

Rapport om ulovligt spil 2021



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 2021.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	2
Resumé	3
1. Baggrundsviden om ulovligt spil.....	4
1.1 Baggrundsviden om ulovligt spil.....	5
1.2 Hvornår er et spil ulovligt udbudt?	5
1.3 Hvilke spil kræver tilladelse?	5
1.4 Hvornår er et spil rettet mod Danmark?	5
1.5 Formidling af og reklame for spil uden fornøden tilladelse	5
1.6 Spillemyndighedens sanktionsmuligheder.....	5
2. Spillemyndighedens arbejde med ulovligt spil i 2021	7
2.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider.....	8
2.2 Ophævelse af blokeringer.....	8
2.3 Fra gaming til gambling.....	8
2.4 Internationalt samarbejde	9
2.5 Lotteri på værtshuse	9
2.6 Skinbetting.....	9
2.7 Streaming.....	11
3. Ulovligt spil på det landbaserede område.....	13
3.1 Spilleautomater og væddemålsterminaler	14
3.2 Pokerspil uden bevilling.....	14
3.3 Almennyttige lotterier	14
4. Bilag.....	15
4.1 Bilag 1: Oversigt over antallet af anmeldelser, henstillinger og blokeringer, siden onlinespilmarkedet blev delvist liberaliseret i 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 til dem, der har tilladelse til at udbyde spil i Danmark

En gang om året udgiver Spillemyndigheden en rapport om styrelsens arbejde med ulovligt spil på området.

Fokus er især på online-udbydere, 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 2021.

Resumé

Spillemyndigheden har siden den delvise liberalisering af spilmarkedet i 2012 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 formidlingshjemmesider end 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 Spillemyndighedens 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 siden 2012 har haft en stigende kanaliseringsgrad på området for onlinespil, og at Danmark ligger i toppen i forhold til andre europæiske landes 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 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.

1.2 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

1.3 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.

1.4 Hvornår er et spil rettet mod Danmark?

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

- Dansk sprog
- Dansk valuta
- Betalingskort, der kun virker i Danmark
- Dansk kundeservice
- 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.

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. Afgørelsen kan læses på www.spillemyndigheden.dk.

1.5 Formidling af og reklame for spil uden fornøden tilladelse

Det er også 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.

1.6 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.

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 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.

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 2021

2

2.1 Udsøgning af potentielt ulovlige hjemmesider

I 2021 gennemførte Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens antisvindelenhed seks udsøgninger af potentielt ulovlige hjemmesider.

Ligesom tidligere år fik Spillemyndigheden via byretten blokeret et antal hjemmesider med ulovligt spil i 2021. I 2021 blev 55 hjemmesider med ulovligt spil blokeret. Det er det højeste antal blokerede hjemmesider nogensinde.

Sagen fra 2021 endte med at blive principiel, da internetudbydere som noget nyt hævdede, at en hjemmeside kun kan kræves blokeret, hvis Spillemyndigheden kan bevise, at danske spillere rent faktisk har spillet på den pågældende side.

Retten gav dog Spillemyndigheden medhold og godkendte den aktuelle praksis, hvor Spillemyndigheden via screenshots fra hjemmesiderne dokumenterer, at der udbydes pengespil rettet mod det danske marked uden dansk tilladelse.

Sagen blev kæret og Spillemyndigheden måtte derfor også have sagen med blokering af de ulovlige hjemmesider i landsretten. Her fik vi dog også medhold.

Der forventes en ny blokeringssag i starten af 2022.

For en gennemgang af antallet af udsøgninger, henstillinger, anmeldelser og blokeringer fordelt over årene henvises der til bilag 1.

2.2 Ophævelse af blokeringer

Spillemyndigheden gennemgik i 2021 alle blokerede hjemmesider for at undersøge, om de pågældende hjemmesider fortsat udbød spil rettet mod det danske marked uden tilladelse.

Der var en del hjemmesider, hvor der ikke længere blev udbudt spil, eller hvor spillet ikke længere var rettet mod det danske marked. Spillemyndigheden anmodede derfor retten om at hæve blokeringerne for de hjemmesider, der ikke længere overtrådte spilleloven.

2.3 Fra gaming til gambling

Den 11. november 2021 blev rapporten "*Rapport om gaming og gambling blandt børn og unge*" i Danmark offentliggjort.

Forskningsprojektet er en del af den politiske aftale "Aftale om nye tiltag mod spilafhængighed og justering af spilafale" fra juni 2018. Projektet har blandt andet undersøgt betydningen af gambling-relaterede elementer i onlinespil set fra børn og unges perspektiv.

I projektet har VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd) interviewet 107 børn og unge i alderen 10-19 år samt fem unge voksne i alderen 20-25 år, som har oplevet alvorlige problemer med gaming og/eller gambling.

Projektet tager udgangspunkt i de unges egne perspektiver, og størstedelen af de medvirkende vurderer ikke, at de har et problematisk forhold til gambling-relaterede elementer og mikrotransaktioner, men VIVE vurderer alligevel, at der er flere faresignaler, og at særligt forældre bør involvere sig mere i deres børns onlineaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at gambling-relaterede elementer og skinbetting (brug af virtuelle genstande som indsats i pengespil udenfor computerspillet) er sammenlignelige med online gambling og at både børn og unge ofte finder køb af gambling-relaterede elementer i spil og skinbetting spændende.

Undersøgelsen viser også, at der kan være udfordringer i forhold til mikrotransaktioner på et mere generelt plan. Mikrotransaktionerne er ofte designet på en måde, som fjerner fokus fra selve betalingsdelen og pengeforbruget. Det kan især være problematisk for børn, som endnu ikke helt har udviklet en kritisk sans, der gør dem i stand til at forstå, at det faktisk er rigtige penge, som bliver trukket, når man foretager et hurtigt køb i et spil med enkelte klik på mus eller konsol.

Den fulde rapport kan læses på Spillemyndighedens hjemmeside.

Rapportens konklusioner var efterfølgende med i et indslag i DR's Ultra Nyt for børn og unge, og VIVE har holdt oplæg om rapporten både på Spillemyndighedens brancheday og til Medierådets Nytårskur. Vi er glade for, at der på den måde skabes opmærksomhed om de problemstillinger, der kan være ved gambling-relaterede elementer i computerspil.

2.4 Internationalt samarbejde

Det internationale arbejde var også i 2021 påvirket af Covid-19 situationen. Men Spillemyndigheden deltog alligevel i virtuelle møder i internationale sammenhænge, hvor vi blandt andet, sammen med andre europæiske spillemyndigheder, er med i en nystartet arbejdsgruppe som fokuserer på ulovligt spil.

2.5 Lotteri på værtshuse

Spillemyndigheden havde i 2021 fortsat øget opmærksomhed på ulovligt lotteri på værtshuse, med de begrænsninger Covid-19 restriktioner gav. Vi sendte fire politianmeldelser vedrørende ulovligt lotteri på værtshuse i 2021, og den første dom blev også afsagt i 2021.

Sagen handlede om udbud af lotterispillet "Døde Duer" samt væddemål på resultat af lotterier på en beværtning. Spillemyndigheden fik medhold i sagen, og værtshuset blev derfor idømt en bøde.

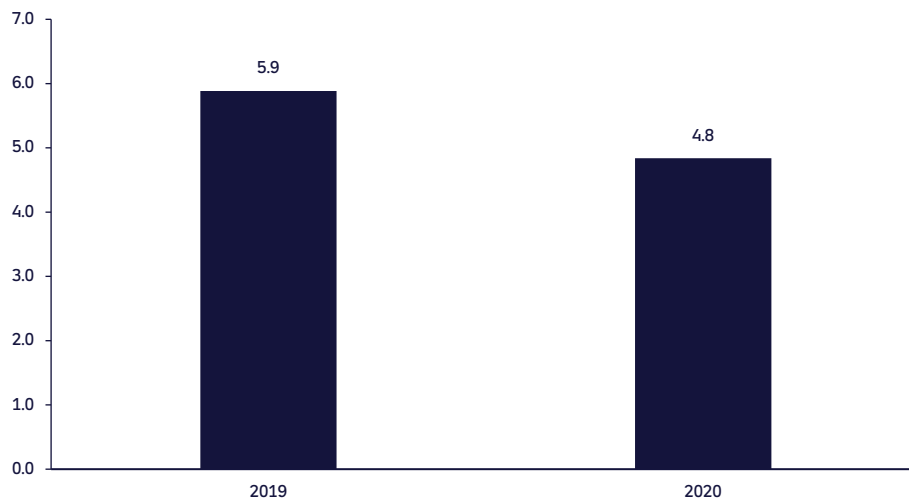
Sagen er i sin helhed beskrevet på Spillemyndighedens hjemmeside.

2.6 Skinbetting

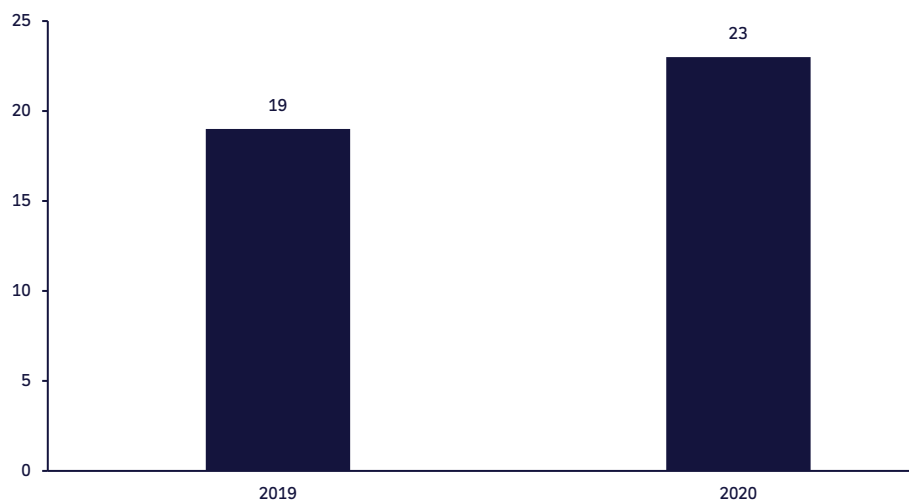
Spillemyndigheden undersøgte i 2021 markedet for skinbetting på en ny måde ved hjælp af måling af hjemmesidetrafik.

Der er en del usikkerheder ved målingsmetoden, da flere af de hjemmesider Spillemyndigheden har undersøgt, har så få besøgende, at det ikke er muligt at måle trafikken med særlig stor præcision.

Undersøgelsen viste, at antallet af besøg på skinbetting-hjemmesider faldt fra 2019 til 2020, men at antallet af domæner med danske besøg i samme periode steg.

Figur 1. Danske besøg målt i mio. på skinbetting-hjemmesider 2019-2020

Kilde: Semrush

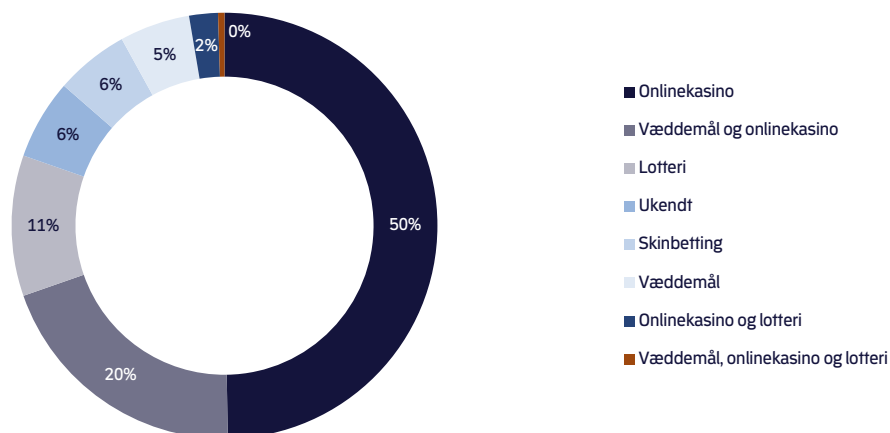
Figur 2. Antal skinbetting-hjemmesider med danske besøg 2019-2020

Kilde: Semrush

Der kan ikke siges noget entydigt om udviklingen, men det kan fx indikere, at spillerne ikke er særlig loyale over for enkelte skinbetting-hjemmesider, og at markedet derfor er meget skiftende. Vi konstaterede generelt også store udsving i data fra måned til måned.

Hvis man ser på skinbetting i forhold til andre spilsider uden tilladelse, kan man også her se, at næsten halvdelen af besøgene i 2020 var på skinbetting-hjemmesider på trods af, at disse sider i 2020 kun udgjorde 6 pct. af alle domæner med danske besøg. Det er derfor vigtigt, at Spillemyndigheden fortsætter med at undersøge markedet, så vores tilsyn og sanktioner kan målrettes de hjemmesider, hvor der er mest trafik fra danske spillere.

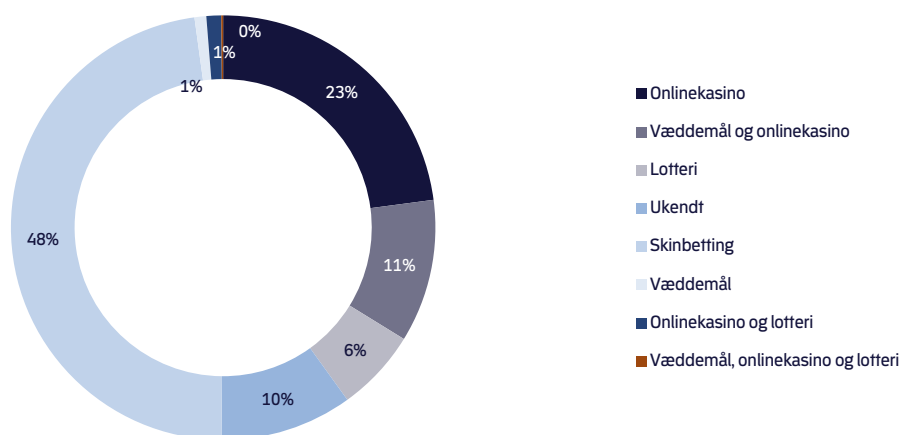
Figur 3. Hjemmesider uden tilladelse med danske besøg fordelt efter hjemmesidekategori i 2020



Kilde: Semrush

Note: Der er spiltyper, som er inkluderet i flere hjemmeside-kategorier.

Figur 4. Danske besøg på hjemmesider uden tilladelse fordelt efter hjemmesidekategori i 2020



Kilde: Semrush

Note: Der er spiltyper, som er inkluderet i flere hjemmeside-kategorier.

2.7 Streaming

Spillemyndigheden har de seneste år fået en række anmeldelser vedrørende markedsføring på streamingtjenesten Twitch. Vi igangsatte derfor i 2021 et projekt for at afklare i hvilket omfang udbuddet forekommer, og om der bliver markedsført lovlige eller ulovlige spilsider – herunder skinbetting-hjemmesider rettet mod det danske marked.

På Twitch.tv blev der gennemgået 30+ streams og videoer. Her blev fundet eksempler på formidling og et enkelt eksempel på udbud af spil om penge. Der blev ikke fundet reklamer for eller formidling til skinbetting.

Formidlingen fordelte sig på henholdsvis formidling til tilladelsesindehavere og formidling til udbydere uden tilladelse.

Streaming er på baggrund af vores projekt umiddelbart ikke et højrisikoområde for formidling af spiludbud uden tilladelse, men da vi fortsat får anmeldelser vedrørende streamingtjenesten, vil det fortsat være noget, som vi er opmærksomme på.

**Ulovligt spil på det
landbaserede område**

3

3.1 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 2021 involveret i sager, der vedrører 35 spilsteder, hvor der uden tilladelse var opstillet poker- eller spilleautomater. Vi har derudover på politiets forespørgsel udarbejdet udtalelser om overtrædelser af spillelovgivningen til politiet.

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. Dette var tilfældet en enkelt gang i 2021. Hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på, at der findes ulovlige pokerklubber, orienterer vi politiet.

3.3 Almennyttige lotterier

Spillemyndigheden videreførte i 2021 et projekt med tilsyn i bingo-/bankohaller, som blev påbegyndt i 2019.

Spillemyndigheden har i alt gennemført tilsyn med 106 foreninger, der har afviklet bingo og/eller banko. Der er afsendt 27 anmeldelser for afvikling af ulovligt almenntøgt lotteri, som fordeler sig geografisk til politikredse i hele landet.

Grundet Covid-19 var det ikke muligt for Spillemyndigheden at gennemføre fysiske tilsyn i 2021, hvorfor tilsynene blev gennemført ved høringer uden forudgående fysiske tilsynsbesøg.

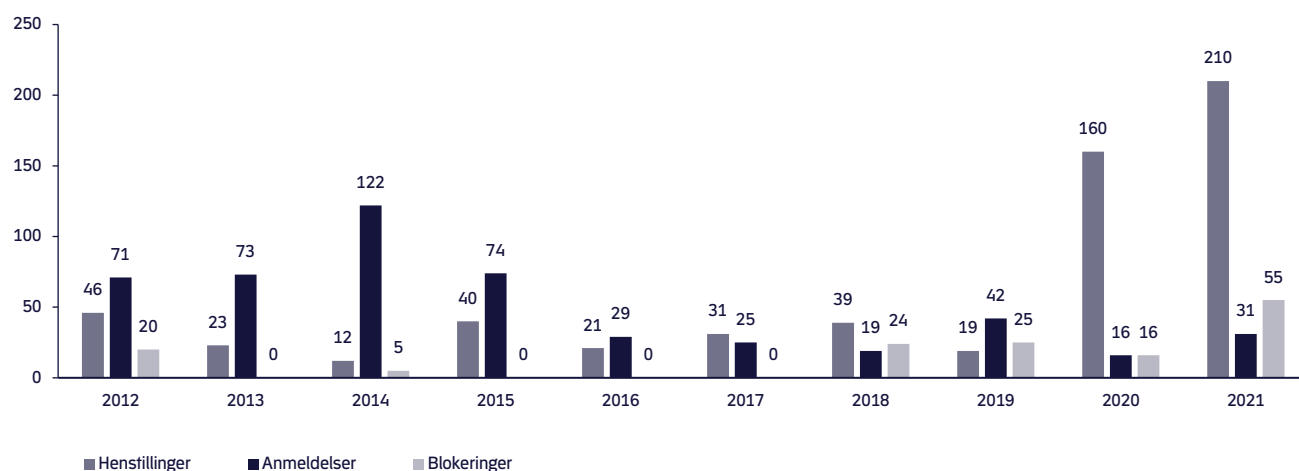
Projektet fortsætter i 2022.

Bilag

4

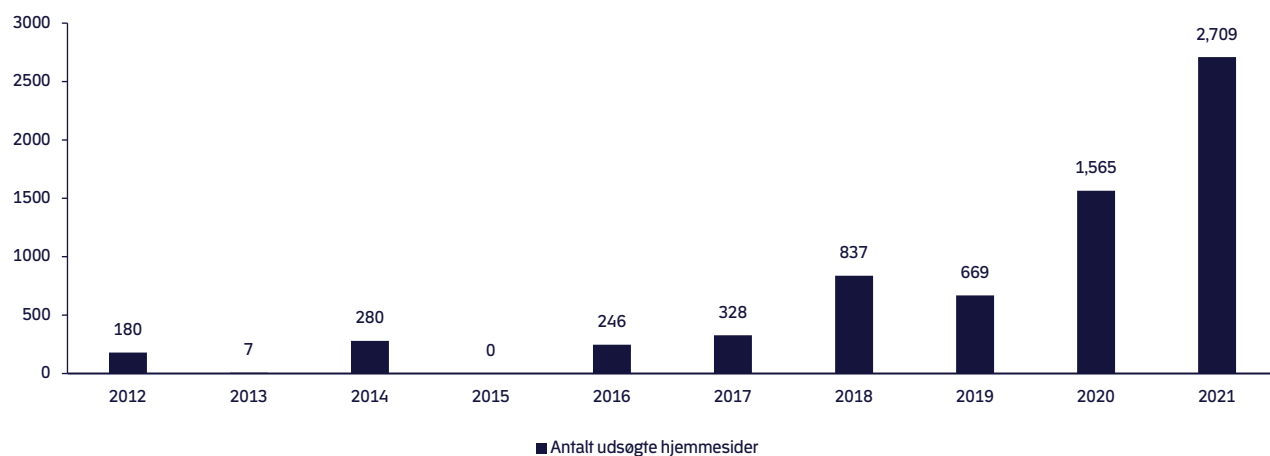
4.1 Bilag 1: Oversigt over antallet af anmeldelser, henstillinger og blokeringer, siden onlinespilmarkedet blev delvist liberaliseret i 2012

Figur 1. Antal henstillinger, anmeldelser, blokeringer fra 2012-2021



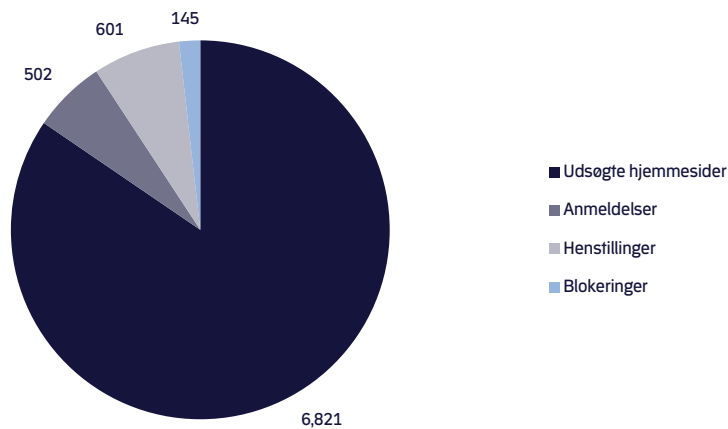
Kilde: Spillemyndigheden

Figur 2. Antal udsøgte hjemmesider fra 2012-2021



Kilde: Spillemyndigheden

Figur 3. Totalt antal for 2012-2021



Kilde: Spillemyndigheden

4.2 Bilag 2: Offentliggjorte statistikker fra H2 Gambling Capital

Der er alene offentliggjort estimater for kanaliseringsgraden for 2021.

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

Figur 4. Kanaliseringsgrad for onlinemarkedet

2017			2018			2019			2020			2021		
Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.	Land	%	Nr.
Storbritannien	97	1	Storbritannien	97	1	Storbritannien	97	1	Storbritannien	97	1	Storbritannien	98	1
Tjekkiet	87	2	Tjekkiet	90	2	Tjekkiet	93	2	Italien	94	2	Italien	94	2
Danmark	84	3	Danmark	87	3	Sverige	88	3	Tjekkiet	94	3	Tjekkiet	93	3
Belgien	82	4	Belgien	83	4	Danmark	88	4	Rumænien	89	4	Danmark	90	4
Bulgarien	81	5	Bulgarien	83	5	Belgien	84	5	Danmark	88	5	Rumænien	90	5
Italien	79	6	Italien	82	6	Rumænien	84	6	Sverige	86	6	Sverige	89	6
Frankrig	73	7	Spanien	77	7	Bulgarien	84	7	Portugal	85	7	Rusland	88	7
Spanien	71	8	Rumænien	77	8	Italien	84	8	Belgien	85	8	Portugal	86	8
Litauen	71	9	Frankrig	75	9	Spanien	79	9	Bulgarien	84	9	Grækenland	86	9
Finland	70	10	Litauen	74	10	Litauen	79	10	Litauen	83	10	Litauen	85	10

Kilde: H2 Gambling Capital

Note: H2 Gambling Capitals datagrundlag kan ændre sig, hvorfor tallene for kanaliseringsgraden kan blive opdateret senere. Tallene til figuren er trukket den 26. januar 2022. Tal for 2021 er foreløbige estimater. 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.

Danmark har en estimeret kanaliseringsgrad på onlinemarkedet i 2021 på 90 %. Den resterende del af markedet på 10 % dækker både over det ulovlige marked og de danske spillere, der spiller på udenlandske hjemmesider, der ikke målretter sig det danske marked.



