

Rapport om ulovligt spil 2022



En af Spillemyndighedens tilsynsopgaver er at overvåge det ulovlige spilmarked i Danmark. Dermed sikrer vi beskyttelse af spillere og et velreguleret marked til dem, der har tilladelse til at udbyde spil i Danmark.

Denne rapport beskriver Spillemyndighedens arbejde med ulovligt spil i 2022.

Indholdsfortegnelse

Indledning	2
Resumé	3
1. Baggrundsviden om ulovligt spil	4
1.1 Hvornår er et spil ulovligt?	5
1.2 Hvilke spil kræver tilladelse?.....	5
1.3 Hvornår er et spil rettet mod Danmark?.....	5
1.4 Formidling af og reklame for spil uden tilladelse	5
1.5 Spillemyndighedens sanktionsmuligheder.....	5
2. Spillemyndighedens arbejde med ulovligt spil i 2022	7
2.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider.....	8
2.2 Effekten af blokeringer	8
2.3 Anmeldelse for formidling af ulovligt spil.....	9
2.4 Samarbejde med Facebook og Google.....	9
2.5 Internationalt samarbejde	9
2.6 Lotteri og andre spil på værtshuse	10
2.7 Oplæg på ungdomsuddannelser.....	10
2.8 Ulovlig formidling på streamingtjenesten Twitch	12
3. Ulovligt spil på det landbaserede område	13
3.1 Ulovligt opstillede spilleautomater og væddemålsterminaler.....	14
3.2 Pokerspil uden bevilling.....	14
3.3 Ulovlige almenyttige lotterier	14
4. Bilag	15
4.1 Bilag 1: Oversigt over antallet af anmeldelser, henstillinger og blokeringer siden 2012	16
4.2 Bilag 2: Offentliggjorte statistikker fra H2 Gambling Capital	17

Indledning

En af Spillemyndighedens tilsynsopgaver er at overvåge det ulovlige spilmarked i Danmark og dermed beskytte spillere samt sikre et velreguleret marked for dem, der har tilladelse til at udbyde spil i Danmark.

En gang om året udgiver Spillemyndigheden en rapport om styrelsens arbejde med at forhindre ulovligt spil. Fokus er især på udbydere af onlinespil, som retter deres spiludbud mod Danmark og som ikke har dansk tilladelse.

I rapportens første par afsnit redegøres kort for reglerne på området. Dette er vigtigt at have på plads, inden fokus rettes på de opgaver, som Spillemyndigheden har udført i forhold til ulovligt spil i 2022.

Resumé

Spillemyndigheden gennem de sidste 10 år løbende udsøgt hjemmesider og behandlet anmeldelser fra borgere og andre vedrørende udbud og formidling af spiludbydere uden tilladelse.

Spillemyndigheden har gennemgående set, at der er flere hjemmesider, der formidler adgang til ulovligt spil, end der er hjemmesider med spiludbud, der målretter sig det danske marked uden tilladelse. Hvis man ser på stigningen i antallet af udsøgte hjemmesider, henstillinger og blokeringer (bilag 1), kan det se ud til, at det ulovlige marked er stigende. Det er dog fortsat vores vurdering, at det ulovlige marked i Danmark er begrænset, og at stigningen mere er et udtryk for Spillemyndighedens stigende fokus på arbejdet med ulovligt spil.

At det ulovlige marked i Danmark er begrænset, understøttes af tal offentliggjort af H2 Gambling Capital (se bilag 2). Her kan det konstateres, at Danmark har en høj kanaliseringsgrad. Kanaliseringsgraden er et udtryk for andelen af det regulerede marked.

Spillemyndigheden arbejder også med andre former for ulovligt spil såsom skinbetting, grænsefladerne i forhold til pengespil og computerspil, samt oplysningsarbejde om ulovligt spil.

Baggrundsviden om ulovligt spil

1

1.1 Hvornår er et spil ulovligt?

Et spil er udbudt i strid med spilleloven, hvis:

- Spillet udbydes uden tilladelse fra Spillemyndigheden, og
- Spiludbyderen retter sit udbud af spil mod danske spillere

1.2 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.

1.3 Hvornår er et spil rettet mod Danmark?

Et udbud kan være rettet mod Danmark, hvis et eller flere af følgende elementer findes på hjemmesiden¹:

- Dansk sprog
- Dansk valuta
- Betalingskort, der kun virker i Danmark
- Dansk kundeservice
- Computerspils-plattformen Steam som login
- Hjemmesiden har præudfyldt Danmark, dansk mv. i registreringsprocessen
- 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.

I forhold til skinbetting slog retten fast i en afgørelse den 6. februar 2018, at hjemmesider, der benytter computerspils-plattformen Steam som login anses for rettet mod Danmark. Afgørelsen kan læses på www.spillemyndigheden.dk.

1.4 Formidling af og reklame for spil uden tilladelse

Det er i strid med spilleloven at formidle til eller reklamere for spiludbydere uden tilladelse. Her lægges vægt på om formidlingen/reklamen retter sig mod det danske marked.

Formidling er alle aktiviteter, der har til formål at etablere spil eller at udbyde deltagelse i ulovligt spil, hvad enten de udbydes elektronisk eller på anden måde. Det kan fx være links til hjemmesider hos spiludbydere, der ikke har tilladelse til udbud af spil efter spilleloven.

1.5 Spillemyndighedens sanktionsmuligheder

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

¹ 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

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

I tilfælde hvor et ulovligt spiludbud ikke stoppes, vi ikke hører fra ejerne, eller vi ikke kan finde frem til ejerne, har vi mulighed for at få hjemmesiden blokeret hos de danske internetudbydere via byretten.

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

**Spillemyndighedens
arbejde med ulovligt spil
i 2022**

2

2.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider

I 2022 gennemførte Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed seks udsøgninger af potentielt ulovlige hjemmesider. Derudover afprøvede vi en privat leverandør til udsøgninger efter hjemmesider med ulovligt spil. Vi vurderede dog, at den private leverandør ikke kunne levere et bedre resultat end Skattestyrelsens antisvindelenhed, hvorfor samarbejdet er ophørt.

Ligesom tidligere år fik Spillemyndigheden via retten blokeret et antal hjemmesider med ulovligt spil i 2022. I 2022 blev 82 hjemmesider med ulovligt spil blokeret. Det er det højeste antal nogensinde.

Som noget nyt blev sagen afgjort på skriftligt grundlag og dermed uden hovedforhandling i byretten.

Der forventes en ny blokeringssag i starten af 2023 og endnu en i tredje kvartal af 2023.

Se en gennemgang af antallet af udsøgninger, henstillinger, anmeldelser og blokeringer fordelt over årene i bilag 1.

2.2 Effekten af blokeringer

I 2022 forsøgte Spillemyndigheden at undersøge effekten af vores blokeringer ved brug af datatrafik fra Semrush².

Spillemyndigheden har i alt blokeret 227 hjemmesider med udbud af ulovligt spil siden 2012. Det er svært at måle effekten på blokeringen af de 82 hjemmesider, som vi blokerede i 2022, da de på tidspunktet for målingen kun havde været blokeret i få måneder. Derfor begrænsede vi vores undersøgelse til de 145 sider som er blevet blokeret før år 2022.

Når vi ser på udviklingen af webtrafik på de blokerede hjemmesider gennem årene, er effekten af blokeringerne tydelig. I 2017 var der kun få af de 145 hjemmesider blokeret, hvilket resulterede i, at der var over 19 mio. visninger fordelt på de forskellige hjemmesider. Sammenligner man med 2022 var antal visninger fordelt på de samme 145 hjemmesider faldet til 1,5 mio., efter de var blevet blokeret. Spillemyndigheden anser det for en stor succes, at der er 13 gange færre visninger på disse hjemmesider i 2022 end inden blokeringerne i 2017.³

² Semrush som er en hjemmeside der kan måle datatrafik på forskellige domæner, har i nogle tilfælde outliers i den data de stiller til rådighed for os. Dette kan i nogle tilfælde give misvisende data i de resultater man får.

³ Det skal nævnes, at når vi kigger på trafikken på de enkelte hjemmesider, er der enkelte hjemmesider, som ifølge vores datakilde "Semrush", ikke viser en nedgang i antallet af visninger efter blokeringerne. Dog viser det samlede billede, at der er en stor nedgang i antal visninger på hjemmesiderne, og der er på størstedelen af hjemmesiderne en stor effekt ved blokeringen.

2.3 Anmeldelse for formidling af ulovligt spil

I sensommeren 2022 anmeldte Spillemyndigheden 27 hjemmesider for formidling af ulovligt spil. Samtlige hjemmesider er rettet mod det danske marked og formidler adgang til hjemmesider, der udbyder spil uden en dansk spiltilladelse. Ud over at de 27 hjemmesider opfylder betingelserne for formidling af ulovligt spil, har de en anden fællesnævner. Fælles for alle domænenavnene er, at de fortæller spilleren hvor man kan spille, selvom man er registreret i ROFUS (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere), fx ved at skrive "Spil uden om ROFUS" samt til hjemmesider, hvor NemID ikke er integreret i registreringsprocessen, fx "Spil uden NemID".

Det er et klart brud på spillelovens formål, der blandt andet er at beskytte unge eller andre udsatte personer mod at udvikle spilafhængighed og sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde. Derfor er der også i spillelovgivningen krav om et register der giver mulighed for, at den enkelte borger kan udelukke sig fra spil samt et krav om at kunne identificere onlinespillere.

Formidlingssiderne henvender sig til spillere, som ønsker at kunne spille uden at verificere sig med et unikt ID, fx spillere, som har valgt at lade sig registrere i ROFUS og mindreårige. Det må derfor antages, at hjemmesiderne i særlig grad henvender sig til personer med spilproblemer og mindreårige. For at værne om lovens beskyttelseshensyn har det været højt prioriteret, at anmelde de 27 ulovlige formidlingssider.

2.4 Samarbejde med Facebook og Google

Spillemyndigheden bekæmper ulovligt spil og ulovlig formidling af spil på mange fronter. Som led i Spillemyndighedens tilsyn, har vi i en stigende grad observeret, at der arrangeres og formidles adgang til ulovligt spil i Facebook-grupper. Desuden har vi fundet søgeresultater og reklamer på Google med ulovligt spilrelateret indhold.

Derfor har Spillemyndigheden et samarbejde med Facebook, som giver os en særlig adgang til at anmelde ulovligt spil til Facebook. De kan herefter lukke en gruppe, fjerne et opslag eller lignende, hvis der er et ulovligt spil-indhold.

Vi er i gang med at etablere et lignende samarbejde med Google, så vi kan få adgang til at anmelde ulovligt spil til Google, som herefter kan fjerne det ulovlige indhold.

Før ulovligt spil-indhold fjernes fra et af ovenstående medier, har Spillemyndigheden bidraget med bevissikring, henvisning til lovgrundlag samt vores vurdering af det ulovlige indhold, så Facebook og Google kan fjerne indholdet på et oplyst og dokumenteret grundlag.

Spillemyndigheden arbejder på at få etableret flere samarbejder med andre medier, hvor vi ser, at der foregår ulovligt spil eller ulovlig formidling af spil.

Hvis man som borger vil hjælpe Spillemyndigheden i vores tilsyn, opfordrer vi til at spiludbudet dokumenteres med billeder eller video og link til eventuelle hjemmesider, Facebookgrupper mv.

2.5 Internationalt samarbejde

Spillemyndigheden lægger vægt på at samarbejde med vores kolleger i udlandet. Bl.a. deltog vi i 2022 i en nystartet gruppe Enforcement i GREF (Gaming Regulators European

Forum)⁴. Gruppen arbejder med, hvordan vi bedst muligt kan hjælpe hinanden med at bekæmpe ulovligt spil, og er startet med at udarbejde nogle oversigter over de forskellige landes arbejde med bekæmpelse af ulovligt spil, og hvilke kompetencer de forskellige lande har. Det gør det nemmere at finde ud af, hvem man skal kontakte, hvis man har brug for sparring på helt konkrete områder.

2.6 Lotteri og andre spil på værtshuse

Spillemyndigheden kunne i 2022 genoptage de fysiske tilsynsbesøg på værtshuse, da corona-restriktionerne ophørte. Vi udførte 80 tilsynsbesøg i 2022, hvoraf fem af tilsynene medførte en anmeldelse til politiet for udbud af ulovligt spil, herunder lotteri.

Der gælder særlige regler for udbud af lotteri, da der som udgangspunkt er monopol på lotteri i Danmark; dog med undtagelse af almennyttige lotterier. Et almennyttigt lotteri kan holdes lovligt enten via tilladelse, eller hvis det holdes af en lukket forening. Her skal forskellige betingelser dog være opfyldt; blandt andet, at foreningen ikke har afholdelse af lotteri som primær aktivitet. Hensigten med almennyttige lotterier er at samle ind til et godt formål, der kommer en bredere kreds til gode. Overskuddet af lotteriet må altså ikke gå til foreningen selv, fx til sociale arrangementer for foreningens medlemmer.

Spillemyndigheden er opmærksom på, at definitionen af et lotteri samt reglerne for udbud af almennyttigt lotteri kan være udfordrende at forstå. Når vi er på tilsynsbesøg tilbyder vi derfor altid at man kan ringe til vores sagsbehandlere og få yderligere vejledning.

Den 1. oktober 2022 vidnede Spillemyndigheden i en sag, hvor et værtshus udbød væddemål uden at have en tilladelse. Ejeren af restaurationen mente, at det konkrete væddemålsspil ikke kunne kategoriseres som væddemål. Spillemyndigheden fik medhold i sagen, og værtshuset blev idømt en bøde. Derudover er én sag i 2022 blevet afsluttet med en bødevdtagelse.

Tilsynet med udbud af spil på værtshuse fortsætter i 2023.

2.7 Oplæg på ungdomsuddannelser

Spillemyndigheden har i en årrække tilbudt at holde oplæg på ungdomsuddannelser om vores arbejde; blandt andet om ulovligt spil og forskellene mellem gaming og gambling. I 2022 øgede vi vores indsats for at komme bredere ud med oplæggene.

Målgruppen er i første omgang ungdomsuddannelserne, men vi har et ønske om at komme bredere ud til fx erhvervsskoler, efterskoler og esportsforeninger. I 2022 fik Spillemyndigheden et samarbejde med en skole i Odense, som ønskede en række klassevise oplæg. Erfaringen med denne oplægsform i modsætning til oplæg på store fællessamlinger er særdeles positiv.

Oplæggene har indtil videre blandt andet handlet om:

- Definitioner på spil/gambling
- Motivationer for at gamble
- Varians og sandsynlighed
- Tilbagebetalingsprocenter
- Tab af kontrol
- Spillemyndighedens mærkningsordning

⁴ GREF er en sammenslutning af spillemyndigheder i Europa

Deltagerne bliver i høj grad involveret i oplæggene, der benytter både visuelle og fysiske elementer. Fx bidrager et fysisk roulettebord, til at synliggøre blandt andet fakta omkring tilbagebetalingsprocenterne og sandsynlighed for gevinst.

Vi har meget bevidst fravalgt "løftede pegefingre" og skræmmeeksempler, og responsen fra både eleverne og lærerne har været særdeles positive, da oplæggene opfattes som afbalancerede.

2.8 Ulovlig formidling på streamingtjenesten Twitch

Spillemyndigheden har det seneste år fået 31 anmeldelser om markedsføring og formidling af ulovligt spil på streamingtjenesten Twitch, som er en platform med livestreaming af især brugere der spiller computerspil.

Vi forsatte derfor et projekt, som vi startede i 2021. Her førte vi tilsyn med, i hvilket omfang udbuddet forekommer, og om der bliver formidlet til lovlige eller ulovlige spilsider – herunder skinbetting-hjemmesider rettet mod det danske marked.

I 2022 har vi ført tilsyn med over 15 Twitch-kanaler på Twitch.tv og vi har gennemgået mere end 60 streams og videoer. Vi fandt eksempler på formidling, men ingen eksempler på udbud af spil om penge. Vi fandt heller ikke reklamer for eller formidling til skinbetting.

Formidlingen fordelte sig på formidling til spiludbydere med en tilladelse og formidling til spiludbydere uden tilladelse.

Mange af de streamere Spillemyndigheden har haft kontakt med, har ikke været bekendt med spillelovgivningen, og vi har derfor gjort en stor indsats for at vejlede dem om reglerne.

**Ulovligt spil på det
landbaserede område**

3

3.1 Ulovligt opstillede spilleautomater og væddemålsterminaler

Hvis Spillemyndigheden bliver bekendt med mulig ulovlig opstilling og drift af poker-, spilleautomater eller væddemålsterminaler, anmelder vi dette til politiet. Vi bistår altid gerne politiet, hvis de ønsker det.

Spillemyndigheden var i 2022 involveret i sager om 39 spilsteder, hvor der var opstillet poker- eller spilleautomater uden tilladelse.

3.2 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 derfor ikke Spillemyndigheden, men politiet, som har beføjelsen til at foretage besøg på spilsteder uden bevilling, men Spillemyndigheden kan tilbyde at bistå ved et besøg. Hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på, at der findes ulovlige pokerklubber, orienterer vi politiet. Spillemyndigheden har ikke været involveret i nogle sager om ulovlig poker i 2022.

3.3 Ulovlige almennyttige lotterier

Spillemyndigheden videreførte i 2022 et projekt med tilsyn i bingo-/bankohaller, som blev påbegyndt i 2019.

Spillemyndigheden har i alt gennemført tilsyn med 108 foreninger, der har afviklet bingo og/eller banko. Vi har sendt 34 anmeldelser for afvikling af ulovligt almennyttigt lotteri, som fordeler sig til politikredse i hele landet.

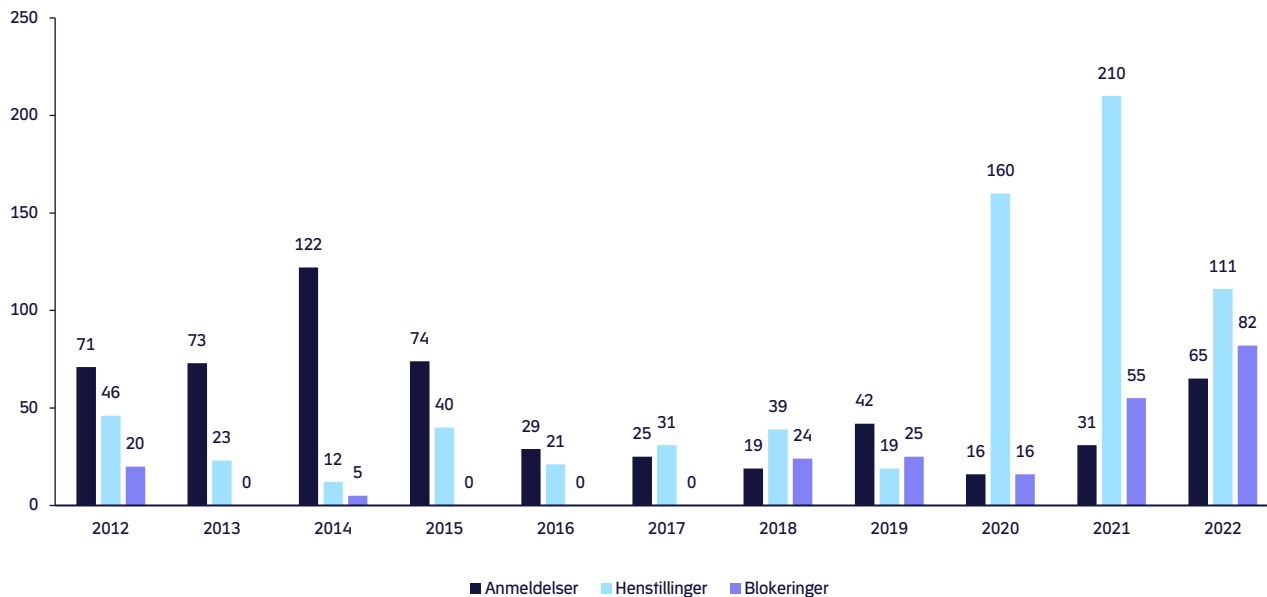
Projektet fortsætter i 2023.

Bilag

4

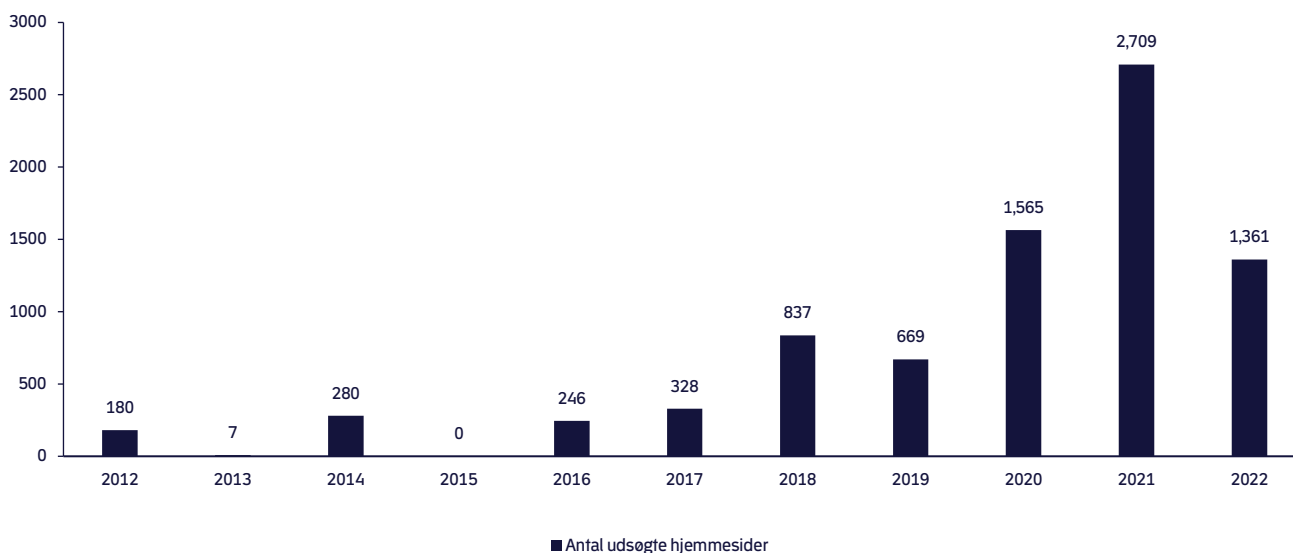
4.1 Bilag 1: Oversigt over antallet af anmeldelser, henstillinger og blokeringer siden 2012

Figur 1. Antal henstillinger, anmeldelser, blokeringer fra 2012-2022



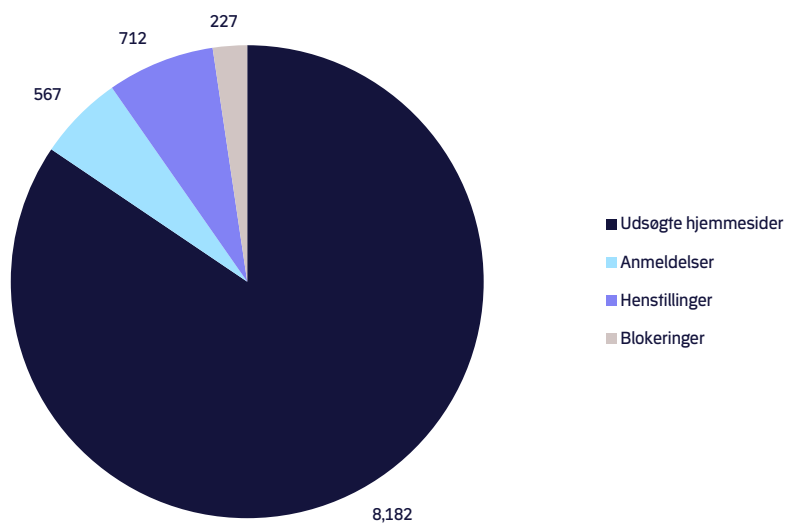
Kilde: Spillemyndigheden

Figur 2. Antal udsøgte hjemmesider fra 2012-2022



Kilde: Spillemyndigheden

Figur 3. Totalt antal for 2012-2022



Kilde: Spillemyndigheden

4.2 Bilag 2: Offentliggjorte statistikker fra H2 Gambling Capital

Der er alene offentliggjort estimater for kanaliseringsgraden for 2022.

Det fremgår af nedenstående graf, at Danmark fortsat har en høj kanaliseringsgrad på onlinemarkedet, på trods af, at der er et muligt mindre fald i kanaliseringsgraden i 2022.

Figur 4. Kanaliseringsgrad for onlinemarkedet

Placering	2020		2021		2022	
	Land	Kanaliseringsgrad	Land	Kanaliseringsgrad	Land	Kanaliseringsgrad
1	Storbritannien	97,39%	Storbritannien	97,64%	Storbritannien	97,78%
2	Italien	92,81%	Tjekkiet	94,85%	Tjekkiet	96,58%
3	Tjekkiet	92,79%	Sverige	91,73%	Italien	93,47%
4	Rumænien	90,39%	Rumænien	91,29%	Rumænien	90,79%
5	Danmark	88,43%	Danmark	89,32%	Portugal	90,02%
6	Belgien	87,88%	Belgien	88,16%	Estland	89,43%
7	Sverige	86,23%	Italien	87,81%	Bulgarien	89,36%
8	Portugal	83,20%	Litauen	84,99%	Sverige	89,27%
9	Litauen	82,64%	Portugal	84,45%	Belgien	89,25%
10	Spanien	81,80%	Estland	84,27%	Danmark	89,20%



