatelser inneholder regler om at aktøren kan søke om endringer i eksisterende oppstillingstillatelser. Instruksen om ikke-behandling og det senere høringsforslaget om å nekte adgang til å bytte oppstillingssted og entreprenør strider mot de forutsetninger som lotteriloven bygger på. NOAF fastholder at en instruks om ikke-behandling av saker ikke kan gis i forskrifts form. Lotteriloven gir ikke hjemmel for derogasjon verken fra lotteriloven selv eller fra forvaltningsloven § 11 a).

Forslaget om å nekte flytting av oppstillingstillatelser, bytte av formål og entreprenør er dårlig begrunnet. I departementets høringsbrev er det ikke oppgitt noen grunn for å nekte frivillige endringer i oppstillingsmønsteret, ut over at det ikke er ønskelig med vesentlige endringer i oppstillingssted og andre rettigheter knyttet til de foreliggende tillatelser. I departementets brev til Sivilombudsmannen 18.04.05 fremholder departementet imidlertid at det "har grunn til å tro at slike endringer vil kunne ha ubeldige virkninger både for rettighetshavere og brukere av de eksisterende automater", uten at dette argumentet utdypes nærmere.

NOAF vil nedenfor argumentere for at det motsatte vil være tilfelle. Forslaget vil ha en rekke praktiske og unødvendige konsekvenser som neppe vil være i samfunnets interesse og som samtidig vil ramme aktørene i markedet:

- Oppstillingsmønsteret låses og stenger for muligheter til tilpasninger i tråd med sosialpolitiske intensjoner
- Forslaget vil føre til en vilkårlig forskjellbehandling av entreprenører og formål som mister sitt inntektsgrunnlag ved opphør av lokaler eller eierskifte
- Dersom et formål mister sin godkjenning eller tillatelse, vil entreprenører bli uforskyldt og vilkårlig skadelidende.
- Muligheten til å rette opp skjevheter i organisasjonenes andeler i automatmarkedet ved å fordele "ledige" tillatelser til andre formål avskjæres samtidig
- Organisasjonene mister friheten til å velge entreprenører som best kan ivareta deres interesser
- Entreprenører vil være henvist til å sette fullt brukbare automater på lager dersom en tillatelse bortfaller og derved ikke kunne forsvare sine investeringer.
- Forslaget vil føre til full innkjøpsstopp og derved ramme importørene av automater, som allerede har lidt store tap.

1.1. Oppstillingsmønsteret låses og stenger for muligheten til å imøtekomme sosialpolitiske intensjoner

Lotteritilsynet anslo i 2001 at det var oppstilt ca 19 000 gevinstautomater i det norske markedet (Ot.prp.nr 44 for 2002-2003 side 23). Pr. 1.januar 2003 la Lotteritilsynet til grunn at antallet var sunket til 17 939 automater. Pr. 31.12.2003 var det iflg Lotteritilsynets statistikk utplassert 16 578 gevinstautomater. Dette tallet er lavere enn det som fremkommer i Lotteriregisteret, hvilket skyldes at mange tillatelser ikke lenger er aktive. Det har således vært en samlet nedgang i antallet automater på ca 2 500 automater siden departementet fremmet forslaget om monopol for Norsk Tipping frem til 31.12.2003. Det er grunn til å tro at det har vært en ytterligere nedgang i løpet av 2004, bla som følge av at operatørene løpende nedmonterer automater fra ulønnsomme oppstillingsplasser.

Det er også verdt å merke seg at 900 av de 1 360 automatene som bortfalt i 2003 ble fjernet fra dagligvareforretninger, kjøpesentra, kiosker og bensinstasjoner, dvs oppstillingssteder som har en uheldig eksponering overfor spilleavhengige, barn og ungdom.

Høringsforslaget låser det gjeldende oppstillingsmønsteret. Forslaget stenger således for de sosialpolitiske intensjoner som forslaget om monopol for Norsk Tipping var ment å ivareta. NOAF har gjentatte ganger fremmet forslag om hvordan disse intensjonene kan ivaretas i et privat marked, bla gjennom en endring av oppstillingsmønsteret. Vi viser bla til vår høringsuttalelse november 2002, samt Dok 8-forslag fremsatt av Fremskrittspartiet våren 2004 som bygger på NOAFs forslag om en endring av oppstillingsmønsteret med virkning fra 2005.

Kulturdepartementet offentliggjorde 25.04.05 at eksisterende oppstillingstillatelser forlenges til 31.12.2005. I bekjempelsen av et privat automatmarked som fullt ut kan ivareta de sosialpolitiske intensjoner om å beskytte utsatte grupper for spilleautomater, fremstår det som paradoksalt at myndighetene velger en strategi som nettopp fratår formålene og bransjen muligheten til å foreta gradvise endringer. Ennå verre er det at departementet også stenger for en konstruktiv dialog med bransjen, som kunne bidratt til at disse intensjonene allerede kunne vært oppnådd. En slik dialog ble senest avvist av statsråden i intervju på TV2-nyhetene 25.04.05.

I stedet legger høringsforslaget opp til en tvungen nedbygging av markedet gjennom naturlig avskalling av formål, oppstillingslokaler og operatører, som vil gi en helt vilkårlig forskjellbehandling av aktørene i markedet.

1.2. Forslaget rammer aktørene helt vilkårlig

Høringsforslaget innebærer at eksisterende tillatelser ikke kan endres eller flyttes til et nytt oppstillingstillatelse.

Opphør i et oppstillingslokale vil således føre til at tillatelsen bortfaller, noe som rammer både formål og entreprenør helt vilkårlig. Ved opphør av et lokale, vil politiet normalt innvilge oppstilling i et nytt lokale, under forutsetning av at politiet ikke finner det nye lokalet uegnet. Denne praksisen bidrar til å sikre formålenes økonomi og gir operatørene forutsigbarhet for sin virksomhet.

Etter gjeldende praksis skal det også søkes om ny tillatelse i forbindelse med eierskifte i et oppstillingslokale, idet det nye eieren må autoriseres av politiet. I saker som kun gjelder eierskifte i et lokale, har politiet allerede foretatt en tidligere vurdering av lokalets egnethet etter de forutsetninger som lotteriloven og forskriften bygger på. Såfremt den nye eieren er skikket til å oppnå autorisasjon, foreligger det ingen øvrig saklig grunn til å trekke inn tillatelsen. En slik praksis vil bare føre til at så vel formål som entreprenør uforskyldt taper inntekter fra automater som står oppstilt i lokaler politiet allerede har funnet egnet.

1.3. Entreprenørene blir prisgitt at formålene følger opp sine forpliktelser

I disse dager har en rekke entreprenører mottatt kopi av varsel fra Lotteritilsynet til formål som risikerer å miste sin godkjenning som følge av at de har forsømt sin plikt til å sende inn årsregnskap og regnskapsrapport.

Etter gjeldende praksis kan en ”ledig” tillatelse overføres til et nytt formål. Siden tillatelsen knyttes til organisasjonen, vil departementets høringsforslag innebære at entreprenørene er prisgitt at organisasjonene oppfyller sine forpliktelser. Forslaget vil ramme uforskyldte entreprenører, som ikke lenger vil ha adgang til å søke om tillatelse på vegne av andre formål.

Siden departementet innførte ”tak” på antallet tillatelser i 1997, har det eksistert en skjevhet i organisasjonenes andeler i inntektene fra automatmarkedet. Politiet har til en viss grad forsøkt å imøtekomme nye organisasjoners ønske om inntekter fra automater i den grad det har oppstått ledige tillatelser i markedet. Departementets høringsforslag vil stenge for mulighetene til å rette opp skjevheter mellom formål.

1.4. Formålene mister sin frihet til å velge entreprenør

Tillatelser til gevinstautomater utstedes til lotteriverdige organisasjoner, som etter gjeldende praksis står fritt til å velge entreprenør. Dette prinsippet i lotteriloven sikrer en sunn konkurranse mellom entreprenører, som er i formålens interesse. De lotteriverdige organisasjonene er avhengige av et tillitsforhold til sin operatør, fordi formålet assosieres med automaten. Formålet er også avhengig av at entreprenøren yter best mulig service og vedlikehold for å sikre inntekter fra driften.

NOAF foreslo allerede i sin høringsuttalelse til departementets forslag om monopol i 2002, at det bør stilles strengere krav til entreprenører for gevinstautomater. Det er en kjensgjerning at flere operatører i dag er enkeltmannsforetak som drifter automater for ulike formål i sine egne oppstillingslokaler. Konsekvensen av departementets forslag er at et formål som ønsker å bytte operatør, i stedet blir henvist til å velge mellom å miste inntektene fra sine automater eller beholde en operatør som formålet ikke er fornøyd med.

NOAF kan på vegne av sine formål prinsipielt ikke forsvare at formålet skal miste sin rett til å velge en annen operatør. I det konkurranseelementet mellom operatørene faller bort, ser NOAF heller ikke bort fra at det kan oppstå andre utilsiktede konsekvenser som rammer formålet. Enkelte operatører vil for eksempel yte dårligere service overfor sine formål enn tidligere i trygg forvisning om at formålet ikke vil ha anledning til bytte entreprenør.

1.5. Økonomiske konsekvenser for entreprenører og importører

I høringsforslaget punkt 4 hevder departementet at forslaget ikke vil innebære vesentlige kostnader eller investeringer for de eksisterende aktørene i markedet.

Dette er ikke riktig. Dersom et oppstillingssted eller formål bortfaller, vil entreprenøren ikke ha mulighet til å flytte automaten til et annet egnet lokale. Ubenyttede automater vil bli stående på lager uten at entreprenøren vil ha muligheter til å forsvare de investeringer som allerede er foretatt.

Forslaget vil også ramme importørene hardt. Usikkerheten omkring oppstillingsvilkårene førte allerede våren 2003 til full innkjøpsstopp fra operatørene. Salget har siden den tid vært begrenset til helt nødvendige erstatninger av utdaterte eller ødelagte automater. Entreprenørene vil nå være tvunget til å benytte "overskuddsautomater" etter bortfalte tillatelser til å erstatte automater som ikke lenger kan benyttes på øvrige oppstillingssteder, fremfor å investere i nye. Forslaget innebærer således det endelige dødsstøtet mot importørene av automater.

2. Endringer i bingoforskriften

NOAF er fornøyd med at forslaget om krav til formålets andel fra bingoautomatene nå er gjort til gjenstand for høring i tråd med alminnelig forvaltningsrett. NOAF opprettholder sitt standpunkt om at kravene til formålets andel fra bingoautomatene må sidestilles med kravene til øvrige sidespill ved bingo, dvs 30 %. En andel på 30% vil dessuten være i tråd med tidligere praksis for fordeling av overskudd fra bingoautomatene.

Rimelighetsbetraktninger taler for at det ikke gjøres vesentlige endringer i overskuddsvilkårene nå. Endringene i bingoforskriften skjerper i seg selv kravene til overskudd til formålet fra de ulike spillekonseptene ved bingo. I tillegg kommer det faktum at endringene i røykeloven generelt har medført en nedgang i bingoenes inntekter. Ulik praksis i håndheving av loven har dessuten ført til konkurransevridning mellom bingoene.

En endring av overskuddsnøkkelen til formål vil gå på bekostning av bingoetablissemets andel av overskuddet fra automatene. Dette vil medføre en urimelig forskjellsbehandling mellom de bingoetablissemmentene som pr. i dag er i stand til å tilby databingo og bingoetablissemmenter som utelukkende tilbyr bingoautomater som sidespill.

Våre bingoentreprenører rapporterer om en betydelig nedgang i bingoomsætningen i løpet av 2. halvår 2004, og at denne utviklingen har fortsatt inn i 2005. NOAF er derfor kjent med at Bingo- og Lotteriforbundet har bedt departementet om å vurdere en endring i forskriften som tillater en gradvis tilpasning av overskuddskravene til formål gjennom 2005. NOAF støtter denne henstillingen fra Bingo- og Lotteriforbundet. Å redusere overskuddskravet til formål fra 40 – 30 % vil være et skritt i riktig retning.

3. Varighet på tillatelsene

Vi viser til departementets kunngjøring 25.04.05 om at eksisterende tillatelser forlenges til 31.12.2005. NOAF forutsetter at forlengelsen tas inn i forskriften om oppstillingstillatelser og i bingoforskriften.

4. Konklusjon

NOAF kan ikke se at departementets høringsforslag om å nekte endringer i eksisterende tillatelser er saklig begrunnet verken ut fra de forutsetninger som lotteriloven hviler på, eller ut fra andre samfunnsmessige hensyn. Høringsforslaget kan således ikke ha andre intensjoner enn å foreta en ytterligere nedskjæring av antallet automater i markedet. Dersom forslaget gjennomføres vil det kunne få store økonomiske konsekvenser som vil ramme både formål, entreprenører og importører i markedet helt vilkårlig.

Departementet burde avstå fra slike tiltak så lenge rettstvisten omkring enerett for Norsk Tipping ikke er avgjort. I stedet for å gå til skritt som rammer aktørene helt vilkårlig, burde departementet ta i mot bransjens oppfordring om en dialog om tiltak som kan bidra til å imøtekomme sosialpolitiske hensyn mht videre oppstilling av gevinstautomater i privat regi.

Med hilsen



Ottar Dalset
Styreleder