



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

April 2025
– 14/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge

14/2024

Beretning om

Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2025

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-862-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge

I 2012 blev det danske spilmarked delvist liberaliseret, så private kunne søge om tilladelse til at udbyde spil. Danskerne brugte 5,4 mia. kr. i 2024 på onlinekasino og onlinevæddemål hos udbydere med tilladelser. Knap 500.000 voksne danskere har i varierende grad problemer, der er relateret til pengespil. Det samme har ca. 24.500 unge under 18 år, selv om de er for unge til, at de lovligt kan spille om penge.

Det er Spillemyndighedens opgave at føre tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, overvåge spilmarkedet og reagere over for udbydere, der ikke overholder spilleloven. I 2024 var Spillemyndighedens samlede bevilling inkl. gebyrer på 98 mio. kr. Spiludbyderne finansierer ca. 95 % af Spillemyndighedens budget gennem gebyrer, mens de sidste 5 % finansieres af staten.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge har været tilfredsstillende i perioden 2020-2024.

Statsrevisorerne finder, at Spillemyndigheden under Skatteministeriet har haft en utilfredsstillende indsats over for onlinespil om penge. Spillemyndigheden har ikke systematisk og hurtigt fulgt op på, om spiludbyderne efterkommer tilsynets indskærper.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at der i gennemsnit går ca. 14,5 måneder, fra Spillemyndigheden finder en hjemmeside, der potentielt er ulovlig, til siden bliver blokeret. Konsekvensen af dette er, at spillerne er dårligere beskyttet mod de problemer, som spil kan medføre.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Spillemyndigheden har ført tilsyn med alle spiludbydere, som har tilladelse til at udbyde onlinespil, og systematisk har overvåget det ulovlige marked for onlinespil.

Statsrevisorerne

7. april 2025

Serdal Benli
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin
Mai Mercado

Statsrevisorerne hæfter sig ved følgende fra undersøgelsen:

- Spillemyndigheden har over en 5-årig periode - med undtagelse af enkelte områder - ført tilsyn med alle de 40 spiludbydere, der har haft tilladelse til at udbyde onlinespil. Tilsynet har omfattet de dele af spilleloven og bekendtgørelserne, der skal være med til at beskytte spillerne mod at udvikle en problematisk spiladfærd.
- Spillemyndigheden har givet 274 indskærpelser, foretaget 13 politianmeldelser og givet 6 påtaler i forbindelse med regelbrud for onlinespil i perioden 2020-2024. Spillemyndigheden har i perioden ikke anvendt påbud, administrative bøder, ændrede vilkår i tilladelsen eller tilbagetrækning af tilladelsen.
- Hver fjerde spiludbyder er i undersøgelsesperioden blevet anmeldt til politiet.
- Spillemyndigheden har gennemgået 1.326 spillhjemmesider for at vurdere, om siderne er ulovlige. Spillemyndigheden har i perioden 2021-2023 fundet 425 hjemmesider, som udbød spil ulovligt, heraf har Spillemyndigheden taget initiativ til at få blokeret de 168 hjemmesider, der ikke efterkom Spillemyndighedens henstillinger.
- Spillemyndigheden har taget initiativ til at få blokeret 168 af de 425 hjemmesider, som de har vurderet udbød spil ulovligt. De resterende 257 hjemmesider har Spillemyndigheden ikke taget initiativ til at få blokeret, fordi siderne ikke længere var aktive, eller fordi Spillemyndigheden vurderede, at siderne var justeret, så de ikke længere var rettet mod danske spillere.
- Gennemgangen af de resterende 257 hjemmesider viser, at 24 af de 257 hjemmesider på undersøgelsestidspunktet var rettet mod danske spillere.
- Spillemyndigheden har ikke fulgt op på, om internetudbydere reelt blokerer de ulovlige hjemmesider, men har udarbejdet et softwareprogram, som kan hjælpe med at føre tilsyn med dette. Programmet er ikke taget i brug endnu.

Da der er udbydere, som overtræder de samme regler flere gange, anbefaler Rigsrevisionen, at Spillemyndigheden genovervejer sin praksis for brug af reaktioner over for udbydere, som gentagne gange overtræder de samme bestemmelser. Statsrevisorerne er enige i dette.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	4
 2. Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge	7
2.1. Spillemyndighedens tilsyn og reaktioner over for spiludbydere, der har tilladelse til at udbyde onlinespil	7
2.2. Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt.....	13
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	19

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2020 - december 2024 har der været følgende ministre:

Morten Bødskov: juni 2019 - februar 2022
Jeppe Bruus: februar 2022 - august 2024
Rasmus Stoklund: august 2024 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge. Spillemyndigheden under Skatteministeriet har til opgave at udstede tilladelser til udbydere af onlinespil og føre tilsyn med, at udbyderne overholder loven. Spillemyndigheden skal også begrænse ulovligt udbud af spil. Vi har særligt undersøgt den del af indsatsen, der skal beskytte spillerne mod at udvikle spilafhængighed, og Spillemyndighedens indsats for at få blokeret ulovlige hjemmesider.

2. Hvis Spillemyndigheden ikke har en tilstrækkelig indsats over for onlinespil om penge, er der risiko for, at spillerne ikke er beskyttet mod at blive udnyttet eller mod at udvikle spilafhængighed.

Knap 500.000 voksne danskere har i varierende grad problemer, der er relateret til pengespil. Det samme har ca. 24.500 unge under 18 år, selv om de er for unge til, at de lovligt kan spille om penge. Problemerne er bl.a., at de har spillet for flere penge, end de ønskede, og at nogle har udviklet ludomani. Dette fremgår af en undersøgelse af pengespil og pengespilsproblemer i Danmark, som konsulenthuset Rambøll har foretaget for Skatteministeriet i maj 2022. Det fremgår også, at onlinekasino og onlinevæddemål er de foretrukne spil for personer med pengespilsproblemer.

3. Der har i perioden 2020-2024 været ca. 40 spiludbydere med tilladelse til at udbyde onlinespil om penge i Danmark. Det er sket på ca. 125 hjemmesider. Tal fra Spillemyndigheden viser, at danskerne i 2024 brugte 5,4 mia. kr. på onlinekasino og onlinevæddemål hos udbydere med tilladelser. Det er mere end 3 gange så meget som i 2012, som var det år, hvor spilmarkedet blev delvist liberaliseret i Danmark.

Spil på onlinekasino og onlinevæddemål udgjorde ca. 49 % af omsætningen på pengespilsmarkedet i 2024. Det øvrige spil sker primært på lotterier (Lotto mv.) og i mindre grad på fysiske kasinoer, spillemaskiner og væddemål i kiosker, spillehaller mv.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge er tilfredsstillende. Undersøgelsen dækker perioden 2020-2024. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Spillemyndigheden ført et tilfredsstillende tilsyn og reageret over for de udbydere af onlinespil om penge, der har tilladelse?
- Har Spillemyndigheden reageret over for ejere af hjemmesider, der ulovligt udbyder spil om penge?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2024.

Tilsyn med onlinespil om penge

Vi har undersøgt Spillemyndighedens tilsyn med onlinekasino og onlinevæddemål, der er reguleret i spilleloven og i bekendtgørelserne om henholdsvis onlinekasino og online væddemål. Lotterier, fx Lotto og Klasseslotteriet, indgår ikke i undersøgelsen.

Pengespil

Pengespil er defineret ved, at følgende forhold skal være opfyldt.

- Der skal betales et indskud af økonomisk værdi.
- Der skal være et element af tilfældighed.
- Der kan gennem indskuddet opnås en gevinst af økonomisk værdi.



Konklusion

Spillemyndigheden under Skatteministeriet har ikke haft en tilfredsstillende indsats over for onlinespil om penge. Spillemyndigheden har ført tilsyn med alle spiludbydere, som har tilladelse til at udbyde onlinespil, og har systematisk overvåget det ulovlige marked for onlinespil. Spillemyndigheden har imidlertid ikke systematisk fulgt op på, om spiludbyderne efterkommer tilsynets indskærpelser, og der går lang tid, fra Spillemyndigheden har fundet en hjemmeside, der udbyder spil ulovligt, til Spillemyndigheden anmoder en internetudbyder om at blokere siden. Konsekvensen er, at spillere er ringere beskyttet mod de problemer, som spil kan medføre, end de kunne være.

Spillemyndigheden har ført tilsyn med alle spiludbydere, der har tilladelser, men opfølgningen på tilsynet er ikke tilfredsstillende

Spillemyndigheden har over en 5-årig periode ført tilsyn med, om alle spiludbydere efterlever de regler, som skal beskytte spillerne. Der er dog enkelte områder, hvor tilsynet har været mindre omfattende.

Tilsynene har ført til, at Spillemyndigheden har givet 274 indskærpelser fordelt på alle 40 spiludbydere. Herudover har Spillemyndigheden givet 6 påtaler og har 13 gange politianmeldt udbydere for regelbrud. Spillemyndigheden har ikke systematisk fulgt op på, om de forhold, de har reageret på, er blevet bragt i orden. Spillemyndigheden har vurderet, at der ikke var grundlag for at bruge sine øvrige reaktionsmuligheder, som bl.a. omfatter muligheden for at ændre vilkårene i en udbyders tilladelse eller trække en tilladelse tilbage. Da der er udbydere, som overtræder de samme regler flere gange, anbefaler Rigsrevisionen, at Spillemyndigheden genovervejer sin praksis for brug af reaktioner over for udbydere, som gentagne gange overtræder de samme bestemmelser.

Blokering af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt

Når Spillemyndigheden finder det relevant at tage initiativ til at få blokeret en hjemmeside der udbyder spil ulovligt, skal de i første omgang anmode en internetudbyder om at blokere for sine kunders adgang til siden. Af princip efterkommer internetudbyderen ikke denne anmodning. Spillemyndigheden skal derfor stævne internetudbyderen ved retten. Hvis retten giver Spillemyndigheden medhold, skal internetudbyderen blokere for adgangen til den ulovlige hjemmeside.

Spillemyndighedens reaktioner over for ulovlige hjemmesider er ikke tilfredsstillende

Spillemyndigheden har systematisk overvåget onlinemarkedet for pengespil og har fundet 425 hjemmesider, der udbyder spil ulovligt. Spillemyndigheden har sendt henstillinger til ejerne af hjemmesiderne om at ophøre med at udbyde spil ulovligt. Spillemyndigheden har også taget initiativ til at få blokeret adgangen til de hjemmesider, som ikke har efterkommet henstillingen. I gennemsnit går der 9,2 måneder, fra Spillemyndigheden finder en hjemmeside, til de anmoder en internetudbyder om at blokere siden. Spillerne har således i den periode fortsat mulighed for at tilgå den ulovlige hjemmeside.

Blandt de hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet, var der 24 sider, som på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse udbød spil ulovligt. Der er tale om sider, som spiludbyderne midlertidigt havde lovliggjort, men Spillemyndigheden har ikke fulgt op på, om de er blevet ulovlige igen.

1.2. Baggrund

5. I 2012 blev det danske spilmarked delvist liberaliseret, så private kunne søge om tilladelse til at udbyde spil. Indtil da havde staten monopol på onlinespil om penge. Liberaliseringen skulle bl.a. give danske spillere frit valg mellem flere spil og spiludbydere og skulle medvirke til, at danskernes spil sker inden for regulerede og kontrollerede rammer.

Liberaliseringen skulle også ses i lyset af, at flere danske spillere var begyndt at spille online hos udenlandske udbydere, der ikke var reguleret af dansk lovgivning. Det fremgår af bemærkningerne til spilleloven, at udviklingen blev betragtet som bekymrende i et samfundsmæssigt perspektiv, fordi udbud af spil kan være forbundet med negative effekter i form af kriminalitet og spilafhængighed (ludomani).

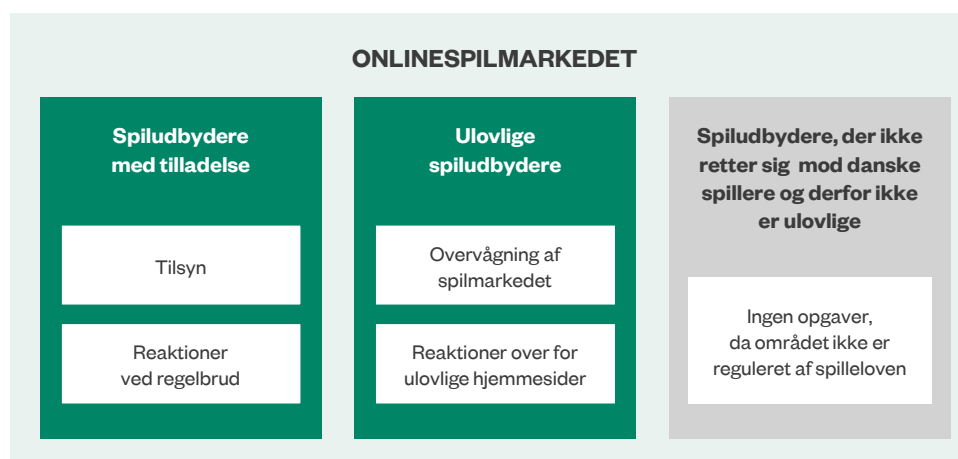
Ifølge bemærkningerne til spilleloven er onlinespil karakteriseret ved, at der altid er adgang til at spille, og at der ikke er personlig kontakt mellem spiludbyder og spiller. Spillerne risikerer at tabe mange penge på kort tid og at udvikle en spilafhængighed, der kan gribe omfattende ind i deres liv. Det fremgår derfor af lovbemærkningerne, at spillerne har behov for en stærkere forbrugerbeskyttelse end ved de traditionelle fysiske pengespil, og at der er behov for, at online spil om penge reguleres og kontrolleres intensivt.

Spillemyndighedens opgaver

6. Figur 1 viser de af Spillemyndighedens opgaver, som indgår i undersøgelsen.

Figur 1

Spillemyndighedens opgaver i forhold til udbydere af onlinespil om penge



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af spilleloven, bekendtgørelse om online væddemål, bekendtgørelse om onlinekasino og bemærkninger til lovforslaget om spilleloven.

Tilladelse til at udbyde onlinespil om penge

Spiludbydere kan enten få tilladelse til at udbyde onlinekasino, onlinevæddemål eller begge dele. Inden for onlinekasino kan udbyderne have tilladelse til mange forskellige typer spil, fx bingo, poker, roulette og spilleautomater. Onlinevæddemål kan fx være væddemål på sportsbegivenheder. Udbyderne må kun udbyde de spiltyper, som de har tilladelse til.

Spillemyndighedens øvrige opgaver

Ud over at udstede tilladelser, føre tilsyn og overvåge spilmarkedet har Spillemyndigheden bl.a. opgaver med oplysning om spil, dialog og rådgivning samt internationalt myndighedssamarbejde.

Hvornår er hjemmesider rettet mod danske spillere?

Når Spillemyndigheden skal vurdere, om en hjemmeside er rettet mod danske spillere, lægger de bl.a. vægt på, om sidens indhold har danske elementer, fx om siden er på dansk, og om priserne står anført i danske kroner.

Det er Spillemyndighedens opgave at føre tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, og at reagere over for de udbydere, der ikke overholder spilleloven. Spillemyndigheden fører dels tilsyn i forbindelse med udstedelsen af en tilladelse, dels løbende, når udbyderen har fået tilladelsen. Spillemyndigheden skal desuden overvåge spilmarkedet og reagere over for ejere af hjemmesider, der er rettet mod danske spillere, hvis ejeren ikke har en tilladelse.

Spiludbydere, som ikke retter deres spil mod danske spillere, er ikke omfattet af spilleloven. Spillemyndigheden har derfor ingen opgaver i forhold til at beskytte danske spillere mod disse udbydere.

7. Spillemyndigheden har oplyst, at langt hovedparten af spil på onlinekasino og onlinevæddemål foregår hos spiludbydere, der har tilladelse. Spillemyndigheden anslår, at ca. 1,1 mio. danskere i 2022 har spillet online om penge, heraf har ca. 40.000 danskere spillet om penge på hjemmesider, der ikke havde tilladelse.

Spillemyndighedens økonomi

8. I 2024 var Spillemyndighedens samlede bevilling inkl. gebyrer på 98 mio. kr. Spiludbyderne finansierer ca. 95 % af Spillemyndighedens budget gennem gebyrer, mens de sidste 5 % finansieres af staten. Spillemyndighedens resurser følger derfor udviklingen i antallet og størrelsen af udbydere med tilladelser.

På finansloven for 2024 var der afsat 48,3 mio. kr. til tilsynet med spiludbydere, svarende til ca. 50 % af Spillemyndighedens budget, og 10,7 mio. kr. til arbejdet med at udstede tilladelser. De sidste 39 mio. kr. var afsat til bl.a. generelle fællesomkostninger og oplysningskampagner om spil. Fra 2025 er beløbet, som er afsat til tilsyn på finansloven, øget til ca. 62 mio. kr. Stigningen skyldes bl.a. øgede gebyrindtægter, og at Spillemyndigheden har fået nye opgaver vedrørende matchfixing.

Gebyrer for spiludbydere

Spiludbydere, der søger om tilladelse til både onlinekasino og onlinevæddemål, skal betale et ansøgningsgebyr på ca. 458.000 kr. Udbydere, der har fået tilladelse, skal betale et årligt gebyr på mellem 68.000 kr. og 6,2 mio. kr. afhængigt af udbyderens indtægt.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

9. Undersøgelsen af Spillemyndighedens tilsyn tager udgangspunkt i bestemmelserne i spilleloven og i bekendtgørelserne om henholdsvis onlinekasino og online væddemål.

Det fremgår af spillelovens § 46, at Spillemyndigheden fører tilsyn med de spiludbydere, der har tilladelse til at udbyde onlinespil. Spilleloven indeholder ikke specifikke krav til, hvordan eller hvor ofte der skal føres tilsyn, men vi har lagt til grund, at Spillemyndigheden har mulighed for at føre et intensivt tilsyn som følge af de resurser, der er afsat til tilsynet.

Vi har for det første lagt til grund, at Spillemyndigheden skal have ført tilsyn med alle spiludbydere mindst én gang i løbet af en 5-årig periode, dvs. mindst én gang i undersøgelsesperioden 2020-2024. Det har vi gjort, fordi udbydere skal have fornyet deres tilladelse minimum hvert 5. år. For det andet har vi lagt til grund, at tilsynet inden for de 5 år bør have omfattet de områder af spilleloven, der har til formål at beskytte spillerne mod at udvikle en problematisk spiladfærd, da det fremgår af bemærkningerne til spilleloven, at der skal være en stærk beskyttelse af forbrugerne og en intensiv kontrol på området.

Spillemyndigheden fører både tilsyn i forbindelse med behandlingen af spiludbydere ansøgning om tilladelse og senere som løbende tilsyn. Hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på problemer, fx hvis udbyderen ikke sender dokumentation for regelefterlevelsen i forbindelse med ansøgning om tilladelse, har vi lagt til grund, at Spillemyndigheden bør følge op hurtigst muligt.

Det fremgår ikke af spilleloven, hvordan Spillemyndigheden skal reagere over for spiludbydere, som ikke har en tilladelse. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til loven, at Spillemyndigheden skal overvåge spilmarkedet og tage initiativ til at få stoppet ulovligt udbud af spil gennem henstillinger og politianmeldelser. Det fremgår også af lovbemærkningerne, at Spillemyndigheden kan tage initiativ til at få internetudbydere til at blokere for adgangen til en hjemmeside, hvis Spillemyndigheden finder en side, der udbyder spil ulovligt. Det er i sidste ende retten, der træffer afgørelse om, hvorvidt der skal blokeres for adgangen til en hjemmeside.

Metode

10. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af Spillemyndighedens interne proces- og arbejdsgangsbeskrivelser samt på Spillemyndighedens egne data for tilsynsaktiviteter og brug af reaktioner. For at vurdere, om Spillemyndigheden har ført et tilfredsstillende tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, har vi opgjort, hvilke udbydere og hvilke dele af spilleloven Spillemyndigheden har ført tilsyn med. Vi har opgjort, hvor meget tilsyn Spillemyndigheden har ført med de lovbestemmelser, der vedrører beskyttelse af spillerne. Desuden har vi gennemgået Spillemyndighedens opgørelser over reaktioner over for udbydere, der ikke overholder spilleloven.

For de hjemmesider, som Spillemyndigheden har vurderet var ulovlige, har vi gennemgået Spillemyndighedens dokumentation for, om der er sendt henstillinger til ejerne og taget initiativ til at få blokeret siderne. Vi har også kontrolleret, om hjemmesiderne p.t. er aktive, og om siderne udbyder spil, der er rettet mod danske spillere.

11. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Ifølge Center for Ludomani stiger risikoen for spilafhængighed, jo hurtigere et spil er, dvs. tiden mellem indsats og eventuel gevinst.

Beretning om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

Rigsrevisionen undersøgte Spillemyndighedens og en række andre aktørers indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Undersøgelsen viste, at Spillemyndigheden havde ført tilsyn med ca. 25 % af spiludbydere i perioden 2016-2018.

Afgrænsning

13. Undersøgelsen omfatter Spillemyndighedens indsats over for udbydere af *online-kasino* i form af bl.a. roulette, enarmede tyveknægte og poker samt *onlinevæddemål* i form af spil på sportsbegivenheder mv. Spil på onlinekasino og onlinevæddemål har været stigende siden liberaliseringen, og samtidig er risikoen for at udvikle spilafhængighed efter Spillemyndighedens vurdering særlig stor på disse områder. Afgrænsningen betyder, at undersøgelsen ikke omfatter lotterispil, fx Lotto og Klasseslotteriet. Disse spil har en længere afviklingsperiode og er derfor vurderet som mindre afhængighedsskabende.

Undersøgelsen omfatter heller ikke tilsyn med spil, der ikke er online, fx spilleautomater, fysiske kasinoer og hestevæddeløb.

Spilleloven regulerer også områder, som i mindre grad har til formål at beskytte spillerne mod at udvikle spilafhængighed. Det gælder fx bestemmelser om opbevaring af identitetsoplysninger og om tekniske krav til spilsystemer mv. Tilsynet med disse områder indgår ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter heller ikke de opgaver, som Spillemyndigheden har i henhold til hvidvaskloven. Emnet blev behandlet i Rigsrevisionens beretning om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme fra 2020.

Undersøgelsen af Spillemyndighedens tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, dækker perioden 2020-2024. I forhold til indsatsen mod hjemmesider, der udbyder spil ulovligt, er undersøgelsen afgrænset til hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet i perioden 2021-2023. På grund af begrænsninger i Spillemyndighedens data indgår der ikke hjemmesider, der er fundet i 2020. Desuden er det for tidligt at undersøge, hvordan Spillemyndigheden har forholdt sig til de ulovlige hjemmesider, som de har fundet i 2024.

2. Spillemyndighedens indsats over for onlinespil om penge

14. Dette kapitel handler om:

- Spillemyndighedens tilsyn og reaktioner over for spiludbydere, der har tilladelse til at udbyde onlinespil (afsnit 2.1)
- Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af hjemmesider, der udbyder spil (afsnit 2.2).

2.1. Spillemyndighedens tilsyn og reaktioner over for spiludbydere, der har tilladelse til at udbyde onlinespil

15. Vi har undersøgt, om Spillemyndigheden har ført et tilfredsstillende tilsyn med udbydere af onlinespil. Undersøgelsen viser, at Spillemyndigheden har ført et omfattende tilsyn, men der er dog enkelte områder med mindre omfattende tilsyn. Derudover har Spillemyndigheden ikke fulgt systematisk op på, om spiludbyderne retter op på de fejl, der er fundet i forbindelse med tilsynet.

Spillemyndighedens tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse

16. Vi har kortlagt, om Spillemyndigheden inden for en 5-årig periode har ført tilsyn med de 40 spiludbydere, der har eller har haft tilladelse til at udbyde onlinespil. Vi har set på de bestemmelser i spilleloven og i bekendtgørelserne om henholdsvis onlinekasin og online væddemål, som i særlig grad har til formål at beskytte spillerne mod at udvikle en problematisk spiladfærd.

Tabel 1 viser vores kortlægning af Spillemyndighedens tilsyn med udbydere af onlinespil om penge i perioden 2020-2024.

Tabel 1**Kortlægning af Spillemyndighedens tilsyn med udbydere af onlinespil om penge i perioden 2020-2024**

Område i lovgivningen	Uddrag af bestemmelsernes indhold	Spiludbydere, som har fået tilsyn
Registrering af spillere (BOK ¹⁾ , § 2, og BOV ¹⁾ , § 2)	Spillerne skal være registreret hos spiludbyderen, før de kan spille.	Alle
Spilkonto og betalinger (BOK, § 5-10, og BOV, § 5-10)	Spiludbyderen skal oprette en spilkonto for hver spiller, der giver spilleren adgang til oplysninger om bl.a. egen spilhistorik og egne ind- og udbetalinger.	Alle
Beskyttelse af spillerens midler (BOK, § 11, og BOV, § 11)	Spiludbyderen skal have en såkaldt modregningsfri konto i et pengeinstitut, som holdes adskilt fra udbyderens egne midler. Kontoen skal dermed beskytte spillernes penge i tilfælde af, at udbyderen bliver insolvent.	37 ud af 40
Information til spilleren (BOK, § 14-17, og BOV, § 12-14)	Alle informationer skal være til rådighed på dansk. På hjemmesiden skal der bl.a. være information om aldersgrænser og potentielle skadevirkninger ved spil.	Alle
Salgsfremmende foranstaltninger (BOK, § 29-30, og BOV, § 22-23)	Begrænsninger på spiludbyderens salgsfremmende foranstaltninger. Fx må udbyderen kun uddele vouchers og give tilbud, der har en værdi på under 1.000 kr.	Alle
Oplysningspligt, salg og markedsføring (Spilleloven, § 33-36, BOK, § 28, og BOV, § 21)	Spiludbyderen skal bl.a. gøre alle relevante oplysninger om spillet lettilgængelige, skal angive gevinstchancen korrekt, må ikke yde kredit og må ikke henvende sig til børn og unge under 18 år.	Alle
Selvudelukkelse fra spil (BOK, § 23-25, og BOV, § 17-19)	Spiludbyderen skal have en selvudelukkelsesfunktion og kontrollere, om spillere har tilmeldt sig ROFUS (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere).	Alle
Indbetalingsgrænser (BOK, § 21, og BOV, § 15)	Spiludbyderen skal sikre, at spillerne har sat en indbetalingsgrænse for, hvor mange penge de kan spille for.	Alle
Spiladfærd (BOK, § 22, stk. 1-2, og BOV, § 16, stk. 1-2)	Spiludbyderen skal gøre sig bekendt med den enkelte spillers spiladfærd og spilmonster og træffe foranstaltninger for at forebygge og forhindre, at spilleren udvikler en problematisk spiladfærd.	Alle
Uddannelse af relevante medarbejdere (BOK, § 22, stk. 4-5, og BOV, § 16, stk. 4-5)	Spiludbyderen skal have uddannelses- og instruktionsprogrammer for relevante medarbejdere, så de lærer at forebygge og forhindre spilafhængighed.	7 ud af 40

¹⁾ Paragrafferne henviser til spilleloven, bekendtgørelse om onlinekasino (BOK) og bekendtgørelse om online væddemål (BOV).

Kilde: Rigsrevisionens gennemgang og kortlægning af Spillemyndighedens tilsynsaktiviteter.

Det fremgår af tabel 1, at Spillemyndigheden over en 5-årig periode – med undtagelse af enkelte områder – har ført tilsyn med alle de 40 spiludbydere, der har haft tilladelse til at udbyde onlinespil. Tilsynet har omfattet de dele af spilleloven og bekendtgørelserne, der skal være med til at beskytte spillerne mod at udvikle en problematisk spiladfærd. På en del af områderne er der spiludbydere, som har fået tilsyn flere gange i løbet af perioden. I forhold til området vedrørende uddannelse af relevante medarbejdere har Spillemyndigheden dog kun ført tilsyn med 7 af de 40 udbydere i perioden.

17. Vores kortlægning viser, at Spillemyndigheden på området vedrørende spiladfærd har været længe om at føre tilsyn med enkelte spiludbydere, selv om Spillemyndigheden har vidst, at der kunne være problemer. Spiludbyderne skal gøre sig bekendt med den enkelte spillers spiladfærd og spilmønster og træffe foranstaltninger for at forebygge og forhindre, at spilleren udvikler en problematisk spiladfærd. Spillemyndigheden fører bl.a. tilsyn med dette i forbindelse med, at virksomhederne søger om tilladelse til at udbyde spil. Vores kortlægning viser, at 4 udbydere ikke redegjorde for dette, da de blev bedt om det i forbindelse med deres ansøgning om tilladelse. Efterfølgende gik der 1-3 år, før Spillemyndigheden førte tilsyn med, om de 4 udbydere levede op til kravet.

18. Det har ikke været muligt at opgøre et samlet resultat af Spillemyndighedens tilsyn. Det skyldes, at Spillemyndigheden kun dokumenterer resultatet af de tilsyn, der har givet anledning til en reaktion over for en spiludbyder.

Spillemyndighedens reaktioner i tilfælde, hvor spiludbyderne overtræder reglerne

19. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Spillemyndigheden har reageret over for spiludbydere, når Spillemyndigheden har konstateret regelbrud. Derudover har vi undersøgt, om Spillemyndigheden har fulgt op på, om udbyderne efterfølgende har rettet op på regelbrud.

20. Boks 1 viser Spillemyndighedens reaktionsmuligheder ved regelbrud.

Boks 1**Spillemyndighedens reaktionsmuligheder ved regelbrud****Indskærpelse**

En indskærpelse er et brev til spiludbyderen, hvor det indskærpes, hvordan reglerne er, og på hvilke områder udbyderen ikke overholder reglerne. En indskærpelse er ikke en juridisk afgørelse, men kan ses som en form for advarsel.

Påbud og påtale

Spilleloven er pr. 1. juli 2024 ændret, så Spillemyndigheden kan give påbud og påtaler. Med påbud kan Spillemyndigheden kræve, at et forhold bringes i orden eller ophører straks eller inden for en fastsat frist. En påtale kan gives for et regelbrud, der ikke længere er aktuelt. Det kan fx være et regelbrud i forbindelse med en markedsføringskampagne, som er afsluttet. Påbud og påtaler skal efter en overgangsperiode erstatte brugen af indskærper og er modsat indskærper en juridisk afgørelse.

Administrativ bøde

En administrativ bøde kan udstedes, når Spillemyndigheden konstaterer et regelbrud, som spiludbyderen erkender sig skyldig i og erklærer sig enig i at skulle betale en bøde for. Bøden udstedes administrativt, dvs. uden en retssag.

Politianmeldelse

En politianmeldelse kan blive aktuel, hvis der er handlet groft uagtsomt eller forsætligt. Vurderingen af dette beror bl.a. på, om spiludbyderen gentagne gange har overtrådt den samme bestemmelse. Overtrædelse af spilleloven kan medføre fængsels- eller bødestraf. Bøder udmåles på baggrund af virksomhedens omsætning og lovovertrædelsens karakter. Bøderne kan variere fra 10.000 kr. til mere end 3 mio. kr.

Ændrede vilkår i tilladelsen

Spillemyndigheden kan ændre vilkårene for en spiludbyders tilladelse. Spillemyndigheden har fx tidligere ændret en udbyders vilkår, så udbyderen blev pålagt at sende regnskaber flere gange om året til Spillemyndigheden.

Tilbagetrækning af tilladelsen

Ved grove eller gentagne overtrædelser af spillelovgivningen har Spillemyndigheden mulighed for at tilbagekalde en tilladelse til at udbyde spil.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af spilleloven, bekendtgørelse om onlinekasino, bekendtgørelse om online væddemål samt Spillemyndighedens interne retningslinjer og vejledninger.

Der er ikke nærmere regler for, hvilke reaktionsmuligheder Spillemyndigheden skal bruge i forskellige typer af sager. Spillemyndigheden kan reagere ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Vi har ikke efterprøvet vurderingen, da det vil kræve en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af de enkelte sager.

21. Vi har opgjort Spillemyndighedens reaktioner ved regelbrud i perioden 2020-2024, jf. tabel 2.

Tabel 2

Spillemyndighedens reaktioner ved regelbrud i perioden 2020-2024

Indskærpelse	Påbud ¹⁾	Påtale ¹⁾	Administrativ bøde	Politi- anmeldelse	Ændrede vilkår i tilladelsen	Tilbage- trækning af tilladelsen
274	0	6	0	13	0	0

¹⁾ Spillemyndigheden fik hjemmel til at udstede påbud og påtaler pr. 1. juli 2024. De øvrige reaktionsmuligheder har været gældende i hele undersøgelsesperioden.

Note: Tabellen omfatter reaktioner til spiludbydere, der har haft tilladelse til at udbyde onlinespil i mindst 12 måneder i undersøgelsesperioden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Spillemyndigheden.

Det fremgår af tabel 2, at Spillemyndigheden har givet 274 indskærpelser, foretaget 13 politianmeldelser og givet 6 påtaler i undersøgelsesperioden. Spillemyndigheden har ikke brugt de øvrige reaktionsmuligheder i perioden.

Alle spiludbydere har fået én eller flere indskærpelser. En indskærpelse omhandler ofte flere bestemmelser i spilleloven eller bekendtgørelserne. Salgsfremmende foranstaltninger og markedsføring er de områder i lovgivningen, der er givet flest indskærpelser for. Fem af udbyderne har hver fået mere end ti indskærpelser. For de fem udbydere er der flere gange givet indskærpelser vedrørende de samme lovbestemmelser. Ifølge Spillemyndighedens interne retningslinjer skal en indskærpelse som udgangspunkt ikke bruges over for den samme udbyder vedrørende identiske forhold. I disse tilfælde skal der efter en konkret vurdering tages stilling til, om overtrædelsen i stedet bør politianmeldes.

Spillemyndigheden kan også vælge at foretage politianmeldelse eller bruge de øvrige reaktioner uden forudgående indskærpelser. Dette kan bl.a. ske, hvis Spillemyndigheden vurderer, at en lovovertrædelse er særlig grov. 10 spiludbydere er i undersøgelsesperioden blevet anmeldt til politiet. De er tilsammen anmeldt 13 gange. 4 af de anmeldte udbydere har forudgående fået en indskærpelse for brud på samme bestemmelser, som de er blevet politianmeldt for.

Boks 2 viser eksempler på indskærpelser til spiludbydere.

Boks 2**Eksempler på indskærpelser til spiludbydere****Eksempel 1**

Over en periode på 7 måneder tabte en spiller ca. 3,4 mio. kr. Spiludbyderen havde på grund af bekymring for spillerens spilmonster og niveau af indbetalinger kontaktet spilleren og fået at vide, at spilleren var sygemeldt uden anden indkomst end sygedagpenge, og at spilleren havde smerter og søvnproblemer.

På trods af spillerens høje og eskalerende forbrug tog spiludbyderen ikke initiativ til effektivt at bremse spillerens problematiske spiladfærd. Spillemyndigheden gav udbyderen en indskærpelse, fordi udbyderens handlemåde ikke var i overensstemmelse med vilkåret i tilladelsen om, at *"der skal drives forsvarlig drift med onlinekasino, så der ikke opstår sociale, sundhedsmæssige eller ordensmæssige forhold"*.

Eksempel 2

En spiludbyder fik en indskærpelse, fordi der på udbyderens facebookprofil hverken var oplysninger om aldersgrænsen for spillet, om Spillemyndighedens hjælpelinje (StopSpillet) eller om muligheden for selvudelukkelse i ROFUS (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere). Desuden havde udbyderen ikke brugt Spillemyndighedens logo i sin markedsføring som påkrævet.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

22. Det fremgår af spilleloven, at Spillemyndigheden bl.a. kan tilbagekalde en tilladelse, hvis spiludbyderen groft eller gentagne gange overtræder loven. Spillemyndigheden har oplyst, at de anser det som et indgribende skridt at tilbagekalde en tilladelse. Det er Spillemyndighedens vurdering, at man ikke nødvendigvis vil opnå den ønskede effekt med en tilbagekaldelse af tilladelsen, da udbyderen kan fortsætte med at udbyde spil uden en tilladelse, hvis hjemmesiden retter sig mod andre markeder end det danske. Spillemyndigheden har senest i 2019 tilbagekaldt en tilladelse til onlinespil.

Spillemyndigheden har oplyst, at de ikke bruger administrative bøder. Spillemyndigheden vurderer, at det er relativt få sager, der potentielt kan resultere i bøder, og at sagerne sjældent er ensartede. Derfor er det ifølge Spillemyndigheden ikke muligt at have en praksis, der kan danne grundlag for at udstede administrative bøder.

23. Gennemgangen viser, at Spillemyndigheden frem til juli 2024 ikke har haft en fast praksis for at følge op på, om de spiludbydere, der har fået en indskærpelse, har rettet op på de konstaterede regelbrud. Det betyder, at udbydere kan undlade at rette op på regelbrud, uden at Spillemyndigheden bliver opmærksom på det. Spillemyndigheden har oplyst, at tilsynet på flere områder foretages årligt, hvorved Spillemyndigheden i forbindelse med næste tilsyn kan blive opmærksom på, om udbyderen har rettet op på regelbrud. Rigsrevisionen konstaterer, at tilsynene ikke systematisk omfatter spørgsmålet om, hvorvidt udbyderne har efterkommet tidligere indskærpelser.

Spillemyndigheden har, efter denne undersøgelse er sat i gang, udarbejdet en proces for opfølgning på indskærpelser. Rigsrevisionen anbefaler, at Spillemyndigheden genovervejer sin praksis for, hvilke reaktioner de bruger over for spiludbydere, der gentagne gange overtræder de samme bestemmelser.

2.2. Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt

24. Vi har undersøgt, om Spillemyndigheden har reageret over for ejere af hjemmesider, der ulovligt udbyder spil om penge. Undersøgelsen viser, at Spillemyndigheden løbende overvåger spilmarkedet for at finde hjemmesider, der udbyder spil ulovligt. Spillemyndigheden har efterfølgende reageret over for hjemmesider, der udbød spil ulovligt. Blandt de ulovlige hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet, var der dog 24 sider, som på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse udbød spil ulovligt. Der er tale om hjemmesider, som udbyderne midlertidigt havde lovliggjort, men Spillemyndigheden har ikke fulgt op på, om de igen er blevet ulovlige. Der går i gennemsnit 9,2 måneder, fra Spillemyndigheden finder en hjemmeside, der udbyder spil ulovligt, til de anmoder en internetudbyder om at blokere for siden.

Overvågning af spilmarkedet med henblik på at finde ulovlige hjemmesider

25. Det fremgår af bemærkningerne til spilleloven, at Spillemyndigheden løbende skal overvåge spilmarkedet og tage initiativ til at få stoppet udbuddet af ulovligt spil. Der er dog ikke nogen krav i loven til, hvordan Spillemyndigheden skal overvåge spilmarkedet.

26. Gennemgangen viser, at Spillemyndigheden i samarbejde med Skattestyrelsens Antisvindelenhed løbende overvåger onlinespilmarkedet for at finde potentielt ulovlige hjemmesider, jf. boks 3.

Boks 3

Overvågning af onlinespilmarkedet

1. Monitorering af nyregistrerede hjemmesider

Skattestyrelsen har i samarbejde med Spillemyndigheden udarbejdet søgeprofiler. Søgeprofilerne udsøger nyregistrerede hjemmesider, som er registreret af en dansk registrant, danske IP-adresser og hjemmesider, som slutter på ".dk". Nyregistrerede hjemmesider, der matcher med en række søgeord såsom skinbetting, gambling, poker, væddemål og gevinst, udpeges af monitoreringen.

2. Manuelle søgninger på Google og Bing

Skattestyrelsen søger manuelt efter samme ord som i monitoreringen af hjemmesider. Søgeresultaterne indeholder både nye og ældre hjemmesider og resultater fra sociale medier, fx YouTube, Facebook og X.

3. Gennemgang af indekssider

Skattestyrelsen gennemgår indekssider, der rangordner hjemmesider med onlinespil. Et eksempel på en indeksside er en side, der oplister bud på de ti bedste hjemmesider, der udbyder onlinekasino.

På baggrund af de 3 tilgange danner Skattestyrelsen en bruttoliste over potentielt ulovlige hjemmesider. Listen bliver sorteret af en robot, som på baggrund af bl.a. hjemmesidernes sprog og danske ord udpeger hjemmesider, der er relevante at undersøge nærmere. Den sorterede liste sendes til Spillemyndigheden 3-5 gange årligt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Spillemyndigheden og Skattestyrelsen.

Henvendelser om potentielt ulovlige spilsider

Spillemyndigheden opfordrer på sin hjemmeside alle til at henvende sig, hvis man finder en spiludbyder uden tilladelse eller finder reklamer for ulovligt spil.

Spillemyndigheden overvåger også selv onlinespilmarkedet. Spillemyndigheden køber bl.a. adgang til en samlet liste over andre landes blokerede hjemmesider og måler herefter, om hjemmesiderne har internettrafik fra Danmark.

Derudover modtager Spillemyndigheden henvendelser om potentielt ulovlige hjemmesider fra spillere og fra spiludbydere med tilladelse.

Overvågningen af spilmarkedet har i perioden 2021-2023 ført til en bruttoliste med 3.931 potentielt ulovlige hjemmesider. Spillemyndigheden har foretaget en grovsortering og har frasorteret hjemmesider, som de umiddelbart vurderede ikke var ulovlige. Herefter har Spillemyndigheden haft 1.326 hjemmesider, som de har gennemgået nærmere.

Spillemyndigheden har gennemgået de 1.326 hjemmesider for at vurdere, om siderne er ulovlige, herunder om siderne er rettet mod danske spillere. På baggrund af gennemgangen har Spillemyndigheden i perioden 2021-2023 fundet 425 hjemmesider, som udbød spil ulovligt, fordi siderne var rettet mod det danske spilmarked uden at have tilladelse til det.

Boks 4 viser indikatorer for, hvornår spil er rettet mod danske spillere.

Boks 4**Indikatorer for, hvornår spil er rettet mod danske spillere**

- Hjemmesiden indeholder tekster på dansk.
- Priserne står anført i dansk valuta.
- Det er muligt at bruge betalingskort, som kun virker i Danmark (fx Dankort).
- Hjemmesiden har dansk kundeservice.
- Spiludbuddet har en sammensætning, der gør, at det retter sig mod danske spillere, fx ved at tilbyde væddemål på kampe i lavere danske fodboldrækker.
- Der er danske symboler på hjemmesiden, fx den lille havfrue eller dannebrog.
- Pengespil, der udbydes via Steam, fx lotteri med virtuelt tilbehør til computerspil (skinbetting). Steam er en international platform, der bl.a. formidler computerspil. Platformen kan tilgås på dansk og har kundesupport på dansk. Derfor anses spil på platformen som værende udbudt i Danmark.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Spillemyndigheden.

Henstillinger til ejere af ulovlige hjemmesider og politianmeldelser

27. Det fremgår af bemærkningerne til spilleloven, at Spillemyndigheden for at opretholde en effektiv beskyttelse af det lovlige spilmarked løbende skal tage initiativ til at få stoppet udbuddet af ulovligt spil via henstillinger og politianmeldelser. Når Spillemyndigheden finder en ulovlig hjemmeside, skal de først sende en henstilling til ejeren af hjemmesiden, hvor de påpeger, hvilke regler der er overtrådt, og henstiller, at ejeren retter ind efter dansk lovgivning. Efter 14 dage følger Spillemyndigheden op på, om henstillingen er efterkommet. Hvis ejeren ikke har efterkommet henstillingen, kan Spillemyndigheden anmelde ejeren til politiet.

28. Gennemgangen viser, at Spillemyndigheden har sendt henstillinger til ejerne af alle de ulovlige hjemmesider, bortset fra enkelte tilfælde, hvor det ikke har været muligt at finde kontaktoplysninger på ejerne. Herudover har Spillemyndigheden i to tilfælde politianmeldt ejere, der udbød spil ulovligt.

Blokering af adgangen til hjemmesider

29. Hvis en spiludbyder ikke efterkommer en henstilling eller ikke ændrer hjemmesiden, så den ikke længere retter sig mod danske spillere, kan Spillemyndigheden tage initiativ til at få blokeret siden.

Det fremgår af spillelovens § 65, at det er ulovligt for en internetudbyder at udbyde internetadgang til en ulovlig hjemmeside. Det fremgår videre af bemærkningerne til loven, at Spillemyndigheden gennem dialog med internetudbydere skal forhindre formidling af internetadgang til ulovlige hjemmesider. Spillemyndigheden kan ikke selv blokere for adgangen, men skal anmode internetudbyderne om at gøre det. I første omgang anmoder Spillemyndigheden én internetudbyder om at blokere. Hvis den pågældende internetudbyder afslår anmodningen om at blokere siden, hvilket de altid gør, sender Spillemyndigheden sagen til retten, som afgør, om der er tale om ulovligt udbud af spil. Hvis retten afgør, at hjemmesidens udbud er ulovligt, skal internetudbyderen herefter blokere for deres kunders adgang til siden. Samtidig sender Spillemyndigheden rettens afgørelse videre til Teleindustrien, der er brancheorganisation for internet- og teleudbydere. Teleindustrien beder herefter sine medlemmer, om også at blokere for hjemmesiden. Blokeringen sker via en såkaldt DNS-blokering.

30. Gennemgangen viser, at Spillemyndigheden har taget initiativ til at få blokeret 168 af de 425 hjemmesider, som de har vurderet udbød spil ulovligt. De resterende 257 hjemmesider har Spillemyndigheden ikke taget initiativ til at få blokeret, fordi siderne ikke længere var aktive, eller fordi Spillemyndigheden vurderede, at siderne var justeret, så de ikke længere var rettet mod danske spillere.

Spillemyndighedens henstilling til spiludbydere

Det fremgår af henstillingen, at spiludbyderen risikerer følgende ved fortsat at udbyde spil ulovligt i Danmark:

- Kundernes adgang til siden risikerer at blive blokeret (DNS-blokering).
- Kundernes pengeoverførsler til og fra spiludbyderen kan risikere at blive blokeret (betalingsblokering).
- Overtrædelsen af dansk lovgivning risikerer at blive meldt til dansk politi (politianmeldelse).
- Spillemyndigheden kan kontakte myndighederne i de lande, som har givet spiludbyderen tilladelse.

DNS-blokering af ulovlige hjemmesider

Blokeringen sker i internetudbydernes DNS-database, som er leddet mellem den internetadresse, der bliver tastet ind, og den internetside, man kommer ind på. Bliver en hjemmeside DNS-blokeret, vil sidens internetadresse ikke henvise til den givne hjemmeside, men brugerne vil i stedet blive mødt af en advarsel fra Spillemyndigheden om, at hjemmesiden ikke har tilladelse fra Spillemyndigheden og er blokeret.

Når Spillemyndigheden én gang har vurderet, at en hjemmeside er blevet lovliggjort, tjekker de ikke systematisk siden igen for at se, om den forbliver lovlig. Vi har undersøgt, om nogle af de 257 hjemmesider, der ikke er blevet blokeret, igen udbyder spil ulovligt. Gennemgangen af de 257 hjemmesider – som det tog ca. 25 timer at gennemgå – viser, at 24 af de 257 hjemmesider på undersøgelsestidspunktet var rettet mod danske spillere. Spillemyndigheden har oplyst, at de på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse vil indstille, at de 24 hjemmesider bliver blokeret i 2025. Gennemgangen viser desuden, at de resterende hjemmesider p.t. enten er inaktive eller ikke længere udbyder spil rettet mod danske spillere. For de hjemmesider, som Spillemyndigheden har fået blokeret, har de en praksis, hvor de årligt genvurderer, om siderne er blevet lovlige, så blokeringen skal ophæves.

31. Vi har beregnet, hvor lang tid der i gennemsnit går, fra Spillemyndigheden finder en hjemmeside, der potentielt er ulovlig, til siden bliver blokeret. Gennemgangen viser, at der i gennemsnit går ca. 14,5 måneder. I den periode er hjemmesiderne tilgængelige for spillerne.

Figur 2 viser sagsbehandlingstiden for de tre skridt, der er i forbindelse med blokering af en ulovlig hjemmeside.

Figur 2

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i forbindelse med blokering af en ulovlig hjemmeside



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Spillemyndigheden.

Det fremgår af figur 2, at der i gennemsnit går 9,2 måneder, fra Spillemyndigheden finder en ulovlig hjemmeside, til de anmoder en internetudbyder om at blokere siden.

De 9,2 måneders sagsbehandlingstid består af 2 dele. Det tager i gennemsnit ca. 4,1 måned, fra Spillemyndigheden finder en potentielt ulovlig hjemmeside, til de har vurderet, om siden reelt er ulovlig, og sender en henstilling til ejeren af hjemmesiden. Efterfølgende går der i gennemsnit ca. 5,1 måned, før Spillemyndigheden anmoder en internetudbyder om at blokere for deres kunders adgang til hjemmesiden.

32. Spillemyndigheden har frem til 2024 anmodet internetudbydere om at blokere for deres kunders adgang til hjemmesiderne ca. én gang årligt. Hjemmesider, der er fundet kort tid efter, at der er sendt en anmodning til en internetudbyder, har således været aktive op mod et år, før de har kunnet indgå i næste anmodning.

Spillemyndigheden har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at de har ændret proceduren, så de fra 2024 iværksætter blokering af hjemmesider to gange om året. Det er endnu for tidligt at opgøre, hvor meget det vil nedbringe sagsbehandlingstiden.

Når en internetudbyder modtager en anmodning, afslår udbyderen altid at blokere hjemmesiden. Derfor skal sagen sendes videre til retten. Det tager ca. 1,7 måneder, fra internetudbyderen har modtaget anmodningen, til Spillemyndigheden har modtaget internetudbyderens afslag og sender en stævning til retten. I retten tager det i gennemsnit 3,6 måneder, før der træffes en afgørelse.

For de 10 % af de ulovlige hjemmesider, hvor det gik hurtigst, tog det i gennemsnit ca. 1,4 måneder, fra Spillemyndigheden havde fundet siden, til internetudbyderen blev anmodet om at blokere siden, mens der for de 10 % af hjemmesiderne, hvor der gik længst tid, i gennemsnit gik 17,2 måneder. Herefter kommer tiden frem til, at retten afsiger dom om, at hjemmesiden skal blokeres. Det betyder, at nogle ejere af ulovlige hjemmesider har kunnet fortsætte med at udbyde spil ulovligt til danskere i op mod 2 år efter, at Spillemyndigheden er blevet opmærksom på siderne.

33. Selv hvis en hjemmeside bliver blokeret, er det ikke ensbetydende med, at alle brugere er udelukket fra siden. Det skyldes både tekniske forhold og den fremgangsmåde, Spillemyndigheden har hjemmel til at bruge DNS-blokering, når de iværksætter blokering af hjemmesider, jf. boks 5.

Boks 5

Begrænsninger i DNS-blokeringer

Der er flere grunde til, at spillere kan tilgå DNS-blokerede hjemmesider.

For det første er lokale, lukkede netværk ikke dækket af DNS-blokeringerne, hvilket også fremgår af bemærkningerne til spilleloven. Det betyder fx, at unge som udgangspunkt kan tilgå hjemmesiderne på skoler og uddannelsesinstitutioner, og at spillere kan få adgang til de ulovlige hjemmesider via biblioteker, restauranter, virksomheder mv.

For det andet er det muligt at omgå blokeringen af de ulovlige hjemmesider ved at tilgå dem via en VPN-forbindelse.

For det tredje iværksætter Spillemyndigheden blokeringerne via internet- og teleudbydernes brancheorganisation, Teleindustrien. Det medfører, at det kun er de internetudbydere, der er medlem af Teleindustrien, som bliver bedt om at blokere hjemmesider. Efter vores undersøgelse er sat i gang, har Spillemyndigheden dog i 2024 anmodet tre øvrige internetudbydere, der ikke er medlem af Teleindustrien, om også at blokere for de ulovlige hjemmesider.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Spillemyndigheden.

Andre landes brug af betalingsblokering

Ifølge Spillemyndigheden gør 4 lande (Tyskland, Tjekkiet, Slovakiet og Litauen) brug af betalingsblokering. Derudover er der 4 lande, der ligesom Danmark har hjemmel til det, men som af forskellige grunde ikke udnytter hjemlen. Det drejer sig om Spanien, Frankrig, Letland og Estland.

34. Det fremgår af spilleloven, at det ikke er tilladt at formidle betalinger til og fra ulovlige hjemmesider. Af bemærkningerne til loven fremgår det, at Spillemyndigheden har mulighed for at iværksætte blokering af betalinger, så der ikke kan overføres penge mellem spillerens og spiludbyderens konti.

Blokering af betalinger kræver, at Spillemyndigheden anmoder betalingsformidlerne, fx Nets, om at gøre det. Spillemyndigheden har ikke gjort brug af dette. Spillemyndigheden har oplyst, at det skyldes, at de vurderer, at DNS-blokeringen har en høj effektivitet, og at der er vanskeligheder forbundet med betalingsblokeringen. Spillemyndigheden har desuden oplyst, at de vurderer, at det vil være relativt nemt for spiludbyderne at omgå betalingsblokeringen, og at en blokering er forbundet med udgifter for betalingsformidlerne.

Rigsrevisionen kan konstatere, at betalingsblokering indgik som et væsentligt element for at opretholde en effektiv beskyttelse af det lovlige spilmarked, da man ændrede spilleloven og liberaliserede spilmarkedet i 2012. Det bemærkes desuden, at Spillemyndigheden i henstillingerne til ejere af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt, skriver, at siderne risikerer betalingsblokering, hvis de fortsætter med at udbyde spil ulovligt.

Opfølgning på internetudbydernes blokeringer

35. Gennemgangen viser, at Spillemyndigheden ikke har fulgt op på, om internetudbydere reelt blokerer de ulovlige hjemmesider. Spillemyndigheden har udarbejdet et softwareprogram, som kan hjælpe med at føre tilsyn med dette. Programmet er ikke taget i brug endnu.

Rigsrevisionen, den 27. marts 2025

Birgitte Hansen

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og en kortlægning af Spillemyndighedens tilsynsaktiviteter. Formålet med gennemgangen og kortlægningen har været at undersøge Spillemyndighedens tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, og Spillemyndighedens tilsyn med det ulovlige spilmarked. Undersøgelsens metode er uddybet i dette bilag.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået spillelovgivningen og en række af Spillemyndighedens interne dokumenter, herunder:

- Spillemyndighedens procesbeskrivelser for forskellige tilsynsformer
- spiludbydernes certificeringsrapporter og årsredegørelser
- spiludbydernes ansøgningsmateriale og Spillemyndighedens dokumentation for sagsbehandlingen
- oversigt over Spillemyndighedens gennemførte tilsyn i perioden 2020-2024
- udvalgte tilsynssager
- beskrivelser af Spillemyndighedens reaktionsmuligheder i forhold til onlinespil om penge
- oversigt over Spillemyndighedens indskærper og politianmeldelser i perioden 2020-2024
- beskrivelser af Skattestyrelsens Antisvindelenheds og Spillemyndighedens ud-søgningsmodeller for hjemmesider, der potentielt udbyder spil ulovligt
- Spillemyndighedens procesbeskrivelser for blokering af hjemmesider og henstillinger
- Spillemyndighedens henstillinger til internetudbydere om at blokere adgangen til ulovlige hjemmesider
- Spillemyndighedens stævninger til retten
- Spillemyndighedens notater om DNS-blokering og betalingsblokering
- oversigt over Spillemyndighedens blokering af hjemmesider og henstillinger i perioden 2020 - september 2024.

Spillemyndighedens tilsyn med de spiludbydere, som har tilladelse

Vi har set på, om tilsynet er ført på de lovområder, der skal være med til at beskytte spillerne mod spilafhængighed. Vi har gennemgået tilsynsplaner og projektbeskrivelser for Spillemyndighedens tilsyn i perioden januar 2020 - november 2024. Vi har undersøgt, om alle spiludbydere har fået tilsyn vedrørende de udvalgte lovområder mindst én gang i løbet af den 5-årige periode, hvor deres tilladelse har været gældende. For spiludbydere, der kun har haft tilladelse i en del af undersøgelsesperioden, har vi undersøgt, om de har indgået i de tilsynsrunder, som har været gennemført på det tidspunkt, hvor de har haft tilladelse.

Spillemyndigheden fører både tilsyn i forbindelse med, at de behandler udbyderens ansøgning om tilladelse, og senere som løbende tilsyn. I de tilfælde, hvor Spillemyndigheden bliver opmærksom på problemer, fx hvis udbyderen undlader at sende dokumentation for regelefterlevelsen i forbindelse med ansøgningen om tilladelse, har vi lagt til grund, at Spillemyndigheden bør iværksætte et tilsyn hurtigst muligt.

Undersøgelsen omfatter de bestemmelser i spillelovgivningen, som i særlig grad har til formål at beskytte spillerne mod at udvikle spilafhængighed. Det drejer sig om følgende områder:

- *registrering af spillere* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 2, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 2)
- *spilkonto og betalinger* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 4, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 4)
- *information til spilleren* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 5, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 5)
- *ansvarligt spil* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 7, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 6)
- *markedsføring* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 8, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 7)
- *salgsfremmende foranstaltninger* (bekendtgørelse om onlinekasino, kapitel 9, og bekendtgørelse om online væddemål, kapitel 8)
- *oplysningspligt, salg og markedsføring* (spilleloven, kapitel 5).

Undersøgelsen af Spillemyndighedens tilsyn med spiludbydere, der har tilladelse, omfatter alene udbydere, der har haft tilladelse til udbud af onlinekasino eller onlinevæddemål i mere end 12 måneder. For udbydere, der har haft tilladelse i mindre end 12 måneder, er perioden for kort til, at det kan vurderes, om tilsynet har været tilstrækkeligt. Udbydere med en indtægtsbegrænset tilladelse indgår heller ikke i undersøgelsen. Den indtægtsbegrænsede tilladelse gælder i op til 1 år og kan derefter søges fornyet. Bruttospilindtægten for udbydere med indtægtsbegrænsede tilladelser må ikke overstige 1 mio. kr. (indskud minus gevinster). Der indgår 40 spiludbydere i undersøgelsen af tilsyn med udbydere, der har tilladelse (afsnit 2.1).

Ud over de områder af spillelovgivningen, som indgår i vores undersøgelse, fører Spillemyndigheden også tilsyn med en række andre bestemmelser i spillelovgivningen, som omhandler aftalt spil (matchfixing), opbevaring af identitetsoplysninger, suspension og lukning af spilkonto, spilsystemer og spiludbydernes behandling af klager fra spillere. Disse områder indgår ikke i undersøgelsen.

Spillemyndighedens tilsyn med de spiludbydere, der har fået tilladelse til at udbyde onlinespil, består af seks typer tilsyn. For det første fører Spillemyndigheden et indledende tilsyn i forbindelse med, at spiludbyderne søger om tilladelse til at udbyde onlinespil. For det andet fører Spillemyndigheden et ad hoc-tilsyn, der oftest udføres på baggrund af henvendelser fra borgere eller andre spiludbydere. For det tredje fører Spillemyndigheden et tematisk tilsyn, hvor Spillemyndigheden udvælger et tema, som de fører tilsyn med for alle spiludbydere. For det fjerde fører Spillemyndigheden et løbende basistilsyn, hvor formålet er at sikre, at alle spiludbydere overholder grundlæggende rapporterings- og underretningspligter. For det femte har Spillemyndigheden siden 2022 udført såkaldte full scope-tilsyn, der er et omfattende tilsyn med en spiludbyders forpligtelser i forhold til ansvarligt spil. For det sjette fører Spillemyndigheden tilsyn via et såkaldt certificeringsprogram. Tilsynet i certificeringsprogrammet udføres af akkrediterede testvirksomheder. Det er Spillemyndigheden, der fastsætter kravene til certificeringerne og løbende opdaterer kravene, så de er tilpasset lovgivningen. Testvirksomhederne undersøger bl.a., om spiludbyderne har selvudelukkelsesfunktioner til rådighed for spillerne.

Undersøgelsen omfatter alle Spillemyndighedens typer af tilsyn i forhold til onlinespil. Vi har ikke sondret mellem de forskellige typer af tilsyn, men har undersøgt, hvilke lovbestemmelser der er ført tilsyn med, og hvilke spiludbydere der har deltaget i de forskellige tilsynsprojekter. Vi har ikke undersøgt Spillemyndighedens godkendelsesproces for udbydere, der søger om tilladelse til at udbyde onlinespil. Det fremgår af spillelovens § 29, at *"tilladelse til udbud og arrangement af spil kan kun gives til ansøgere, der må antages at kunne udøve virksomhed med spil på økonomisk og faglig forsvarlig vis"*. Spillemyndigheden skal således konkret vurdere, om udbyderne kan drive spilvirksomhed på økonomisk og faglig forsvarlig vis. Dette indebærer en faglig og skønmæssig vurdering, som vi ikke kan efterprøve.

Spillemyndighedens reaktioner i tilfælde, hvor spiludbydere overtræder reglerne

Vi har indhentet opgørelser over Spillemyndighedens brug af reaktioner i perioden 2020-2024. Af opgørelserne fremgår antallet af indskærpelser, påbud, påtaler, administrative bøder, politianmeldelser, ændrede vilkår i tilladelser og tilbagetrækninger af tilladelser, som Spillemyndigheden har brugt i undersøgelsesperioden. Undersøgelsen omfatter Spillemyndighedens brug af reaktioner inden for de områder af spilleloven, der indgår i undersøgelsen af Spillemyndighedens gennemførte tilsyn. Påbud og påtaler er reaktionsmuligheder, der er indført pr. 1. juli 2024. De øvrige reaktionsmuligheder har været gældende hele perioden.

Spillemyndigheden dokumenterer ikke systematisk, hvad de finder i deres tilsyn. Kun i de sager, hvor Spillemyndigheden har sendt en indskærpelse eller politianmeldt spiludbyderen, er der dokumentation for resultaterne af tilsynet. Det er derfor ikke muligt at undersøge, om Spillemyndigheden i tilsynet har fundet forhold, som de ikke har reageret på.

Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt

Vi har gennemgået Spillemyndighedens og Skattestyrelsens procesbeskrivelser for, hvordan de overvåger spilmarkedet og finder hjemmesider, der udbyder spil ulovligt. Herudover har vi gennemgået Spillemyndighedens dokumentation for overvågningen i form af udsøgningsrapporter og registreringer af potentielt ulovlige hjemmesider. Registreringerne foretages i Spillemyndighedens markedsovervågningsark.

Undersøgelsen af Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt, er afgrænset til hjemmesider, der er fundet i perioden 2021-2023. Spillemyndighedens reaktioner over for ejere af ulovlige hjemmesider, der er fundet i 2020, indgår således ikke i undersøgelsen. 2020 indgår ikke, da det i Spillemyndighedens data for 2020 ikke er muligt at skelne mellem ulovlige hjemmesider, der udbyder spil, og hjemmesider, der reklamerer for spil. Spillemyndigheden har kun hjemmel til at iværksætte blokeringer af hjemmesider, der udbyder spil ulovligt. Det er på grund af sagsbehandlingstiden for tidligt at undersøge, om Spillemyndigheden har reageret over for ejere af ulovlige hjemmesider, der er fundet i 2024.

På baggrund af Spillemyndighedens registreringer har vi opgjort, hvor mange hjemmesider, der efter Spillemyndighedens vurdering udbyder spil ulovligt. Vi har efterfølgende opgjort, hvor mange af hjemmesiderne der er blevet blokeret. Dette har vi opgjort på baggrund af Spillemyndighedens markedsovervågningsark, der indeholder oplysninger om alle de hjemmesider, som Spillemyndigheden efter en grovsortering har vurderet potentielt kan have ulovligt indhold. Vi har gennemgået alle de 425 hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet og vurderet ulovlige i undersøgelsesperioden.

For de 257 hjemmesider, som Spillemyndigheden ikke har iværksat blokering af, har vi undersøgt, om de er aktive og udbyder spil, der retter sig mod danske spillere. Vi har i den forbindelse fundet 24 hjemmesider, som udbød spil ulovligt. Spillemyndigheden har kvalitetssikret vores gennemgang af de hjemmesider, som vi har fundet.

For de resterende 168 hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet i undersøgelsesperioden og efterfølgende har iværksat blokering af, har vi undersøgt, om siderne reelt er blokerede. Det har vi undersøgt ved at forsøge at tilgå hjemmesiderne via én større internetudbyder. Gennemgangen viste, at internetudbyderen havde blokeret for adgangen til hjemmesiderne. Gennemgangen kan dog ikke vise, om alle andre internetudbydere har blokeret for alle de 168 hjemmesider.

Beregning af sagsbehandlingstiden i forbindelse med blokering af ulovlige hjemmesider

Beregningerne af sagsbehandlingstiden tager udgangspunkt i de 168 hjemmesider, som Spillemyndigheden har fundet i perioden 2021-2023, og som efterfølgende er blevet blokeret. Beregningerne er foretaget på baggrund af registreringer fra Spillemyndighedens markedsovervågningsark, gennemgang af breve om anmodning fra Spillemyndigheden til internetudbydere om at blokere de ulovlige hjemmesider, gennemgang af Spillemyndighedens indsendte stævninger til retten og nyheder på Spillemyndighedens hjemmeside om blokeringer af hjemmesider. Sagsbehandlingstiden er beregnet fra den dato, Spillemyndigheden har noteret, at hjemmesiden er tilføjet markedsovervågningsarket, til Spillemyndigheden har registreret, at retten har afsagt dom om, at internetudbyderen skal blokere for adgangen til hjemmesiden. Beregningsmetoden betyder, at sagsbehandlingstiden ikke indeholder den tid, der går, fra Skatkestyrelsen eller Spillemyndigheden har udsøgt hjemmesiderne, til siderne er blevet grovsorteret og tilføjet Spillemyndighedens markedsovervågningsark.

Vi har frasorteret 18 hjemmesider, hvor data har været mangelfulde, fx fordi der mangler datoer eller har været registreret åbenlyst ukorrekte datoer. Frasorteringen betyder, at beregningen er foretaget på baggrund af 150 sager ud af de 168 blokerede hjemmesider.

I Spillemyndighedens data optræder enkelte hjemmesider med flere datoer for, hvornår siderne er blevet fundet. I de tilfælde har vi brugt de datoer, der har givet den korteste sagsbehandlingstid.

Møder

Vi har løbende holdt møder med Skatteministeriet og Spillemyndigheden. Formålet med møderne har bl.a. været at drøfte revisionsmaterialet, undersøgelsens kriterier og at få indsigt i Spillemyndighedens indsats over for onlinespil.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen. Gennemgangen er også kvalitetssikret ved, at dokumenter og analyser er behandlet og gennemgået af flere medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).