

Redegørelse om Spilleautomatloven

Spillemyndigheden – september 2004

<i>Indholdsfortegnelse</i>	<i>Side</i>
1. Indledning	3
2. Hovedresultater	3
3. Baggrund for loven	7
3.1. Indhold af loven	7
4. Spilleautomatmarkedet	9
4.1. Antal spilleautomater og spillesteder	9
4.2. Omsætning (bruttospilleindtægt)	11
4.3. Fordeling af spilleautomater	12
5. Afgift	14
5.1. Udlodning til velgørende formål	15
6. Kontrol med spilleautomatmarkedet	17
6.1. Det lovlige spilleautomatmarked	17
6.2. Det centrale overvågningssystem	18
6.3. Det ulovlige spilleautomatmarked	19
7. Ludomani	21
7.1. Behandling af ludomani	22
7.2. Forskning i ludomani	23
8. Udstedelse af tilladelser	23
8.1. Høring af politi	23
8.2. Høring af kommune	24
8.3. Lokalegodkendelse	26
9. Spillemyndigheden	26
10. Andre forhold	28
10.1. Spillesteder med dispensation for anvendelse af reglerne i Spilleautomatloven	28
10.2. Spilleautomater i omrejsende tivolier og tivoliparker	28
10.3. Spillenævnet	28
10.4. Teknologisk udvikling	29
10.5. Kasinoer	29

1. Indledning

I medfør af § 50 i Spilleautomatloven¹ skal skatteministeren inden udgangen af folketingsåret 2003-2004 afgive en redegørelse med henblik på en eventuel revision af loven.

Loven administreres for så vidt angår tilladelsesdelen og kontrol heraf af Spillemyndigheden, mens afgiftsdelen administreres af ToldSkat.

Efter bemærkningerne til loven skal Spillemyndigheden bl.a. foretage en vurdering af det indførte kontrolsystem (centralt overvågningssystem, hvor automaterne overfører oplysninger til en kontrolcomputer i Spillemyndigheden), vurdere om indførelse af kontantspillet har haft en betydning for omfanget af ludomani mv. og om loven i øvrigt giver anledning til ændringer, herunder ændringer i det årlige gebyr pr. opstillet automat.

Ud over de nævnte områder indeholder redegørelsen en talmæssig beskrivelse af spilleautomatmarkedet, en beskrivelse af indsatsen mod det ulovlige spil, proceduren med høring af kommune og politi før der udstedes en tilladelse og en beskrivelse af afgiftsstrukturen, herunder mulighederne for udlodning til velgørende formål.

2. Hovedresultater

Vurderingen er, at Spilleautomatloven overordnet har opfyldt de formål, der var intentionen ved gennemførelsen. Loven har fem hovedformål.

Bekæmpe det ulovlige spilleautomatmarked

Formålet er nået gennem opstilling af lovlige spilleautomater, en målrettet indsats sammen med politiet mod de ulovlige spillesteder samt et frugtbart samarbejde med spilleautomatbranchen gennem Dansk Automat Brancheforening.

Det er Spillemyndighedens vurdering, at myndighedernes indsats med at bekæmpe det ulovlige spilleautomarked, indtil nu i høj grad har båret frugt. Der er sammen med politiet foretaget en række aktioner mod de ulovlige spillesteder, hvor der bl.a. er beslaglagt ca. 500 ulovlige automater. Den præventive virkning af disse aktioner vurderes, at være betydelig.

Med lovforslaget var det forventet, at antallet af spilleautomater ville falde som følge af de nye regler. Dette er ikke sket. Det nuværende antal spilleautomater kan være stort set det samme, som før de nye regler, men det vides ikke med sikkerhed. Efter Spillemyndighedens og spilleautomatbranchens vurdering, er der i væsentligt omfang sket en udskiftning af ulovlige og ulovligt opstillede

¹ LBK nr. 631 af 25. juli 2002 senest ændret ved lov nr. 204 af 26. marts 2003.

automater til lovlige og lovligt opstillede automater. Der vil 'altid' være et vist ulovligt spilleautomatmarked, men det er nu i betydeligt mindre omfang end tidligere.

Fra december 2002 til december 2003 er antallet af lovligt opstillede spilleautomater vokset fra ca. 14.500 til ca. 17.250 automater. I august 2004 er antallet ca. 19.300 automater. Der har således gennem perioden været en fortsat vækst i antallet af lovligt opstillede automater.

Omsætningen på det lovlige spilleautomatmarked er tilsvarende steget. Begge dele er efter Spillemyndighedens vurdering væsentligt påvirket af, at det ulovlige marked er kanaliseret over på de lovlige spilleautomater.

I afsnit 4 findes en talmæssig belysning af spilleautomatmarkedet og i afsnit 6 redegøres for kontrollen af markedet.

Det er Spillemyndighedens vurdering, at hvis der sker en væsentlig stigning i antallet af spilleautomater og i omsætningen i forhold til i dag, vil der være tale om en udvidelse af markedet i forhold til de tidligere regler.

Sikre større neutralitet i beskatningen af spilleautomater

Modsat de tidligere regler, er der nu stort set ikke forskel på beskatningen af en spilleautomat uanset opstillingssted. Den gennemsnitlige beskatning af en spilleautomat opstillet i en restauration med alkoholbevilling i 2003 er ca. 44 pct. målt i procent af bruttospilleindtægten (indskud fratrukket gevinster), mens den for spillehallerne er ca. 42 pct. før nedslag for udlodning til lokale velgørende formål. Afgiften til staten udgør i 2003 i alt ca. 605 mio. kr.

Niveauet for antallet af spilleautomater kunne tyde på, at afgiftsniveauet ikke umiddelbart har haft en væsentlig betydning for opstilling af spilleautomater.

I afsnit 5 er en nærmere beskrivelse af afgiften.

Begrænse ludomani

Det findes ikke en egentlig undersøgelse af omfanget af ludomani i Danmark. Erfaringerne fra Center for Ludomani (der er et privat behandlingscenter) viser, at 8 ud af 10 personer i behandling har spilleautomater som deres foretrukne spilaktivitet.

Det er vanskeligt at vurdere, om det nuværende antal automater giver anledning til forøget ludomani i forhold til tidligere, da antallet af automater stort set kan være det samme, som under de tidligere regler.

Det forøgede antal lovlige automater gør, at tilgængeligheden til automaterne er blevet større, og at opmærksomheden på ludomani er vokset. Der er i 2002 og

2003 afsat hhv. ca. 12 mio. kr. og ca. 16. mio. kr. til behandling af og forskning i ludomani.

I afsnit 7 redegøres nærmere for anvendelsen af midlerne.

Med størrelsen og synligheden af det nuværende marked er vurderingen, at der bør foretages en egentlig undersøgelse af ludomaniomfanget på det danske spillemarked, og det kan overvejes, om Spillemyndigheden skal styrke sin andel i informationen om farerne ved ludomani.

Der bør endvidere overvejes, om der i bekendtgørelsen om den tekniske indretning af automaterne gives mulighed for, at f.eks. den klingende mønt kan fjernes fra automaten, da det er oplyst af Center for Ludomani, at netop lyden af mønter kan være en medvirkende årsag til ludomaniproblemet. Endvidere kan muligheden for at fjerne mønterne fra automaten modvirke indbrud mv. på spillestedet.

I afsnit 10.4. foretages en beskrivelse af den teknologiske udvikling på spilleautomatområdet.

Sikre udlodningsmidler til lokale velgørende formål

Det er muligt, at få et nedslag i afgiften, hvis tilladelsesindehaverne udlodder midler fra spillehallerne til velgørende formål. Det udloddede beløb var ca. 105 mio. kr. i 2003, svarende til en stigning på ca. 35 mio. kr. i forhold til 2002. Beløbet udgør godt 20 pct. af den samlede afgift for spillehallerne før udlodning.

Godt halvdelen af beløbet i 2003 tilfalder lokale velgørende formål i den kommune, hvor spillehallen er beliggende. Formålene dækker bredt fra støtte til idrætsklubber til støtte af spejdere og handicapforeninger. Den resterende del af udlodningen kommer fra spillehaller ejet af Dansk Tipstjenestes datterselskab eller spillehaller i store forlystelsesparker (Tivoli mv.), hvor midlerne skal udloddes til hhv. modtagerne af tips- og lottomidler efter tips- og lottoloven og velgørende formål i forlystelsesparkerne.

Det kunne overvejes, at udvide ordningen, således at midlerne kan anvendes i et større geografisk område, hvilket kan løse problemerne for de foreninger, der opererer hen over kommunegrænserne. Den kommende kommunalreform må dog forventes i vidt omfang at imødekomme dette ønske, samtidig med at det stadig sikres at midlerne har et lokalt sigte.

Endvidere kunne det overvejes, at de omrejsende tivolier får mulighed for, at udlodde midler til lokale velgørende formål fra deres spillehaller.

I afsnit 5.1. redegøres nærmere for anvendelsen af midlerne.

Undgå at kasinoerne rammes

Der foreligger ikke oplysninger om, at kasinoerne skulle være ramt af Spilleautomatloven.

Med loven blev der indført et **centralt overvågningssystem**, hvor hver enkelt spilleautomat dagligt skal indberette oplysninger om bla. indskud og gevinstudbetaling.

Vurderingen af systemet er, at det fungerer tilfredsstillende som kontrolsystem og er tilstrækkeligt med den nuværende udformning af spilleautomaterne. Det er dog vigtigt, at den systemmæssige kontrol suppleres med en fysisk kontrol på spillestederne. Det skyldes, at overvågningssystemet 'kun' overfører oplysninger til Spillemyndigheden en gang i døgnet.

Den teknologiske udvikling og derved den tekniske indretning af automaterne kan betyde, at systemet på længere sigt kan forbedres.

I afsnit 6.2. findes en beskrivelse af det centrale overvågningssystem.

Kommunernes muligheder for at kunne afvise etablering af spillehaller har været genstand for debat i en række kommuner. Kommunernes udtalelse til Spillemyndigheden i forbindelse med en ansøgning er vejledende.

Med det nuværende regelsæt og lovens krav om ensartet praksis ved behandling af ansøgninger, har kommunen ikke samme muligheder som politiet, der har vetoret ved ordensmæssige problemer forbundet med opstilling af spilleautomater.

Flere kommuner har tilsyneladende ikke helt følt sig forberedt til at anvende de planlovmæssige muligheder de har, til at forhindre opstilling af spilleautomater. Spillemyndigheden har orienteret kommunerne om disse og det er Spillemyndighedens opfattelse, at kommunerne nu i højere grad anvender disse muligheder.

Ud af ca. 1.000 sager vedrørende spillerhaller har Spillemyndigheden i alt 30 sager med ca. 20 kommuner truffet en afgørelse, der ikke var i overensstemmelse med kommunens ønske.

I afsnit 8.2. findes en belysning af Spillemyndighedens høringsprocedure med kommunerne.

Redegørelsen nævner i øvrigt muligheden for eventuelle **småjusteringer af loven**, der kan give en endnu bedre kontrol. Bl.a. muligheden for at give bøde i forbindelse med manglende bemanning i spillehallen. Dette er ikke muligt i dag og kan forekomme uheldigt, da bemandingskravet er med til at sikre, at unge under 18 år ikke får adgang til spillehallen.

Spillemyndighedens finansiering foregår via et gebyr på 750 kr. pr. opstillet spilleautomat. I 2001 var gebyret lavere end de faktiske udgifter med administrationen af loven, mens det i 2002 og 2003 var højere. Spillemyndigheden forventer, at der i 2004 vil være større balance mellem indtægter og udgifter.

I afsnit 9 er en nærmere beskrivelse af gebyret.

3. Baggrund for loven

Med udgangspunkt i et ønske om bl.a. at begrænse det ulovlige spilleautomatmarked fremsatte den daværende regering i foråret 2000 et lovforslag til nye regler på spilleautomatområdet (L 268).

Loven erstattede de tidligere regler for gevinstgivende spilleautomater i Hotel- og restaurationsloven og Forlystelsescirkulæret.

Efter bemærkningerne til lovforslaget var formålet med loven, at bekæmpe det ulovlige spilleautomatmarked, at sikre større neutralitet i beskattningen af spilleautomater, at begrænse ludomani, at sikre udlodningsmidler til lokale velgørende formål og at undgå at kasinoerne rammes.

3.1. Indhold af loven

Loven falder i to dele. En del regulerer reglerne for opstilling af gevinstgivende spilleautomater og kontrol af automaterne, mens den anden del fastsætter reglerne for betaling af afgift til staten.

Til at administrere reguleringsdelen er der i medfør af loven etableret en Spillemyndighed under Told- og Skattedirektøren. Spillemyndigheden, der er en selvstændig forvaltningsenhed, er finansieret via et årligt gebyr på 750 kr. pr. opstillet spilleautomat. Gebyret opkræves ved opstilling af automaten og derefter en gang årligt. Spillemyndigheden kontrollerer ikke spilleautomater opstillet i kasinoer.

Afgiftsdelen administreres af ToldSkat.

Loven havde virkning fra og med 1. januar 2001, hvor det første år var et overgangsår, således at spilleautomatbranchen havde mulighed for langsomt, at tilpasse sig de nye regler. Fra og med 2002 havde reglerne fuld virkning.

Hovedpunkterne i loven og den tilhørende bekendtgørelse² er følgende:

Reguleringsdelen

- Spilleautomater kan kun opstilles, hvis der foreligger en tilladelse fra Spillemyndigheden. Dette er uanset, hvor automaterne er opstillet. F.eks. skal private klubber, hvor kun medlemmer har adgang, ligeledes have en tilladelse fra Spillemyndigheden til opstilling af spilleautomater. En tilladelse kan maksimalt gælde i 5 år.
- Alle spilleautomater skal være forsynet med en godkendelse fra et akkrediteret institut og skal være opkoblet til det centrale overvågnings-system
- Spilleautomaterne kan kun opstilles i restaurationer med alkoholbevilling (maks. 3 automater) og i spillehaller
- Spilleautomaterne skal udbetale kontanter. Hvis der spilles med spillemønter skal disse kunne omveksles til kontanter. Spilleautomater opstillet i omrejsende tivolier kan dog fravælge kontantspillet og spille med spillemønter, hvor spillemønterne alene kan omveksles til vare.
- Det maksimale indskud er 50 øre pr. spil og den maksimale gevinst er 300 kr. pr. spil
- Tilbagebetalingsprocenten på den enkelte automat skal være mindst 74 pct.
- Personer under 18 år må ikke spille på spilleautomater og må ikke få adgang til spillehaller
- Før der kan opstilles spilleautomater, skal Spillemyndigheden indhente oplysninger om kommunernes og politiets indstilling til, at der opstilles spilleautomater det pågældende sted. Politiet har vetoret med hensyn til de ordensmæssige forhold, mens kommunernes udtalelse er vejledende for Spillemyndigheden
- For at få tilladelse til opstilling og drift af gevinstgivende spilleautomater skal personen bla. være fyldt 21 år, ikke have en betydelig forfalden gæld til det offentlige og ikke være dømt for et strafbart forhold, der begrundet nærliggende fare for misbrug af adgangen til at drive spilleautomatvirksomhed.

Afgiftsdelen

- Der betales en grundafgift på 40 pct. af bruttospileindtægten (indskud fratrukket gevinster)
- For restaurationer med alkoholbevilling betales der en yderligere afgift på 30 pct. af den del af bruttospileindtægten, der overstiger 30.000 kr.
- For spillehaller betales der en yderligere afgift på 30 pct. af den del af bruttospileindtægten, der overstiger 250.000 kr. Denne grænse forhøjes med 3.000 kr. for hver automat indtil 50 og med 1.500 kr. for hver automat derudover

² Bekendtgørelse nr. 1084 af 8. december 2000

- Spillehaller kan få et nedslag i den del af afgiften, der overstiger 30 pct. af bruttospileindtægten, hvis der udloddes midler til lokale velgørende formål. Nedslaget gives med 95 pct. i det udloddede beløb
- Der betales 1 pct. af bruttospileindtægten til behandling af og forskning i ludomani
- Afgiften afregnes månedsvis og indbetales senest den 15. i den efterfølgende måned
- Der skal stilles sikkerhed for afgiften på 7.500 kr. pr. restauration med alkoholbevilling og 95.000 kr. pr. spillehal

4. Spilleautomatmarkedet

Som tidligere nævnt var 2001 et overgangså, hvor branchen fik mulighed for en gradvis tilpasning til de nye regler. I 2001 kunne der fortsættes på de daværende regler eller spillestedet kunne overgå til reglerne i Spilleautomatloven. Det er således først fra og med 2002, at der kan foretages en mere præcis angivelse af, hvor mange spilleautomater der findes. En væsentlig årsag hertil er indberetningen til det centrale overvågningssystem i Spillemyndigheden, der er udgangspunkt for nedenstående statistik.

Statistikken nedenfor har udgangspunkt i oplysninger om registrerede automater i det centrale overvågningssystem. Antallet af automater for de viste måneder, er den dag i måneden, hvor der har været registreret flest opstillede automater. Antallet er således udtryk for det maksimale antal automater, der kan spilles på i den pågældende måned.

Ved fordeling af spilleautomater på restauranter med alkoholbevilling, spillehaller, kommuner mv. er der medtaget et vist skøn, der skyldes, at der sker en udskiftning af automater på spillestederne og flytning af automaterne stederne imellem.

4.1. Antal spillesteder og spilleautomater

Spilleautomatmarkedet er delt i to områder; Restauranter med alkoholbevilling, hvor der maksimalt kan opstilles 3 automater pr. sted og egentlige spillehaller, hvor antallet af automater kan varierer betydeligt spillestederne imellem.

I december 2002 var der registreret ca. 14.500 spilleautomater efter de nye regler på ca. 3.400 spillesteder, jf. tabel 1.

Antallet af automater i december 2003 var ca. 17.250 automater, svarende til en stigning på ca. 2.750 automater.

Tabel 1. Antal spillesteder og spilleautomater 2002, 2003 og august 2004.

	Restaurationer med alkoholbevilling		Spillehaller		I alt	
	Antal spillesteder	Antal automater	Antal spillesteder	Antal automater	Antal spillesteder	Antal automater
December 2002	2.750	5.500	650	9.000	3.400	14.500
August 2003	2.750	5.700	750	11.000	3.500	16.700
December 2003	2.700	5.550	800	11.700	3.500	17.250
August 2004	2.600	5.800	850	13.500	3.450	19.300

Der er en tendens til, at antallet af restauranter med spilleautomater er faldende, mens de restauranter, der har spilleautomater, stiller flere op (dog maks 3 stk.).

For spillehallerne har der været en stigning i antallet af automater fra ca. 9.000 i december 2002 til ca. 11.700 i december 2003. Samtidig er antallet af spillesteder vokset med ca. 150.

Det gennemsnitlige antal automater opstillet i restauranter med alkoholbevilling i december 2003 er ca. 2, mens det for spillehaller er ca. 15 automater. Antallet af spilleautomater pr. spillehal varierer betydeligt. Ca. 40 pct. af spillehallerne har maksimalt 10 automater.

I forbindelse med lovens vedtagelse blev der med stor usikkerhed skønnet, at der var ca. 16.000 spilleautomater på det daværende marked. Sammenlignet med det nuværende antal automater kan det tyde på, at markedet har udvidet sig med den nye lov.

Denne konklusion skal tages med forbehold, da oplysningerne om det tidligere marked er og var meget sparsomme. Bl.a. bestod en del af det tidligere spilleautomatmarked af automater, der ikke var opstillet lovligt. En undersøgelse af det daværende spilleautomatmarked på Fyn viste, at der måske kunne være op til ca. 19.000 spilleautomater.

Konklusionen er derfor, at det kan konstateres, at der er opstillet flere lovlige spilleautomater i forhold til de tidligere regler, mens det er mere vanskeligt, at foretage en præcis vurdering af udviklingen i det samlede antal automater i forhold til tidligere.

Ved lovens vedtagelse blev der skønnet et fald i antallet af spilleautomater, som følge af de nye regler. Dette fald er udeblevet.

Antallet af spilleautomater i august 2004 er ca. 19.300, hvilket er en stigning på ca. 2.600 automater siden august 2003. I forhold til august 2003 er det samlede antal spillesteder faldet med ca. 50.

På baggrund af Spillemyndighedens kontrol og de indberetninger som Spillemyndigheden modtager fra bla. spilleautomatbranchen kan det konstateres, at det ulovlige spilleautomatmarked siden 2001 er faldet væsentligt. Med andre ord kan der i perioden frem til i dag være sket en konvertering af ulovlige og ulovligt opstillede spilleautomater til lovligt opstillede automater.

Det bemærkes, at Spillemyndigheden har udstedt tilladelse til opstilling af ca. 28.000 spilleautomater. Med opstilling af ca. 19.300 automater er udnyttelsesprocenten knap 70 pct.

Det er normalt, at der ansøges om flere spilleautomater end der umiddelbart opstilles i første omgang. Dermed undgår ansøger, at skulle gennem en helt ny ansøgningsprocedure, hvis det viser sig, at der er behov for flere automater. Der betales ikke gebyr af ikke-opstillede automater.

4.2. Omsætning (bruttospilleindtægt)

Bruttospilleindtægten er forskellen mellem det faktiske indskud i automaten og de udbetalte gevinster og er udtryk for, hvad der er tilbage i automaten, når spillerne har hjemtaget deres gevinster. Bruttospilleindtægten for 2002 og 2003 er vist i tabel 2.

Stigningen i antallet af spilleautomater fra 2002 til 2003 har haft betydning for udviklingen i bruttospilleindtægten. Bruttospilleindtægten i 2003 er ca. 1.645 mio. kr. og er steget med ca. 385 mio. kr. i forhold til 2002. Heraf kommer knap 85 pct. eller ca. 320 mio. kr. fra spillehallerne.

Den gennemsnitlige bruttospilleindtægt pr. spilleautomat er ca. 95.000 kr. i 2003, svarende til en stigning på ca. 8.000 kr. fra 2002. Bruttospilleindtægten pr. automat er størst på restaurationsområdet.

Tabel 2. Bruttospilleindtægt 2002 og 2003.

	Restaurationer med alkoholbevilling		Spillehaller		I alt	
	I alt	Pr. automat *	I alt	Pr. automat*	I alt	Pr. automat*
	Ca. mio.kr.	Ca. kr.	Ca. mio. kr.	Ca. kr.	Ca. mio. kr.	Ca. kr.
2002	525	95.000	735	82.000	1.260	87.000
2003	590	106.000	1.055	90.000	1.645	95.000

* Beregnet med antallet af automater i december måned det pågældende år.

Den gennemsnitlige bruttospilleindtægt pr. person over 18 år er i 2002 ca. 300 kr. og ca. 390 kr. i 2003. Dette svarer til niveauet for Lotto, hvor bruttospilleindtægten pr. person over 18 år ligeledes er ca. 390 kr. i 2003.

Udviklingen i bruttospilleindtægten skal også ses i lyset af aktionerne mod det ulovlige spilleautomatmarked, jf. afsnit 6.2. I takt med at dette marked er blevet mindre, er der kanaliseret omsætning over på det lovlige marked.

Bruttospilleindtægten i 2004 skønnes til ca. 1,8 mia. kr. baseret på 1. halvår 2004.

4.3. Fordeling af spilleautomater

Spilleautomatmarkedet er koncentreret på forholdsvis få tilladelsesindehavere. Det er typisk ikke spillestedet, der har tilladelsen, men en automatopstiller, der stiller automater op flere steder. De 10 største spilleautomatvirksomheder skønnes, at have op mod halvdelen af spilleautomaterne. Hvis spillestedet selv har tilladelsen, er der typisk tale om en restaurant.

I tabel 3 – 5 er vist spilleautomaternes fordeling på amter og kommuner mv. sammenlignet med befolkningsandelen. Der er taget udgangspunkt i fordelingen af spilleautomater for december 2002 og december 2003.

Koncentrationen af spilleautomater er størst i det storkøbenhavnske område og i Jylland. Begge steder er andelen af automater større end befolkningsandelen. Det modsatte gør sig gældende for de øvrige landsdele, jf. tabel 3. Fra december 2002 til december 2003 er der ikke sket større forskydninger landsdelene imellem.

Tabel 3. Spilleautomater og befolkning fordelt på landsdele. December 2002 og december 2003.

	Andel af spilleautomater		Andel af befolkningen ¹⁾
	Dec. 2002	Dec. 2003	
	Pct.		
Storkøbenhavn ²⁾	25,8	25,4	23,2
Øvrig Sjælland	11,9	12,2	16,6
Jylland	51,8	51,1	45,6
Fyn	6,0	6,3	8,8
Lolland-Falster/Bornholm	4,5	5,0	5,7
I alt	100,0	100,0	100,0

Anm.: Afrunding kan medføre, at beløbene ikke summer til totalen.

1) Personer over 18 år pr. 1. januar 2003. Beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik.

2) København og Frederiksberg kommuner og Københavns amt.

Inden for det storkøbenhavnske område har København og Frederiksberg kommuner tilsammen en større andel af automaterne (ca. 17 pct. i december 2003) end befolkningsandelen (ca. 12 pct.) umiddelbart tilsiger. Det modsatte gælder for Københavns Amt, jf. tabel 4.

I Vejle Amt er der en overrepræsentation af spilleautomater i forhold til befolkningsandelen. Således er hver 10 automat opstillet i amtet, mens det er hver 7. person over 18 år, der bor i amtet.

I tabel 5 er vist de 10 kommuner med flest spilleautomater i december 2003.

For alle 10 kommuner gælder det, at deres andel af spilleautomater er større end deres andel af befolkningen over 18 år. Eneste undtagelse er Odense kommune.

Samlet har de 10 kommuner godt 40 pct. af spilleautomaterne og knap 30 pct. af befolkningen over 18 år.

Tabel 4. Spilleautomater og befolkning fordelt på amter mv. December 2002 og december 2003.

	Andel af spilleautomater		Andel af befolkningen ¹⁾
	Dec. 2002	Dec. 2003	
	Pct.		
Kbh./Frederiksberg kommuner	16,4	17,1	11,8
Århus Amt	11,6	11,1	12,0
Nordjyllands Amt	10,3	10,1	9,2
Vejle Amt	8,6	9,6	6,5
Københavns Amt	9,4	8,3	11,4
Fyns Amt	6,0	6,3	8,8
Ringkøbing Amt	6,2	6,0	5,0
Viborg Amt	6,1	5,6	4,3
Vestsjællands Amt	4,6	4,8	5,5
Ribe Amt	4,8	4,9	4,1
Frederiksborg Amt	4,5	4,3	6,8
Storstrøms Amt	4,1	4,2	4,9
Sønderjyllands Amt	4,1	3,8	4,6
Roskilde Amt	2,8	3,2	4,3
Bornholms Regionskommune	0,4	0,8	0,8
I alt	100,0	100,0	100,0

Anm.: Afrunding kan medføre, at beløbene ikke summer til totalen.

1) Personer over 18 år pr. 1. januar 2003. Beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik.

Tabel 5. Spilleautomater fordelt på kommuner. December 2002 og december 2003.

	Andel af spilleautomater		Andel af befolk- ningen ¹⁾
	Dec. 2002	Dec. 2003	
	Pct.		
Københavns kommune	15,5	16,3	10,0
Århus kommune	6,2	5,7	5,5
Aalborg kommune	4,5	4,3	3,1
Odense kommune	3,1	3,3	3,5
Esbjerg kommune	2,4	3,0	1,5
Vejle kommune	2,2	2,3	1,0
Fredericia kommune	1,9	2,2	1,0
Kolding kommune	1,5	2,2	1,2
Herning kommune	1,6	1,9	1,1
Horsens kommune	2,0	1,8	1,1
I alt	40,9	42,8	100,0

Anm.: Afrunding kan medføre, at beløbene ikke summer til totalen.

1) Personer over 18 år pr. 1. januar 2003. Beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik.

I forår og sommerperioden indgår Gentofte kommune i top ti, som følge af spilleautomaterne på Dyrehavsbakken.

Den gennemsnitlige bruttopilleindtægt pr. person over 18 år er ca. 560 kr. i 2003 for de 10 kommuner.

5. Afgift

Med loven skete der et skift i afgiftsopkrævningen for spilleautomater. Tidligere var omsætningen momspligtig, da der ikke måtte udbetales kontantpræmier. Endvidere var der en kommunal afgift pr. opstillet spilleautomat efter Hotel- og restaurationsloven. Afgiften var frivillig for kommunerne og kunne maks. udgøre 20.000 kr. for den første automat, 24.000 kr. for den næste og 28.000 kr. for den tredje og følgende automater.

Der var således forskel på afgiftsniveauet på de opstillede spilleautomater afhængig af, hvor de var opstillet. Automater opstillet i restaurationer betalte både moms og kommunalafgift, mens spilleautomater opstillet på offentlige forlystelsessteder alene betalte moms.

Med Spilleautomatloven blev afgiftsopkrævningen ændret, bl.a. som følge af, at der nu lovligt kunne udbetales kontante gevinster fra spilleautomaterne. Spil om penge er momsfrit og momsen blev erstattet af en statslig afgift. Samtidig bortfaldt den kommunale stykafgift.

I tabel 6 er spilleautomatafgiften fordelt efter spillested, herunder den del af afgiften, der kan udloddes til lokale velgørende formål. I 2002 blev den samlede

afgift på ca. 485 mio. kr. efter et nedslag for udlodning på ca. 65 mio. kr. I 2003 steg afgiften til ca. 605 mio. kr. efter et nedslag på ca. 100 mio. kr. for udlodning til lokale velgørende formål, jf. også afsnit 5.1. Ca. 75 pct. eller ca. 90 mio. kr. af stigningen i afgiftsprovenuet kommer fra spillehallerne.

Der er endvidere betalt hhv. ca. 12 og 16 mio. kr. i ludomaniafgift, jf. også afsnit 7.

Tabel 6. Spilleautomatafgift mv. 2002 og 2003.

	2002			2003		
	Afgift	Nedslag for udlodning *	Afgift efter udlodning	Afgift	Nedslag for udlodning *	Afgift efter udlodning
	Ca. mio.kr.					
Rest. med alkoholbevilling	230	-	230	260	-	260
Spillehaller	320	65	255	445	100	345
I alt	550	65	485	705	100	605

* Afgiftsnedslag på 95 pct. af det udloddede beløb.

Målt i procent af den samlede bruttospilindtægt, jf. tabel 2, er den samlede afgift i 2003 efter udlodning til velgørende formål ca. 37 pct., mens den for restaurationsområdet er ca. 44 pct. og for spillehallerne ca. 33 pct. Forskellen mellem restaurationsområdet og spillehalsområdet skyldes primært muligheden for nedslag til velgørende formål, der kun gælder for spillehalsområdet. Målt før nedslag udlignes forskellen stort set, da afgiftsprocenten for spillehallerne er ca. 42 pct.

Den samlede afgift for 2004 skønnes til ca. 660 mio. kr. baseret på 1. halvår 2004.

5.1. Udlodning til velgørende formål.

Et af formålene med loven er at styrke udlodning af midler til lokale velgørende formål. Det er således muligt for tilladelsesindehavere med spillehaller, at udlodde midler til lokale velgørende formål (idræt, kultur mv.) med et nedslag i afgiften til følge. For spillehaller, hvor det er Dansk Tipstjeneste A/S datterselskab (Dansk Automatspil A/S), der har tilladelsen, skal midlerne udloddes til Tipstjenesten og fordeles sammen med de øvrige midler efter tips- og lottoloven. For spillehaller i de store forlystelsesparker skal udlodningen fordeles til velgørende formål i parkerne.

I 2002 blev der, som følge af udlodningen til velgørende formål, givet nedslag i afgiften på ca. 65 mio. kr. i 2002 og ca. 100 mio. kr. i 2003. Da indehaveren af spillehallerne selv skal betale 5 pct. af det udloddede beløb udgør selve udlodningen i de to år hhv. knap 70 mio. kr. og ca. 105 mio. kr.

I tabel 7 er fordelingen af midler til velgørende formål i 2003 fordelt efter arten af formål. I fordelingen indgår i mindre omfang et skøn.

Ca. 35 mio. kr. eller godt 1/3 af de udloddede midler tilfalder lokale idrætsformål. Idrætsformålene dækker bredt fra fodbold- og håndboldklubber til badminton-, gymnastik- og svømmeklubber mv.

Ligeledes godt 1/3 eller ca. 38 mio. kr. tilfalder de velgørende formål, der er nævnt i tips- og lottoloven – idræt, kultur, humanitære formål mv. Midlerne stammer fra Dansk Automatspil A/S spillehaller.

Tabel 7. Udlodning af midler til velgørende formål fra spillehaller 2003.

	Udlodning 2003	
	Ca. mio. kr.	Pct.
Lokale idrætsformål	35	34
Velgørende formål i store forlystelsesparker	14	13
Formål efter tips- og lottoloven	38	36
Andre lokale velgørende formål	18	17
I alt	105	100

Ca. 13 pct. eller ca. 14 mio. kr. kommer fra spillehaller i de store forlystelsesparker, som Tivoli, Dyrehavsbakken, Tivoli Friheden i Århus og Tivoliland i Aalborg. Disse midler fordeles til velgørende formål i disse parker, herunder teater-, pantomime- og børneforestillinger.

Ca. 18 mio. kr. eller knap 1/5 går til andre lokale velgørende formål. Disse formål dækker bredt. Som eksempler kan nævnes handicaparbejde, spejdere, kirkeligt arbejde mv.

I medfør af loven er udlodningen af midler begrænset til den kommune, hvor spillehallen er beliggende. Der har i den forbindelse været enkelte sager, hvor en forening ikke kun ønskede at anvende pengene inden for kommunen, men i stedet i et større regionalt område. Pengene skulle stadig anvendes efter foreningens formål.

Det kan, for at styrke ordningen, overvejes, at udbrede det lokale anvendelsesområde.

En udvidelse af det geografiske anvendelsesområde for disse lokale midler kan dog komme i konflikt med udlodningen af midler til landsdækkende velgørende formål, der traditionelt foregår via fordelingsnøglen i tips- og lottoloven eller via de landsdækkende humanitære organisationers lotterier.

Den kommende kommunalreform må samtidig forventes i et vist omfang at imødekomme et ønske om en udvidelse af anvendelsesområdet, samtidig med at det stadig sikres at midlerne har et lokalt sigte.

Efter loven er det kun muligt for spillehaller med fast adresse, at få nedslag i afgiften, hvis der udloddes til lokale velgørende formål, hvorimod spillehaller i omrejsende tivolier ikke har denne mulighed. Tivoliforeningen har ønsket, at de omrejsende tivolier får mulighed for udlodning til velgørende formål.

Spillemyndigheden har i 2004 udstedt tilladelse til 3 spillehaller i omrejsende tivolier.

6. Kontrol med spilleautomatmarkedet

Kontrollen med spilleautomatmarked består i en fysisk kontrol og en kontrol via det centrale overvågningssystem. Kontrollen er rettet mod to områder, det lovlige spilleautomatmarked og det ulovlige spilleautomatmarked.

6.1. Det lovlige spilleautomatmarked

Det har været væsentligt fra Spillemyndighedens og ToldSkats side, at branchen fra starten deltog aktivt i, at få loven til at fungere – også set i lyset af at branchen gennem det centrale overvågningssystem bliver kontrolleret af myndighederne.

Årene 2001 (overgangsåret) og stort set hele 2002 har derfor været brugt til at vejlede og rådgive de tilladelsesindehavere, der har valgt at overgå til de nye regler. Herefter er indsatsen blevet målrettet til decideret kontrol af spillestederne, hvor udvælgelsen sker med udgangspunkt i en risikovurdering, dvs. at kontrolindsatsen målrettes mod dem, der bl.a. ikke kan og ikke vil spille med.

I 2003 og 2004 indtil medio september har Spillemyndighedens lokale repræsentanter gennemført kontrol af i alt 1500 spillesteder..

Kontrollen foretages af Spillemyndighedens lokale repræsentant, der kontrollerer alle automater, opkoblingen til overvågningssystemet og de fysiske rammer for spillehallen.

Efter spilleautomatlovens § 19 må personer under 18 år ikke befinde sig i spillehallerne og må ikke spille på spilleautomater opstillet på restaurationer med alkoholbevilling.

Lovens krav om, at unge under 18 år ikke må befinde sig i spillehallerne er tæt knyttet til lovens bemandingskrav. Efter bemærkningerne til loven skal en spillehal være bemandet i hele åbningstiden således, at det sikres, at unge under 18 år ikke får adgang.

Spillemyndigheden har i 2003 og 2004 indtil medio september fået foretaget 500 kontroller i spillehallerne.

I 2003 blev der i forbindelse med i alt 275 kontroller konstateret 4 børn i spillehallerne, hvoraf de 2 var i følgeskab med voksne.

I 2004 (ind til medio september) er der i forbindelse med 225 kontroller konstateret 4 børn, hvor alle har været i følgeskab med voksne.

Spillemyndighedens repræsentanter har i 2003 og 2004 indtil september 2004 foretaget ca. 1.000 kontroller på restaurationsområdet. Der foreligger kun en enkelt indberetning om et tilfælde, hvor en ung under 18 år spillede på automaterne. Personen var i følgeskab med en voksen.

Spillemyndighedens kontroller har været foretaget på forskellige tidspunkter af døgnet, men mest i arbejdstiden. I den resterende del af 2004 vil Spillemyndigheden foretage et antal kontroller uden for normal arbejdstid. Herved vil man bl.a. få belyst, om de unge spiller på spilleautomater i dette tidsrum.

Resultatet af kontrollerne har vist, at branchen stort set efterlever reglerne i spilleautomatloven. Set i lyset af antallet af spillesteder og spilleautomater vil Spillemyndigheden i 2004 intensivere kontrollen for derved, at kunne komme rundt på flere spillesteder, da den fysiske tilstedeværelse også skønnes at have en præventiv effekt, jf. også afsnit 9.

Kontrolfaringerne har vist, at det kan overvejes at gennemføre småjusteringer i loven. Justeringerne vil sikre en endnu bedre kontrol af spillestederne. De eventuelle justeringer er:

- Mulighed for at give bøde ved manglende bemanning af spillehallen. Bemandingskravet i loven er væsentligt, da det er med til at hindre, at unge under 18 år ikke får adgang til spillehallen. En overtrædelse bør kunne straffes med bøde
- Mulighed for, at kunne forlange dokumentation for spillerens alder. Dette for bedre, at kunne kontrollere, at ingen under 18 år befinder sig i spillehallen
- Bedre regler for godkendelse af programversionerne i automaterne og sikring af, at automatopstillerne kun anvender programversioner, der er godkendt af Spillemyndigheden

6.2. Det centrale overvågningssystem

Alle spilleautomater skal opkobles til et centralt overvågningssystem hos Spillemyndigheden, således at spilleomsætning og gevinstudbetaling på den enkelte automat kan kontrolleres. Opkoblingen er med til at sikre en effektiv kontrol med spilleautomatmarkedet, og modvirke ulovligt spil.

Det centrale overvågningssystem er et envejskommunikationssystem, hvor Spillemyndigheden har stillet krav til branchen med henblik på udviklingen af systemet. Spillemyndigheden har løbende fulgt udviklingen af systemet, og kravene til systemet er i takt med indhøstede erfaringer efter aftale med branchen blevet justeret. Siden lovens start har der været en positiv dialog med branchen om forbedringer af systemet.

Det system, som i dag er på markedet, er udviklet af spilleautomatbranchen og en teleudbyder. Branchens del af systemet fungerer på den måde, at hver enkelt spilleautomat på spillestedet er opkoblet til en dataopsamlingsenhed. Dataopsamlingsenheden gemmer de leverede spildata fra spilleautomaten i op til 3 måneder. De opsamlede data leveres via teleudbyderen en gang i døgnet videre til Spillemyndigheden. Fra dataopsamlingsenheden kan der udskrives forskellige lister, f.eks. om månedens spilleomsætning og gevinstudbetaling.

Det er vurderingen, at systemet lever op til Spillemyndighedens krav, og at det kan anvendes til de kontrolformål, som der med lovens tilblivelse, blev lagt op til.

Spillemyndigheden har anvendt systemet til bla. at konstatere, om

- ansøger har udbudt spil på spilleautomater, inden der var udstedt tilladelse mv.
- der var opstillet flere automater end det tilladte – konstateret efterfølgende ved den fysiske kontrol af spillestedet
- spillestedet ikke var opkoblet til systemet
- der i automaten var foretaget brud af plommen på grund af programskift – konstateret efterfølgende ved den fysiske kontrol af spillestedet

ToldSkat bruger systemet til at kontrollere, at tilladelsesindehaveren har opgjort og angivet sin afgift korrekt. ToldSkat har i den forbindelse i enkelte sager foretaget efteropkrævning/tilbagebetaling af afgift som følge af uoverensstemmelse mellem det opgjorte og angivne afgiftsgrundlag (indskud fratrukket gevinster) samt kontrolsystemets udvisende. Landsskatteretten har endvidere i en sag lagt kontrolsystemets udvisende til grund for en opgørelse af afgiftsgrundlaget.

Der er ikke tale om et fuldstændigt optimalt kontrolsystem. Dette vil først foreligge, såfremt der etableres et tovejskommunikationssystem på en fast forbindelse mellem den enkelte spilleautomat og den centralt placerede server hos Spillemyndigheden, således at Spillemyndigheden har indflydelse på, om automaten kan være funktionsdygtig. Denne løsning blev ikke valgt grundet de store udviklingsomkostninger til et sådan system, men den teknologiske udvikling på spilleautomatområdet kan i fremtiden vise, at et sådant system kan komme på tale.

Det er vurderingen, at det centrale overvågningssystem er velegnet til spilleautomatmarkedet, som det ser ud i dag. Ændres den tekniske indretning af automaterne, skal systemet vurderes på ny.

6.3. Det ulovlige spilleautomatmarked

Et af hovedformålene med loven var, at det ulovlige spilleautomatmarked skulle bekæmpes via en central kontrol og at den lovlige del af branchen fik

mulighed for at udbyde kontantspil. Det ulovlige spil foregik typisk i spilleklubber, hvor klubben blev oprettet under dække af, at overskuddet gik til velgørende formål. Endvidere var det konstateret, at spillet på en række restaurationer imod reglerne reelt var et kontantspil.

Efter loven vil det være strafbart ikke at indhente en tilladelse til opstilling af spilleautomater.

Siden 2002 – hvor loven fik fuld virkning for spilleautomatområdet – har Spillemyndigheden sat mange kræfter ind på at bekæmpe det ulovlige spilleautomatområde. Dette er især sket med politiets hjælp, idet Spillemyndigheden og ToldSkat ikke har beføjelse til at kontrollere spillesteder, der ikke har en tilladelse.

Samarbejdet med politikredsene og efterfølgende anklagemyndigheden har været og er fortsat godt og konstruktivt, med henblik på at komme det ulovlige spilleautomatmarked til livs.

Spillemyndigheden har i samarbejde med enkelte politikredse gennemført større eller mindre razziaer mod ulovlige spillesteder, hvor der er blevet beslaglagt ca. 500 ulovlige spilleautomater.

Det er Spillemyndighedens vurdering, at myndighedernes indsats med at bekæmpe det ulovlige spilleautomatmarked, indtil nu i høj grad har båret frugt. Det kan dog ikke udelukkes, at der fortsat kan være eller vil kunne opstå ulovlige spillesteder, hvorfor Spillemyndigheden fremover fortsat har fokus på området.

Dialog og samarbejde med spilleautomatbranchen har ligeledes medvirket til bekæmpelse af det ulovlige marked.

En landsretsdom har haft principiel betydning, idet det i denne dom blev fastslået, at pokerautomater (spilleautomater med mulighed for større indskud og gevinstudbetaling) er ulovlige gevinstgivende spilleautomater.

I en anden sag frifandt byretten opstilleren af automaterne, idet retten lagde afgørende vægt på lovens § 16, hvoraf det fremgår, at retten til frispil og forlænget spilletid ikke anses som gevinst. Sagen er anket til Landsretten af anklagemyndigheden.

Det kan ikke udelukkes, at udfaldet af denne sag kan få betydning for andre verserende straffesager.

Det er Spillemyndighedens opfattelse, at § 16 ikke har nogen selvstændig betydning, men alene tjener til at forvanske straffesagerne ved domstolene. Ved en eventuel lovrevision bør bestemmelsen derfor ophæves.

I tabel 8 er vist antal sager på det ulovlige område, som verserer eller som har verseret i retssystemet.

Tabel 8. Sager om ulovlige spilleautomater fra 2002 til udgangen af juli 2004.

Spillesteder med:	Verserende sager	Afgjorte sager	Antal konfiskerede automater
Teknisk lovlige automater	13	22	4
Teknisk ulovlige automater	40	16	38
Begge typer automater	18	3	-
I alt	71*	41	42

* Der er beslaglagt i alt 467 spilleautomater. Herudover er der 11 sager, der ikke er afsluttet efterforskningsmæssigt af politiet og der er kendskab til, at der er beslaglagt 86 automater i disse sager.

7. Ludomani

Ved lovens tilblivelse var der fokus på problemerne med ludomani. Det blev fastlagt, at der skulle betales 1 pct. af bruttospilindtægten til behandling af og forskning i ludomani. Beløbet udgjorde i 2002 og 2003 hhv. 12 og 16 mio. kr. 2/3 af midlerne skal anvendes til behandling af ludomani og 1/3 til forskning i ludomani. Førstnævnte fordeles af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, mens sidstnævnte fordeles af Forskningsstyrelsen (Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd) under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Ludomani kan karakteriseres som hyppigt gentagne episoder af spillelidenskab, som dominerer personens liv på bekostning af sociale, arbejdsmæssige og familiemæssige værdier og forpligtelser. Der er med andre ord tale om en afhængighed, der ikke kun berører den enkelte spillers eget liv og livskvalitet. Kontakten og nærværet til familie, kolleger, venner og bekendte står ligeledes på spil. Endvidere er der det økonomiske aspekt, når forbruget af spil bliver for stort.

Sundhedsstyrelsen har oplyst, at der ikke findes nogen egentlig undersøgelse over omfanget af ludomani i Danmark. Samtidig er Sundhedsstyrelsen ikke vidende om en dokumenteret sammenhæng mellem kontantspillet på spilleautomater og omfanget af ludomani.

Spillemyndigheden anser det som en væsentlig ulempe i vurderingen af ludomaniens udbredelse, at en sådan videnskabelig undersøgelse ikke findes.

Erfaringer fra Center for Ludomani viser, at 8 ud af 10 personer, der behandles for ludomani, har spil på spilleautomater, som deres foretrukne spilaktivitet.

Vedrørende udenlandske undersøgelser om ludomani skal det bemærkes, at spillemarkederne ikke altid er helt sammenlignelige med det danske. Bl.a. har mange spilleautomater i udlandet mulighed for et større indskud og en større udbetaling. Automaterne er således mere 'aggressive' end de danske.

Det er væsentligt, at der til stadighed er fokus på problemerne med ludomani og at der bliver gjort en indsats for, at det ikke udvikles yderligere. I tilknytning til anvendelsen af midlerne, jf. nedenfor i afsnit 7.1. og 7.2., har Spillemyndigheden, Dansk Automat Brancheforening og Center for Ludomani i Odense indledt et samarbejde, for bl.a. at belyse hvilke forhold i spillemiljøet, der kan give anledning til ludomani.

Samarbejdet betyder, at der hele tiden er fokus på området og de respektive parter får mulighed for, at udveksle synspunkter.

Samarbejdet har indtil videre bla. udmøntet sig i en mærkat, der kan sættes på den enkelte spilleautomat. Mærkaten skal advare mod faren ved overdrevet spilforbrug. Det bør overvejes, om en mærkat skal være lovpligtig.

I og med, at antallet af lovlige spilleautomater er vokset, er spilleautomatmarkedet blevet mere synligt. Denne synlighed gør, at opmærksomheden omkring ludomani er blevet forøget. Samtidig betyder synligheden også, at det bør overvejes om oplysninger mod faren ved ludomani skal forstærkes, jf. også afsnit 9.

Eksempelvis kunne Spillemyndigheden i samarbejde med de relevante offentlige myndigheder udarbejde informationsmateriale, der skulle være tilgængelig på spillestederne. Samtidig bør der laves en egentlig undersøgelse af, hvor stort et omfang ludomanien har i Danmark. Dermed ville man få en undersøgelse, der tager udgangspunkt i spilsammensætningen på det danske spillemarked.

Ved belysning af ludomaniproblematikken kan det også være relevant, at se på markedsføring af spillet og spilleautomatens indretning, herunder spilhastighed, antal muligheder for topgevinst, fast kontra variabel tilbagebetalingsprocent mv.

7.1. Behandling af ludomani

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i 2002 fordelt ca. 9 mio. kr. (inkl. beløb fra 2001) til behandling af ludomaner og ca. 11 mio. kr. i 2003, jf. tabel 9. Beløbene fra 2002 og 2003 anvendes i hhv. 2003 og 2004.

Midlerne til Ringgårdens Forsknings- og Formidlingsafdeling er til brug for en fælles effektvurdering af behandling på hhv. Center for Ludomani og Frederiksberg Centeret. Effektvurdering skal udmøntes i en rapport.

Tabel 9. Midler til behandling af ludomani

	2002	2003
	Ca. mio. kr.	
Center for Ludomani	7,6	8,7
Frederiksberg Centeret	1,4	1,9
Ringgårdens Forsknings- og Formidlingsafdeling	-	0,2
I alt	9,0	10,8

7.2. Forskning i ludomani

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd har i 2001 og 2003 gennemført udbud, hvor der er blevet fordelt i alt ca. 8,2 mio. kr., jf. tabel 10. Næste udbud forventes i 2005.

Tabel 10. Midler til forskning i ludomani

	Projekt	Midler
		Ca. mio. kr.
Per Nielsen, Ringgården	Behandling for ludomani – komparativ undersøgelse af virkningen af gruppeterapi under indlæggelse respektive ambulante individuel samtaleterapi med særlig fokus på beskrivelse af klientkarakteristika	2,5
Jakob Linnet, Kbh.'s Universitet	Effect of heterogeneous sensation seeking on dopaminergic neurotransmission and energy metabolism in brain of pathological gamblers	4,0
Lise Hildebrandt-Eriksen, Center for Kulturforskning	En etnografi om Spillesteder og Ludomani. En undersøgelse af spillesteder og risici for udvikling af ludomani i et forebyggelsesperspektiv	1,7
I alt		8,2

Det første projekt skal være færdigt i februar 2005, mens de to sidste skal være færdig i december 2006.

8. Udstedelse af tilladelse

Udstedelsen af tilladelser til opstilling og drift af gevinstgivende spilleautomater foregår ved ansøgning til Spillemyndigheden. I behandlingen af tilladelserne indgår en høring af politi og kommuner. Endvidere foretager Spillemyndigheden en godkendelse af lokalerne ved etablering af en spillehal.

8.1. Høring af politi

Politiet har efter loven mulighed for at udtale sig om de ordensmæssige forhold i forbindelse med en ansøgning om etablering af et spillested. Hvis det er politiets opfattelse, at der er ordensmæssige forhold, der taler imod etablering af et spillested, kan Spillemyndigheden ikke udstede en tilladelse. Til de ordensmæssige forhold hører også trafikale forhold.

Spillemyndigheden har aftalt med politiet, at der kun sker høring i de tilfælde, hvor der er en ansøgning om etablering af en spillehal. Dette skal ses i lyset af, at der kun kan opstilles 3 automater i restaurationer med alkoholbevilling.

Spillemyndigheden har givet ca. 60 afslag, hvor politiet har påpeget ordensmæssige problemer med etableringen af et spillested.

Spillemyndigheden hører også politiet vedrørende de vandelsmæssige forhold for ansøger og for bestyreren af en spillehal.

Det er muligt, at tilbagekalde en tilladelse, hvis spil på spilleautomater udgør en væsentlig forstyrrelse af den offentlige orden. Denne mulighed har ikke været anvendt af Spillemyndigheden. Spillemyndigheden er ikke bekendt med, at der har været væsentlige ordensmæssige problemer i forbindelse med spillestederne.

8.2. Høring af kommune

I forbindelse med en ansøgning om opstilling af spilleautomater skal Spillemyndigheden høre kommunen om opstillingen, da *"kommunalbestyrelsens indstilling til, at der meddeles sådanne tilladelser er vejledende for spillemyndigheden"* ifølge lovens § 9.

Efter aftale med kommunerne sker der i de fleste kommuner kun høring, når der skal etableres en spillehal (og altså ikke ved opstilling af spilleautomater i restauranter).

Kommunerne behandler høringerne forskelligt, idet nogle kommuner behandler høringen politisk i byrådet, mens andre behandler høringsbrevet fra Spillemyndigheden som en byggeansøgning, der kræver administrativ behandling i kommunens tekniske forvaltning.

Efter bemærkningerne til lovforslaget skal Spillemyndigheden være tilbageholdende med at udstede en tilladelse, hvis kommunen ikke ønsker spilleautomater opstillet. Samtidig fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at Spillemyndigheden skal sikre en ensartet praksis over hele landet.

For at tilgodese disse to hensyn, giver Spillemyndigheden i de situationer, hvor kommunernes reaktion er, at der ikke bør gives en tilladelse, et afslag om en tilladelse, når:

- kommunen henviser til en lokalplan, der efter kommunens tolkning ikke giver mulighed for etablering af en spillehal, herunder beslutning om fremtidige lokalplaner
- kommunen nedlægger forbud efter planlovens § 12 eller § 14
- kommunen henviser til, at spillehallen ligger i umiddelbar nærhed af kirke, skole eller lignende
- kommunen henviser til, at spillehallen er beliggende i et område med sociale problemer og spillehallen vil give anledning til yderligere problemer i området

- der foreligger en beslutning fra kommunalbestyrelsen om, at den slet ikke vil have spillehaller i kommunen og der ikke findes spillehaller i forvejen.

Spillemyndighedens retningslinier er formidlet ud til kommunerne via den høringsskrivelse, der altid går til kommunerne ved en ansøgning om etablering af en spillehal. Spillemyndigheden er endvidere altid i dialog med kommunerne i tvivlsspørgsmål.

Det er Spillemyndighedens vurdering, at begrebet spillehal er nyt i forhold til planlovgivningen i flere kommuner. Der mangler derfor en præcis stillingtagen hertil i mange af de eksisterende kommune- og lokalplaner.

Spillemyndigheden har i ca. 85 sager givet afslag om opstilling af spilleautomater, hvor begrundelsen er kommunernes udtalelser i sagerne, jf. tabel 11.

Tabel 11. Spillemyndighedens afslag med baggrund i udtalelser fra kommunerne. 2001 – juli 2004.

	Antal afslag, ca.
Henvisning til lokalplan el. lign.	55
Nærhed af skole el. lign.	10
Forbud efter planloven	10
Andet*	10
I alt	85

* Ingen spillehaller i forvejen, tinglyst deklaration på ejendommen, kvartersløft el. lign.

Ca. 55 af de 85 afslag skyldes, at kommunerne har henvist til en lokalplan el. lign. for området. Det er kommunernes tolkning af lokalplanerne, der ligger til grund for afslagene. De 55 afslag fordeler sig på ca. 30 kommuner.

En række ansøgere har endvidere trukket deres ansøgning, når kommunen har udtalt sig negativt. Bl.a. har Dansk Automatspil A/S, der er et datterselskab til Dansk Tipstjeneste A/S, besluttet ikke at etablere spillehaller de steder, hvor kommunen er imod opstillingen.

Nogle kommuner har tilkendegivet overfor Spillemyndigheden, at der bør være større muligheder for, at den enkelte kommune kan afvise en ansøgning om etablering af spillehaller. Overfor dette ønske står spilleautomatbranchens ønske om at bevare en ensartet behandling af spilleautomatansøgninger over hele landet.

Ud af ca. 1.000 sager har Spillemyndigheden i i alt 30 sager med ca. 20 kommuner truffet en afgørelse, der ikke var i overensstemmelse med kommunens ønske.

8.3. Lokalegodkendelse

Før der gives tilladelse til opstilling af spilleautomater i en spillehal foretages der en godkendelse af lokalet. Ved godkendelsen er det især lovens bemandsningskrav, der er i fokus. Bemandsningskravet skal sikre, at unge under 18 år ikke får adgang til spillehaller.

Godkendelsen foretages af Spillemyndighedens lokale repræsentant.

Spillemyndigheden har fastsat retningslinier for, hvordan bemanningen skal være. Hvis der f.eks. er flere end 20 automater i en spillehal skal der i selve spillehallen befinde sig en person, der alene har den opgave, at overvåge automaterne og det publikum, der spiller på automaterne.

For spillehaller med mindre end 20 automater, er det muligt at etablere denne i forbindelse med f.eks. en kiosk, hvor bemanningen foregår via en mellem kiosken og spillehallen gennemgående disk. Spillehallen skal udgøre et særskilt lokale. Der er til denne løsning stillet en række restriktive krav, der gør at den person, der befinder sig bag disken også faktisk har mulighed for, at overvåge spillelokalet. Det er ikke muligt, at etablere en løsning med en gennemgående disk i et pizzeria, da overvågningen ikke er foreneligt med fremstillingen af mad.

Den typiske spillehal er en egentlig spillehal eller en kiosk med en mindre spillehal tilknyttet. Nogle spillehaller er oprettet i tilknytning til restaurationer med alkoholbevilling, benzinstationer, minimarkeder mv. At der kan etableres spillehaller på disse lokaliteter skyldes, at spillehallen her opfylder lovens krav om at udgøre et særskilt lokale, der er bemandedt i hele åbningstiden. Adgangen til spillehallen kan således ske gennem et lokale med anden erhvervsmæssig anvendelse.

9. Spillemyndigheden

Spillemyndigheden er en selvstændig forvaltningsmyndighed under Told- og skattedirektøren. Spillemyndigheden er opbygget med en central myndighed, der udsteder tilladelser og fastlægger de overordnede retningslinier for bl.a. godkendelse af spillehaller og kontrollen. Spillemyndigheden består desuden af en række lokale repræsentanter, der har den tætte kontakt med spillestederne i lokalområderne. Repræsentanterne er placeret ved de enkelte regioner i Told- og Skatteområderne og foretager den fysiske godkendelse af spillehallerne, den fysiske kontrol på spillestederne og gebyropkrævningen.

Spillemyndigheden er finansieret via et gebyr på 750 kr. pr. opstillet automat. Gebyret betales ved opstilling af automaten og derefter en gang om året. Hvis der sker konstruktive ændringer på automaten i løbet af året, således at automaten ændrer udformning, sker der på ny opkrævning af gebyr.

Der opkræves ikke gebyr ved flytning af automaterne mellem spillestederne, hvis det er den samme person/selskab, der har tilladelsen.

I tabel 12 er vist udviklingen i gebyret og Spillemyndighedens udgifter i perioden 2001-2003.

Andre udgifter dækker udgifter til husleje, elektricitet, telefon, kontorudstyr, personaleadministration, edb-udgifter mv.

Tabel 12. Indtægter og udgifter for Spillemyndigheden 2001 – 2003.

	2001	2002	2003
	Ca. mio. kr.		
Gebyrindtægt	3,0	12,3	15,2
Lønudgifter *	6,4	7,6	7,0
Andre udgifter	1,7	2,9	2,6
Overvågningssystem	0,3	0,3	0,5
Overskud/-underskud	-4,7	1,5	5,1

* Til dels beregnet ud fra gennemsnitslønninger.

I 2001 var Spillemyndighedens udgifter større end de faktiske gebyrindtægter. Det skyldes primært, at 2001 var et overgangså, hvor der var mulighed for at fortsætte efter det tidligere regelsæt eller overgå til reglerne efter Spilleautomatloven.

I 2002 og 2003 var indtægterne større end udgifterne.

Spillemyndigheden bør fremover tage en større del i bestræbelserne på, at oplyse om faren ved ludomani. Således påtænker Spillemyndigheden, i samarbejde med de relevante myndigheder, at medvirke til bedre information om dette område samt en undersøgelse af, hvilke personer, der spiller på spilleautomater.

Spillemyndigheden bør indtage en mere aktiv rolle på det tekniske område, da den teknologiske udvikling, jf. også afsnit 10.4, på området sker hurtigt. Det er endvidere hensigten, at Spillemyndigheden vil opbygge sit eget testmiljø med spilleautomater, hvor der bl.a. kan ske uddannelse af de medarbejdere, der skal kontrollere automaterne. Et testmiljø kan også sikre, at Spillemyndigheden er på forkant med udviklingen indenfor området.

Udviklingen i antallet af lovlige spilleautomater har ligeledes betydet, at Spillemyndigheden i 2004 har øget antallet af lokale repræsentanter for at kunne foretage den fornødne kontrol af spillestederne.

Det er således forventningen, at der er større balance mellem indtægter og udgifter i 2004.

10. Andre forhold

10.1. Spillesteder med dispensation for anvendelse af reglerne i Spilleautomatloven

På restaurationsområdet er det alene restaurationer med alkoholbevilling, der kan opstille spilleautomater. Der er således en sammenhæng mellem 18 års kravet for indtagelse af spiritus på en restauration og 18 års kravet for spil på spilleautomater.

Med lovens § 44, stk. 2 var der mulighed for, at restaurationer uden alkoholbevilling kunne få en dispensation for reglerne i Spilleautomatloven, hvis det kunne sandsynliggøres, at det ville have ekspropriationslignende karakter, hvis spillestedet skulle ophøre med drift af spilleautomater.

Spillemyndigheden har udstedt knap 100 dispensationer af forskellig varighed. De sidste dispensationer udløber den 31. december 2005. Dispensationen er personlig og kan således ikke videreføres, hvis virksomheden sælges eller bortforpagtes. Dispensationerne omfatter i alt ca. 250 automater. Disse automater skal overholde de indtil Spilleautomatloven gældende regler, herunder fortsat at betale den kommunale stykafgift, hvis kommunen har opkrævet den.

Der må ikke gives kontante gevinster på automaterne.

10.2. Spilleautomater i omrejsende tivolier og tivoliparker

Spilleautomater opstillet i omrejsende tivolier er omfattet af de samme regler, som reglerne for spillehaller. Der skal således etableres et selvstændigt lokale, hvor spilleautomaterne skal være placeret.

For de omrejsende tivolier og de store forlystelsesparker, som f.eks. Tivoli og Dyrehavsbakken, er der det kendetegn, at det er steder, hvor der kommer mange familier med børn. Oplysninger fra tivolierne tyder på, at det kan være vanskeligt for de voksne, der ønsker at spille på spilleautomaterne, at forstå, at børnene skal afleveres udenfor spillehallen.

Det kan derfor overvejes, om reglerne for disse tivolier skal ændres. En evt. ændring skal dog ses i lyset af, at unge under 18 år ikke må spille på spilleautomaterne.

10.3. Spillenævnet

Spillenævnet er den ankeinstans, der behandler klager over Spillemyndighedens afgørelser. Spillenævnet er sammensat af en repræsentant fra Skatteministeriets departement (formand), en repræsentant fra Told- og Skattestyrelsen og en repræsentant med kendskab til branchen.

Spillenævnet har siden 1. januar 2001 behandlet ca. 25 sager.

10.4. Teknologisk udvikling

I bekendtgørelsen til Spilleautomatloven er den fysiske indretning af en spilleautomat beskrevet. Bekendtgørelsen stiller meget præcise krav til automaten med hensyn til bl.a. udbetalingen af præmier og indretningen af automaten.

Bekendtgørelsen skal være præcis, da der ellers kunne opstå tvister om, hvad der egentlig er en gevinstgivende spilleautomat, men det er samtidig nødvendigt, at den ikke begrænser den teknologiske udvikling, der også findes på spilleautomatområdet.

De udenlandske tendenser peger således i retning af en spilleautomat, der har basis på en Pc-plattform og hvor der via en Internet forbindelse bl.a. er mulighed for, at hente spil direkte ned på automaten.

Den teknologiske udvikling kan også gøre mulighederne for kontrollen med automaterne endnu mere effektiv, end den er i dag. Bl.a. vil der på længere sigt formentlig kunne etableres en 2-vejs forbindelse mellem automat og myndigheden. En 2-vejs kommunikation kan give myndighederne større muligheder for at forespørge om forskellige oplysninger.

Den teknologiske udvikling kan også give nogle fordele i forhold til indsatsen mod ludomani og kriminalitet. Således kunne det overvejes, at der gives mulighed for, at den klingende mønt fjernes fra automaterne og erstattes af en kvittering, der så kunne indløses ved disken i spillehallen.

Det er væsentligt ved valg af løsninger, at løsningerne ikke i sig selv giver anledning til øget spil. Den teknologiske udvikling kan medvirke til, at der bliver større muligheder for, at indsatsen mod ludomani bliver bedre, da der på længere sigt formentlig er mulighed for, at automaten kan give advarsler om overdrevent spilleforbrug.

Ændringer i den fysiske udformning af spilleautomaten skal også ses i sammenhæng med udformningen af gebyret til finansiering af Spillemyndigheden, da dette i dag er tæt knyttet til den enkelte automat.

10.5. Kasinoer

Et af formålene med loven var, at kasinoerne ikke skulle rammes.

Der foreligger ikke oplysninger om spilleautomatloven har haft betydning for spillet på kasinoerne, men den umiddelbare vurdering er, at spilleautomatloven ikke har haft nogen stor betydning for spillet på kasinoerne. Mindskelsen af det ulovlige spilleautomatmarked kan have en positiv effekt.