



# Rapport om ulovligt spil

En af Spillemyndighedens tilsynsopgaver er at overvåge det ulovlige spilmarked i Danmark. Dermed sikrer vi et attraktivt marked til dem, der vælger at udbyde spil med tilladelse i Danmark.

# Indhold

Formål og indledning.....	2
Baggrundsviden om ulovligt spil .....	3
Hvornår er et spil ulovligt udbudt?.....	3
Hvilke spil kræver tilladelse?.....	3
Hvornår er et spil rettet mod Danmark?.....	3
Spillemyndighedens sanktionsmuligheder.....	3
Spillemyndighedens arbejde 2012-2017 .....	5
2012 .....	5
2013 .....	5
2014 .....	5
2015 .....	5
2016 .....	6
2017 .....	6
Spillemyndighedens arbejde frem til december 2018.....	7
Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider .....	7
Facebook.....	7
Skinbetting .....	7
Fra gaming til gambling.....	8
Landbaseret spil.....	9
Landbaseret ulovligt spil (spilleautomater og væddemålsterminaler).....	9
Pokerspil uden bevilling.....	9
Almennyttige lotterier .....	9
Sammenfatning.....	10
Fremtiden.....	11
Bilag.....	12
Bilag 1:.....	12
Oversigt over antallet af anmeldelser og henstillinger, siden onlinespilmarkedet blev åbnet i 2012:.....	12
Bilag 2: Udvikling i BSI for væddemål og onlinekasino .....	13

---

## Formål og indledning

Denne rapport er en opfølgning på rapporten om ulovligt onlinespil fra 2017. Formålet er fortsat at fortælle om Spillemyndighedens arbejde i forhold til ulovligt spil samt give en kort generel introduktion til, hvornår spil vurderes at være udbudt ulovligt. I rapporten vil vi give et tilbageblik på Spillemyndighedens arbejde, siden onlinemarkedet blev åbnet i 2012. I dette tilbageblik vil der være mest fokus på de seneste par år.

En af Spillemyndighedens tilsynsopgaver er at overvåge det ulovlige spilmarked i Danmark og dermed sikre et attraktivt marked til dem, der vælger at udbyde spil med tilladelse i Danmark. Vores fokus er derfor på onlineudbydere, som retter deres spiludbud mod Danmark og som ikke har dansk tilladelse.

I rapportens første par afsnit redegøres kort for reglerne på området, da dette er vigtigt at have på plads, inden fokus rettes på de opgaver, som Spillemyndigheden har udført i forhold til ulovligt spil.

---

## Baggrundsviden om ulovligt spil

I de følgende afsnit vil vi kort redegøre for gældende regler, som Spillemyndigheden arbejder ud fra i forhold til ulovligt spil.

### Hvornår er et spil ulovligt udbudt?

Et spil er udbudt i strid med lov om spil, hvis:

- spillet udbydes uden påkrævet tilladelse fra Spillemyndigheden, og
- spiludbyderen retter sin markedsføring mod danske spillere.

### Hvilke spil kræver tilladelse?

Spillemyndigheden overvåger det danske spilmarked for at sikre, at der ikke bliver udbudt spil i strid med spillelovens regler. Det kræver tilladelse at udbyde spil i Danmark, hvis:

- deltageren skal betale et indskud (penge eller andet der har økonomisk værdi),
- deltageren gennem indskuddet kan opnå en gevinstchance (alle slags gevinster af økonomisk værdi), og
- spillet har et element af tilfældighed.

### Hvornår er et spil rettet mod Danmark?

Spillemyndighedens definition af, hvornår et udbud er rettet mod Danmark, har hjemmel i Skatteministerens svar til teleindustrien i forbindelse med udarbejdelse af lov om spil, der trådte i kraft i 2012. Et udbud kan således være rettet mod Danmark, hvis et eller flere af følgende elementer forefindes på hjemmesiden:

- Dansk sprog.
- Dansk valuta.
- Betalingskort, der kun virker i Danmark.
- Dansk kundeservice.
- Steam som login.
- Spiludbud, der i sin sammensætning retter sig direkte mod det danske marked.

Ligeledes kan man rette sig mod det danske marked, selvom ingen af ovennævnte betingelser er opfyldt, hvis man markedsfører sig direkte mod danske spillere.

Særligt i forhold til skinbetting slog retten fast i deres afgørelse den 6. februar 2018, at hjemmesider, der benytter Steam som login, anses for rettet mod Danmark. Du kan læse afgørelsen på vores hjemmeside.

### Spillemyndighedens sanktionsmuligheder

Når Spillemyndigheden bliver opmærksom på en hjemmeside med ulovligt spil eller ulovlig formidling, sender vi en henstilling til ejerne af hjemmesiden, hvori vi gør opmærksom på overtrædelsen og pålægger dem at stoppe det ulovlige udbud eller formidling.

I langt de fleste tilfælde er dialogen på baggrund af denne henstilling tilstrækkelig til, at overtrædelsen stoppes.

---

I tilfælde hvor overtrædelsen ikke stoppes, vi ikke hører fra ejerne, eller vi ikke kan finde ejerne, har vi mulighed for at få hjemmesiden blokeret hos de danske internetudbydere via byretten.<sup>1</sup>

Derudover har vi mulighed for at politianmelde ejerne bag hjemmesiden, hvorefter ansvaret for den videre proces overgår til politiet.

---

<sup>1</sup> Dette gælder ikke for hjemmesider med ulovlig formidling.

---

## Spillemyndighedens arbejde 2012-2017

I de følgende afsnit vil vi give et tilbageblik på, hvad Spillemyndigheden har gennemført af opgaver i forhold til ulovligt spiludbud.

### 2012

Da spilmarkedet åbnede den 1. januar 2012, sendte Spillemyndigheden henstillinger til en lang række hjemmesider, der var fundet via udsøgninger og anmeldelser.

Langt de fleste af spiludbydere, som vi kontaktede, rettede hurtigt ind, men i løbet af 2012 var vi nødsaget til at gå i fogedretten to gange for at blokere i alt 20 hjemmesider.

### 2013

I 2013 var der færre henstillinger end i 2012. Langt de fleste traditionelle spilleudbydere var klar over den nye danske spillelov og rettede ind derefter. Til gengæld var der en række sager, hvor det krævede en mere dybdegående vurdering af, om der var tale om tilladelsespligtigt spil, og om det overhovedet var rettet mod det danske marked.

Ved slutningen af året gennemgik Spillemyndigheden alle hjemmesider fra spiludbydere, der tidligere havde modtaget en henstilling, siden de første blev sendt i januar 2012. Under denne gennemgang fandt vi, at en række blokerede hjemmesider ikke længere var rettet mod det danske marked, og vi iværksatte derfor en proces for at ophæve blokeringen af disse. Desværre var der også nogle enkelte hjemmesider, der tidligere havde rettet ind efter vores henstilling, der igen på den ene eller anden måde rettede sig mod det danske marked.

### 2014

I 2014 optimerede Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed vores automatiske søgeprocesser på baggrund af de foregående års erfaring, og vi kunne dermed afsøge nettet endnu grundigere.

Dette gjorde blandt andet, at en lang række af de udsøgte hjemmesider ikke var klassiske spillesider, men hjemmesider, hvor der blev formidlet adgang til hjemmesider med ulovligt spil, også kaldet affiliate-sider.

Spillemyndigheden har derfor både rettet henvendelse til de pågældende sider, men også de hjemmesider med ulovligt spil, som de ulovligt reklamerer for og henviser til.

Ligeledes gennemførte vi i 2014 en ny blokeringsrunde, hvor en række sider blev blokeret.

### 2015

Spillemyndigheden havde i løbet af 2015 stor fokus på hjemmesider, hvorfra der var formidling til hjemmesider med ulovligt spil. Ligesom tidligere år blev der gennemført en udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider.

Resultatet af udsøgningen fulgte tendensen fra tidligere, hvilket var, at der blev udsøgt færre hjemmesider med et decideret ulovligt udbud rettet mod Danmark, og flere hjemmesider med ulovlig formidling.

---

Ligesom i 2013 foretog Spillemyndigheden i 2015 en gennemgang af de hjemmesider, hvor vi tidligere havde konstateret en overtrædelse. Gennemgangen viste, at de hjemmesider som vi tidligere havde haft kontakt med, det være sig med henstillinger, blokeringer, almindelig dialog osv., ikke havde skiftet status, og det derfor ikke var nødvendigt at foretage sig yderligere.

## 2016

I marts 2016 blev der igen gennemført en udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed. Udsøgningen i marts 2016 viste kun to hjemmesider, hvor der var et decideret udbud af spil, som var rettet mod Danmark uden tilladelse. Derudover var der et større antal hjemmesider, hvor Spillemyndigheden vurderede, at der var tale om ulovlig formidling.

## 2017

Der blev ligesom de foregående år foretaget udsøgninger på ulovlige hjemmesider i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed. Spillemyndigheden igangsatte en blokerings-sag, som indeholdte seks skinbettingsider. Derudover blev der generelt brugt en del ressourcer i 2017 på at undersøge nye udfordringer som skinbetting og loot boxes.

---

## Spillemyndighedens arbejde frem til december 2018

### Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider

Spillemyndigheden har i 2018 fortsat haft øget fokus på arbejdet med ulovligt spil.

I 2018 gennemførte Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed tre udsøgninger af potentielt ulovlige hjemmesider.

Udsøgningen er et vigtigt værktøj i Spillemyndighedens arbejde i forhold til overvågning af ulovligt spil, da den giver nogle unikke søgemuligheder og effektivt afdækker et stort antal hjemmesider. Udsøgningen vurderes samtidig at være en god ”temperaturmåling” på, hvor mange udbydere uden tilladelse, der retter deres spil mod Danmark fx ved at have en hjemmeside på dansk.

Søgerobotten, der anvendes til udsøgningen, er løbende blevet udviklet i samarbejde mellem Spillemyndigheden og Skattestyrelsens antisvindelenhed og bliver derfor bedre og bedre.

Der er fortsat et lavt antal udsøgte hjemmesider med et ulovligt udbud af spil, og det følger det billede, som Spillemyndigheden har af det ulovlige marked, hvilket er, at der bliver færre hjemmesider, hvor spillet er direkte rettet mod Danmark, men at der fortsat er udfordringer i forhold til hjemmesider med ulovlig formidling.

Størstedelen af hjemmesiderne med ulovlig formidling er såkaldte anbefalingssider, hvor der fx omtales ”de 10 bedste onlinekasinoer”.

### Facebook

Spillemyndigheden er opmærksom på et stigende problem med ulovligt udbud af spil på Facebook. Der er primært tale om Facebookgrupper, der udbyder ulovligt spil (ofte lotterier). Spillemyndigheden har derfor iværksat et samarbejde med Facebook om dette problem. Spillemyndigheden har dermed fået mulighed for at anmelde ulovligt indhold på Facebook direkte til den gruppe hos Facebook, som arbejder med ulovligt spil. Vi har på denne måde i 2018 fået lukket fire Facebookgrupper, der udbød ulovligt spil.

### Skinbetting

Alle former for spil, der involverer skins, benævnes skinbetting.

Skinbetting er omfattet af Spillemyndighedens regler for væddemål og kasino og for at kunne udbyde det i Danmark, kræver det således en tilladelse til at udbyde væddemål og/eller kasino. Da der er monopol på lotterier, vil det ikke være muligt at få tilladelse til at udbyde skins-lotterier. Der er endnu ikke nogle udbydere, der har ansøgt om tilladelse til nogle former for skinbetting.

Næsten alle de ulovlige skinbetting-hjemmesider bruger platformen Steam som indgang. Det er en udfordring, da Steam også benyttes til lovlige spil (uden indskud), hvilket derfor er med til at få især de unge til at deltage i skinbetting.



---

Spillemyndigheden fik i februar 2018 rettens ord for, at seks skinbetting-hjemmesider skulle blokeres. Retten lagde dels til grund, at der var tale om tilladelsespligtigt spil, og dels at hjemmesidernes spiludbud var rettet mod Danmark, da de benyttede Steam som indgang.

Spillemyndigheden gik herefter i gang med en større udsøgning af internettet efter ulovlige skinbetting-hjemmesider. Det viste sig hurtigt, at det kræver mere at udsøge skinbettingsider end de mere traditionelle spilsider. Spillemyndigheden programmerede derfor sin egen webcrawler, som gav et tilfredsstillende resultat.

Spillemyndigheden har gennemarbejdet en del af de fremkomne hjemmesider, og der forventes i den næste blokeringsrunde at være 20-25 skinbetting-hjemmesider, som Spillemyndigheden ønsker at få blokeret.

### Fra gaming til gambling

På nationalt plan har gaming og gambling blandt børn og unge stor politisk bevågenhed. I juni 2018 indgik et politisk flertal i Folketinget en aftale om nye tiltag mod spilafhængighed. Et af de initiativer, forligspartierne blev enige om, er et forskningsprojekt om unges forhold til og eventuelle afhængighed af gaming.

Spillemyndigheden har tilsvarende interesseret sig i lignende grad for de til tider svært gennemskuelige og lignende grænser mellem gaming og gambling. Vi har derfor i 2018 deltaget i en række nationale og internationale paneldebatter om bl.a. loot boxes, og muligheden for at bruge indholdet af disse som indskud i spil om penge.

Vi deltager endvidere i et internationalt samarbejde, der stiller skarpt på gråzonerne mellem gaming og gambling. 17, fortrinsvis europæiske, lande har underskrevet en hensigtserklæring om at se nærmere på de uklare linjer, der opstår, når elementer fra pengespil (gambling) bliver inkorporeret i computerspil (gaming). Det kan være elementer som loot boxes eller skinbetting. Der er ofte tale om spil, der spilles af unge under 18 år, hvilket de deltagende lande er enige i er særligt bekymrende.

---

## Landbaseret spil

### Landbaseret ulovligt spil (spilleautomater og væddemålsterminaler)

Da Spillemyndigheden ikke har bemyndigelse til at føre tilsyn på spillesteder, hvor der ikke foreligger en tilladelse, afhænger antallet af sager om ulovligt spil af ressourcer fra politiet. I tilfælde af at Spillemyndigheden bliver bekendt med opstilling og drift af poker-, spilleautomater eller væddemålsterminaler anmeldes forholdet til politiet. Vi bistår altid gerne politiet, hvis politiet ønsker det.

Spillemyndigheden har i 2018 været involveret i sager, der vedrører seks spillesteder, hvor der uden tilladelse var opstillet poker- eller spilleautomater. Vi har på politiets forespørgsel udarbejdet udtalelser om overtrædelser af spillelovgivningen til politiet.

### Pokerspil uden bevilling

På området for pokerspil uden bevilling er der tale om en overtrædelse af straffelovens §§ 203 og 204 – og ikke spilleloven. Det er politiet, som har beføjelsen til at foretage besøg på spillesteder uden bevilling, men Spillemyndigheden kan tilbyde at bistå ved et besøg. Hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på, at der findes ulovlige pokerklubber, orienterer vi politiet herom.

### Almennyttige lotterier

Spillemyndigheden har i 2018 foretaget en undersøgelse af omfanget af ulovligt spil i bingo-/bankohaller.

Indledende undersøgelser viste, at der i Danmark er op mod 75 steder, hvor der udbydes bingo-/bankospil mere end én gang om ugen. Hyppige spil vil være at betragte som ulovlige.

Med henblik på en kvantificering af udsøgningerne har Skattestyrelsens antisvindelenhed bistået med udarbejdelsen af en foranalyse, hvori de har fokuseret på indberetningspligter og angivelser af spilleafgift for de bingo-/bankohaller, der afvikler spil hyppigere end én gang om ugen.

Undersøgelserne skal bidrage til tilrettelæggelsen af en handleplan for et mere effektivt tilsyn med bingo-/bankohallerne samt tilvejebringe et grundlag til belysning af behovet for ændringer i lovgrundlaget med det formål at sikre større regelefterlevelse, herunder betaling af spilleafgift.

---

## Sammenfatning

Spillemyndigheden har siden liberaliseringen af spilmarkedet i 2012 set et faldende antal af hjemmesider, hvor der bliver udbudt ulovligt spil rettet mod Danmark. Spillemyndigheden oplever dog stadig udfordringer med hjemmesider med ulovlig formidling. Herudover kommer de nyere udfordringer med skinbetting og ulovligt spil på Facebook.

Spillemyndigheden vurderer, at det faldende antal hjemmesider med ulovligt udbud er en indikation på, at det ulovlige marked i Danmark er begrænset.

Ud over denne observation vurderer Spillemyndigheden, at der er andre faktorer, som indikerer, at det ulovlige spilmarked i Danmark er begrænset. Vi kan bl.a. på baggrund af indberetninger fra tilladelsesindehaverne se, at bruttospilleindtægten for det regulerede spilmarked samlet set er stigende (se bilag 2), og vi kan konstatere, at der er et stabilt antal tilladelsesindehavere i Danmark heriblandt de fleste store internationale udbydere. Desuden modtager vi løbende nye ansøgninger om tilladelse til at udbyde onlinespil i Danmark.

---

## Fremtiden

Spillemyndigheden vil fortsat arbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed på at gøre ud-søgningerne bedre, da dette er et rigtig godt værktøj. Samtidig vil vi arbejde videre med at udvikle egne systemer til at udsøge de lidt mere specielle former for ulovligt spil.

I starten af 2019 forventer Spillemyndigheden at foretage de nødvendige handlinger til at få blokeret flere hjemmesider, hvor ejerne ikke har efterkommet en henstilling fra Spillemyndigheden.

I tråd med den politiske aftale vil Spillemyndigheden også i 2019 bruge ressourcer på skin-betting og loot boxes.

## Bilag

### Bilag 1:

Oversigt over antallet af anmeldelser og henstillinger, siden onlinespilmarkedet blev åbnet i 2012:

	<b>Antal udsøgte hjemmesider</b>	<b>Anmeldelser</b>	<b>Antal henstillinger</b>	<b>Internetblokeringer</b>
<b>2012</b>	180	71	46	20 (12 & 8)
<b>2013</b>	7	73	23	0
<b>2014</b>	280	122	12	5
<b>2015</b>	0	74	40	0
<b>2016</b>	246	29	21	0
<b>2017</b>	328	25	31	0
<b>2018</b>	742*	10	22	18
<b>I alt</b>	<b>1783</b>	<b>391</b>	<b>195</b>	<b>43</b>

\* Der er i 2018 blevet foretaget en bredere udsøgning end sædvanligt, for at sikre at tidligere lovlige hjemmesider ikke har ændret indhold. Udsøgningen er ikke færdigbehandlet ved offentliggørelsen af denne rapport.

### Skinbetting

Oversigt over antallet af anmeldelser og henstillinger for skinbetting hjemmesider:

	<b>Antal vurderede hjemmesider</b>	<b>Anmeldelser</b>	<b>Antal henstillinger</b>	<b>Internetblokeringer</b>
<b>2018</b>	95	9	17	6
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>6</b>

Bilag 2: Udvikling i BSI for væddemål og onlinekasino

