

Rapport om ulovligt spil



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 vælger at udbyde spil med tilladelse i Danmark.

Indholdsfortegnelse

Formål og indledning	2
Sammenfatning	3
1. Baggrundsviden om ulovligt spil	4
1.1 Hvornår er et spil ulovligt udbudt?	5
1.2 Hvilke spil kræver tilladelse?	5
1.3 Hvornår er et spil rettet mod Danmark?	5
1.4 Formidling og reklame af spil uden fornøden tilladelse.....	6
1.5 Spillemyndighedens sanktionsmuligheder	6
2. Spillemyndighedens arbejde 2012 - 2019	7
2.1 2012	8
2.2 2013	8
2.3 2014	8
2.4 2015	9
2.5 2016	9
2.6 2017	9
2.7 2018	9
2.8 2019	10
3. Spillemyndighedens arbejde i 2020	11
3.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider	12
3.2 Fra gaming til gambling	12
3.3 Internationalt samarbejde	12
3.4 Lotteri på værtshuse	13
3.5 Ulovligt spil i en Covid-19-tid.....	13
4. Ulovligt spil på det landbaserede område	14
4.1 Spilleautomater og væddemålsterminaler	15
4.2 Pokerspil uden bevilling.....	15
4.3 Almennyttige lotterier	15
5. Fremtidigt arbejde med ulovligt spil	16
5.1 Fremtiden	17
6. Bilag	18
6.1 Bilag 1: Oversigt over antallet af anmeldelser og henstillinger, siden onlinespilmarkedet blev delvist liberaliseret i 2012:	19
6.2 Bilag 2: Offentliggjorte statistikker fra H2 Gambling Capital:	20
6.3 Bilag 3: Udvikling i bruttopilleindtægt (BSI) for væddemål og onlinekasino	21

Formål og indledning

Denne rapport er en opfølgning på rapporten om ulovligt onlinespil fra 2019. Formålet er fortsat at fortælle om Spillemyndighedens arbejde i forhold til ulovligt spil på området 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 delvist liberaliseret 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 beskytte spillere samt sikre et velreguleret marked til dem, der vælger at udbyde spil med tilladelse i Danmark. Vores fokus er derfor bl.a. 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.

Sammenfatning

Spillemyndigheden har siden den delvise liberalisering af spilmarkedet i 2012 set et faldende antal hjemmesider, hvor der bliver udbudt ulovligt spil rettet mod Danmark. Spillemyndigheden oplever dog fortsat udfordringer med hjemmesider med ulovlig formidling.

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

Dette understøttes af tal offentliggjort af H2 Gambling Capital (se bilag 2). Her kan det konstateres, at Danmark siden 2012 har haft en stigende kanaliseringsgrad på området for online-spil, og at Danmark ligger i toppen i forhold til andre europæiske landes kanaliseringsgrad. Kanaliseringsgraden er et udtryk for andelen af det regulerede marked.

Der er andre faktorer, som indikerer, at det ulovlige spilmarked i Danmark er begrænset. Vi kan bl.a. konstatere, at bruttospilindtægten (BSI) for det regulerede spilmarked samlet set er stigende (se bilag 3), og vi kan ligeledes konstatere, at der er et stabilt antal tilladelsesindehavere i Danmark heriblandt flere store internationale udbydere.

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

Baggrundsviden om ulovligt spil

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

1.1 Hvornår er et spil ulovligt udbudt?

Et spil er udbudt i strid med spilleloven, hvis:

- spillet udbydes uden påkrævet 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?

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 en afgørelse den 6. februar 2018, at hjemmesider, der benytter Steam som login, anses for rettet mod Danmark. Du kan læse afgørelsen på vores hjemmeside.

1.4 Formidling og reklame af spil uden fornøden tilladelse

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

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, hvori vi gør opmærksom på overtrædelsen og pålægger dem at stoppe det ulovlige udbud eller den ulovlige formidling.

I flere 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 frem til ejerne, har vi mulighed for at få hjemmesiden blokeret hos de danske internetudbydere via byretten.¹

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

¹ Dette gælder ikke for hjemmesider med ulovlig formidling.

Spillemyndighedens arbejde 2012 - 2019

Spillemyndighedens arbejde 2012-2019

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

2.1 2012

Da det delvist liberaliserede spilmarked åbnede den 1. januar 2012, sendte Spillemyndigheden henstillinger til en lang række hjemmesider, der var fundet via undersøgelser og anmeldelser.

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

2.2 2013

I 2013 var der færre henstillinger end i 2012. Langt de fleste traditionelle spilleudbydere var klar over den nye danske spillelovgivning og rettede ind derefter. Til gengæld var der en række sager, hvor det krævede en mere dybdegående vurdering af, om der var tale om tillidspligtigt 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 ud 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.

2.3 2014

I 2014 optimerede Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed vores automatiske søgeprocesser på baggrund af de foregående års erfaringer, 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 ejerne bag de pågældende sider, men også til ejerne af de hjemmesider med ulovligt spil, som de ulovligt reklamerer for og henviser til.

Ligeledes gennemførte vi i 2014 en ny blokeringsrunde, hvor fem hjemmesider blev blokeret.

2.4 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.

2.5 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.

2.6 2017

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

2.7 2018

I 2018 var der stort fokus på 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. Der blev tillige blokeret 18 øvrige hjemmesider med udbud af ulovligt spil.

Spillemyndigheden fik desuden etableret et samarbejde med Facebook. Spillemyndigheden fik dermed 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.

Derudover blev der fortsat arbejdet med optimeringen af udsøgninger på ulovlige hjemmesider i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed.

2.8 2019

I 2019 blev der blokeret 25 hjemmesider med udbud af ulovligt spil. Spillemyndigheden har fortsat et godt samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed. Udsøgningerne fra antisvindelenheden er et godt redskab til overvågningen af markedet for ulovligt spil.

Der var i 2019 fokus på skillelinjerne mellem gaming og gambling. Spillemyndigheden begyndte i 2019 at tilbyde vejledningsoplæg om grænserne mellem gaming og gambling til skoler, foreninger mv. Vores tilbud om vejledningsoplæg blev vel modtaget, og Spillemyndigheden fik besøgt flere forskellige steder.

Spillemyndigheden har endvidere deltaget i et internationalt samarbejde, der fokuserede på gråzonerne mellem gaming og gambling. Danmark sammen med 18, fortrinsvis europæiske, lande underskrev hensigtserklæringen (deklaration) om at se nærmere på de uklare linjer, der opstår, når elementer fra pengespil (gambling) bliver inkorporeret i computerspil (gaming). Samarbejdet udmundede i en rapport der fastslog, at det er et område der fortsat skal være fokus på.

Spillemyndighedens arbejde i 2020

3.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider

I 2020 gennemførte Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed fem udsøgninger af potentielt ulovlige hjemmesider. Det er to udsøgninger mere end de tidligere år. Dette ekstra fokus på udsøgninger i 2020 vil resultere i et større antal blokeringer i 2021.

Udsøgningen er fortsat 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. I forhold til skinbetting hjemmesider har Spillemyndigheden udviklet sit eget udsøgningssystem, da disse hjemmesider på mange punkter afviger væsentligt for de hjemmesider den traditionelle udsøgning er målrettet imod.

16 hjemmesider med udbud af ulovligt spil blev blokeret i 2020. Der er indsendt en ny sag med blokering af hjemmesider til retten. Sagerne forventes afsluttet i 2021.

3.2 Fra gaming til gambling

På nationalt plan har gaming og gambling blandt børn og unge stor 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, var et forskningsprojekt om unges forhold til og eventuelle afhængighed af gaming.

Spillemyndigheden har i den sammenhæng igangsat et forskningsprojektet sammen med VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd).

Formålet med projektet er at undersøge, hvilken rolle gambling (pengespil) har i forhold til unges gaming (computerspil). Formålet er at få ny viden om børn og unges online gaming i relation til gambling. Projektet vil fokusere på onlinespil og særligt på, hvordan børn og unge oplever og forholder sig til gambling relaterede elementer i onlinespillene. Forskningsprojektet vil give et videnskabeligt funderet og systematisk indblik i, hvordan gaming indgår i børn og unges hverdag, og hvordan tilføjelsen af gambling-relaterede elementer i gaming og på forskellige platforme (fx på pc, smartphones, tablets, PlayStation) påvirker gaming-oplevelsen og hverdagslivet mere generelt. Der vil også blive set på betydningen af mikrotransaktioner (køb for små beløb i spillene), og hvad disse gør for spiloplevelsen.

Spillemyndigheden har bidraget med input til beskrivelse af indholdet af projektet, og forskningsprojektet forventes afsluttet i 2021 med en rapport.

3.3 Internationalt samarbejde

Det internationale arbejde har været meget påvirket af Covid-19 situationen. Men Spillemyndigheden har alligevel bidraget til nogle internationale projekter om gaming/gambling problematikken. Fx deltaget ved et virtuelt seminar, sammen med udvalgte jurisdiktioner, som sparring til et forskningsprojekt.

3.4 Lotteri på værtshuse

Spillemyndigheden har fået anmeldelser om udbud af ulovligt lotteri på værtshuse. De lotterier, der er observeret på værtshuse, er af meget forskellig karakter. Der er blandt andet observeret "ø-skrab", hvor spilleren køber et skrabelod med mulighed for at skrabe en øl. En anden udbredt lotteriform er, at spilleren køber et til flere numre, og at der på en angiven dag og tidspunkt afholdes en lodtrækning om det beløb, der er i puljen (Døde duer). Gevinsten i førnævnte lotteri afhænger altså af, hvor mange der spiller, og om puljen blev vundet de forudgående uger. De fleste lotterier, der er blevet observeret, har en gevinststørrelse på mellem 500 kr. og 5.000 kr. Spillemyndigheden har i 2020 udvidet tilsynet med ulovligt spil på værtshuse.

3.5 Ulovligt spil i en Covid-19-tid

Under især den første nedlukning af samfundet i foråret observerede Spillemyndigheden en stigning i arrangementer med bankospil. Flere af arrangementerne blev afholdt med et socialt fokus, og et ønske om at øge sammenholdet - særligt i lokalsamfundet. Et spil er som nævnt tidligere omfattet af spillelovens tilladelseskrav, hvis der er et indskud, et element af tilfældighed og en chance for en gevinst. Formålet med spilleloven og kravet om tilladelse er, at pengespil skal udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, så der er fokus på beskyttelse af spillere – herunder beskyttelse af problemspillere og mindreårige. Dette skal naturligvis altid sikres, og Spillemyndigheden brugte derfor ressourcer på at vejlede om reglerne for afholdelse af bankoarrangementer.

Ulovligt spil på det landbaserede område

4.1 Spilleautomater og væddemålsterminaler

I tilfælde af at Spillemyndigheden bliver bekendt med mulig ulovlig opstilling og drift af poker-, spilleautomater eller væddemålsterminaler anmeldes forholdet til politiet. Vi bistår altid gerne politiet, hvis politiet ønsker det.

Spillemyndigheden har i 2020 været involveret i sager, der vedrører 27 spilsteder, hvor der uden tilladelse var opstillet poker- eller spilleautomater. Vi har på politiets forespørgsel udarbejdet udtalelser om overtrædelser af spillelovgivningen til politiet.

4.2 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 politiet, som har beføjelsen til at foretage besøg på spilsteder uden bevilling, men Spillemyndigheden kan tilbyde at bistå ved et besøg. Spillemyndigheden har i 2020 bistået politiet tre gange. Hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på, at der findes ulovlige pokerklubber, orienterer vi politiet herom.

4.3 Almennyttige lotterier

Spillemyndigheden videreførte i 2020 et projekt med tilsyn i bingo-/bankohaller, som blev påbegyndt i 2019.

Spillemyndigheden har gennemført tilsyn med 104 foreninger, der har afviklet bingo og/eller banko. Grundet COVID-19 var det ikke muligt for Spillemyndigheden at gennemføre fysiske tilsyn i 2020, hvorfor tilsynene blev gennemført ved høringer uden forudgående fysiske tilsynsbesøg.

Der blev i 2020 afsendt 20 anmeldelser for afvikling af ulovligt almennyttigt lotteri. Anmeldelserne fordelte sig geografisk til politikredse i hele landet.

Spillemyndighedens erfaringer efter de gennemførte tilsyn i 2020 er, at flere foreninger ikke lever op til betingelserne for afvikling af almennyttige lotterier i lukkede foreninger, idet Spillemyndigheden vurderer, at flere af foreningernes formål udelukkende eller fortrinsvis er at afholde almennyttige lotterier. Foreningerne har således primært bingo- og bankospil som aktivitet for sine medlemmer.

Spillemyndigheden vurderer fortsat, at der er en øget interesse i reglerne for almennyttigt lotteri, herunder en øget interesse i en modernisering af disse. Projektet fortsætter i 2021.

Fremtidigt arbejde med ulovligt spil

5.1 Fremtiden

Spillemyndigheden vil fortsat arbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed, da udsøgningen er et rigtig godt værktøj. Vi vil også fremadrettet have et større fokus på denne tilsynsform, da det har vist en stor effekt. Vi vil samtidig fortsat have fokus på udsøgning af ulovlige skinbetting sider, samt det øvrige arbejde med gaming/gambling problematikkerne. Når samfundet åbner op, håber vi igen at kunne tilbyde oplysningsforedrag.

Bilag

6.1 Bilag 1:

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

	Antal udsøgte hjemmesider	Anmeldelser	Antal Henstillinger	Internet- Blokeringer
2012	180	71	46	20 (12 & 8)
2013	7	73	23	0
2014	280	122	12	5
2015	0	74	40	0
2016	246	29	21	0
2017	328	25	31	0
2018	742	10	22	18
2019	559	36	15	10
2020	1.317	13	127	9
I alt	3.659	453	337	62

Skinbetting

Oversigt over antallet af anmeldelser og henstillinger for skinbetting-hjemmesider:

	Antal vurderede hjemmesider	Anmeldelser	Antal Henstillinger	Internet- Blokeringer
2018	95	9	17	6
2019	110	6	4	15
2020	248	3	33	7
I alt	453	18	54	28

6.2 Bilag 2: Offentliggjorte statistikker fra H2 Gambling Capital:

Der er alene offentliggjort estimater for kanaliseringsgraden for 2020.

Det fremgår af nedenstående graf, at Danmark har en høj kanaliseringsgrad på onlineområdet² i forhold til resten af Europa, hvilket vil sige, at Danmark er et af de lande med et meget stort reguleret marked.

Kanaliseringsgrad på onlinemarkedet														
2016			2017			2018			2019			2020e		
Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.
Storbritannien	98%	1	Storbritannien	98%	1	Storbritannien	98%	1	Storbritannien	98%	1	Storbritannien	98%	1
Danmark	82%	2	Tjekkiet	87%	2	Tjekkiet	90%	2	Tjekkiet	93%	2	Italien	97%	2
Bulgarien	79%	3	Danmark	84%	3	Danmark	87%	3	Sverige	88%	3	Danmark	95%	3
Belgien	79%	4	Belgien	82%	4	Belgien	85%	4	Danmark	88%	4	Tjekkiet	93%	4
Ungarn	76%	5	Bulgarien	81%	5	Ungarn	84%	5	Italien	86%	5	Sverige	91%	5
Italien	74%	6	Italien	81%	6	Italien	84%	6	Ungarn	86%	6	Rumænien	89%	6
Tjekkiet	74%	7	Ungarn	80%	7	Bulgarien	83%	7	Rumænien	84%	7	Spanien	88%	7
Finland	71%	8	Tyrkiet	74%	8	Spanien	80%	8	Bulgarien	84%	8	Portugal	86%	8
Frankrig	71%	9	Spanien	74%	9	Tyrkiet	78%	9	Belgien	83%	9	Ungarn	85%	9
Tyrkiet	69%	10	Frankrig	73%	10	Grækenland	77%	10	Spanien	82%	10	Tyrkiet	84%	10

H2 Gambling Capital har ændret på kanaliseringsgraden for nogle lande i forhold til tidligere opgørelser – heriblandt Danmark – på grund af et forbedret datagrundlag.

Danmark har altså en estimeret kanaliseringsgrad på onlinemarkedet i 2020 på 95 %. Den resterende del af markedet på 5 % dækker både over det ulovlige marked og de danske spillere, der spiller på udenlandske hjemmesider, der ikke målretter sig det danske marked.

² Det bemærkes at H2 Gambling Capital i deres opgørelser antager at det landbaserede marked er reguleret, og det er derfor mest hensigtsmæssigt at benytte opgørelser for onlinemarkedet.

6.3 Bilag 3: Udvikling i bruttospilleindtægt (BSI) for væddemål og onlinekasino



