

Spil i fremtiden

Spil i fremtiden

*– overvejelser om en samlet
spillelovgivning*



SKATTEMINISTERIET
ERHVERVSMINISTERIET
JUSTITSMINISTERIET

Spil i fremtiden

Udgiver: Skatteministeriet

København, april 2001

1. oplag

Layout: Niels Jacobsen

Tryk: Interprint A/S

ISBN: 87-90922-11-5

ISBN (elektronisk): 87-90922-12-3

Publikationen kan købes hos boghandleren
eller hos

STATENS INFORMATION

Publikationsafdelingen

Postbox 1300

2300 København S

Telefon 33 37 92 28 (kl. 9-16)

Telefax 33 37 92 80

E-mail sp@si.dk

Pris: 80 kr. inkl. moms

SKATTEMINISTERIET

Servicecentret

Slotsholmsgade 12

1216 København K

Telefon 33 92 33 92 (kl. 8.30-15.30)

Telefax 33 14 91 05

E-mail skm@skm.dk

Indholdsfortegnelse

Forord 11

I Indledning 13

1.1. Kommissoriet og arbejdsgruppens sammensætning 14

II Sammenfatning 17

2.1. Internet og spil 18

2.2. Regulering og kontrol af spil 19

2.3. Afgifter 21

III Historisk rids af spillelovgivningen 23

IV Gældende ret vedrørende spil 29

4.1. Straffeloven 30

4.2. Særlovgivningen 30

4.2.1. Tips- og lottoloven 30

4.2.2. Heste- og hundevæddeløbsloven 31

4.2.3. Klasselotteriloven 32

4.2.4. Kasinoloven 32

4.2.5. Kasinoafgiftsloven 33

4.2.6. Loven om gevinstgivende spilleautomater 34

4.2.7. Lotteriforbudsloven 34

4.2.8. Loven om lokale totalisatorspil 35

4.2.9. Forlystelsescirkulæret m.v. 36

4.2.10. Markedsføringsloven 36

4.2.11. Gevinstafgiftsloven 37

- V EU-retten 39
 - 5.1. EF-Domstolens afgørelser vedrørende spil 40
 - 5.2. Østre Landsrets afgørelse vedrørende anerkendelsesværdige samfundshensyn 46

- VI Det danske spillemarked og internettet 49
 - 6.1. Normalisering og globalisering 50
 - 6.1.1. Spil er blevet til en normal aktivitet 50
 - 6.1.2. Spil er blevet til en global tjenesteydelse 50
 - 6.2. Introduktion til det nye spillemarked på internettet 51
 - 6.2.1. Udbyderne 51
 - 6.2.2. Spilsortiment 53
 - 6.2.3. Status over markedets udvikling 54
 - 6.2.4. Spillerne 55
 - 6.2.5. Fremtidens markedsudvikling i Danmark? 56
 - 6.2.6. Konsulentrapport om udviklingstendenserne 57

- VII National internetstrategi på spilleområdet 59
 - 7.1. Den danske model under pres 60
 - 7.1.1. Den fagre nye spilleverden 60
 - 7.1.2. Tre verdensdele – tre forskellige strategier 61
 - 7.1.3. Forbud i USA 62
 - 7.1.4. Reguleret liberalisering i Australien 65
 - 7.1.5. National regulering i Europa 70
 - 7.1.6. En internationalt synlig internetstrategi på spilleområdet 71
 - 7.2. Forslag til en national internetstrategi på spilleområdet 73
 - 7.2.1. Blokering 73
 - 7.2.1.1. Digitale forbrydelser 74
 - 7.2.1.2. Hvordan blokerer man kommunikation på internettet? 75
 - 7.2.1.3. Hvorfor anses blokering generelt ikke for at være effektiv? 76
 - 7.2.1.4. Udenlandske erfaringer med blokering 78
 - 7.2.1.5. Blokering hæver transaktionsomkostningerne 80
 - 7.2.1.6. Blokering og den danske IT-politik 80
 - 7.2.1.7. Blokering og dansk retspolitik 81
 - 7.2.1.8. Kontrol med betalingsleddet 83

7.2.1.9.	Amerikanske overvejelser om betalingsformidlerens ansvar	83
7.2.1.10.	Blokering af betalingen med betalingskort	85
7.2.1.11.	Selvregulering i kortorganisationerne	86
7.2.1.12.	Tekniske muligheder for at blokere	86
7.2.1.13.	Et eksempel på en blokering i praksis af en transaktion i VISA-systemet	88
7.2.1.14.	Fremtidens marked for behandling af kortbetalinger	89
7.2.1.15.	Kan blokeringen omgås?	90
7.2.1.16.	Arbejdsgruppen anbefaler en blokering af visse betalingskorttransaktioner	92
7.2.2.	Danske internetspil	93
7.2.2.1.	De danske spiludbydere og frygten for ludomani	94
7.2.3.	Overvågning, oplysning og certificering	95
7.2.4.	Internationale forhandlinger	96
VIII	Gældende regulering af spillemarkedet	99
8.1.	Indledning	100
8.2.	De traditionelle spil	101
8.3.	Andre spil	102
8.3.1.	Spil i privat regi	102
8.3.2.	Spil contra konkurrencer	105
8.3.3.	Markedsføringsspil	107
IX	Forslag til regulering af spillemarkedet	113
9.1.	Indledning	114
9.2.	Målsætninger for en ny samlet spillelovgivning	114
9.3.	Spilleområdet	116
9.3.1.	Definitioner	116
9.3.2.	EU-retlig afgrænsning af spilleområdet	119
9.4.	Kriterier for regulering og kontrol af spillemarkedet	121
9.5.	Forslag til regulering og kontrol af tilladte spil	122
9.5.1.	Opdeling af spil	122
9.5.2.	Spil med egentlige indskud og reklamespil	123
9.5.2.1.	Små spil	123
9.5.2.2.	Reguleringen af enkelte små spil	124
9.5.2.3.	Store spil	125

- 9.5.2.4. Reguleringen af de enkelte store spil 126
- 9.5.3. Spil på internet, tv og telefon 127
 - 9.5.3.1. To vurderinger af reklamespil på internettet 129
 - 9.5.3.2. En spillepolitisk vurdering af reklamespil på internettet m.v. 130
 - 9.5.3.3. En erhvervsøkonomisk vurdering af reklamespil på internettet 131
- 9.5.4. Markedsføringspil 133
- 9.5.5. Afledte ændringer af markedsføringslovgivningen 134
 - 9.5.5.1. Markedsføringsloven 134
 - 9.5.5.2. Myndigheds- og tilsynsopgaver som følge af EU-direktiver 134
 - 9.5.5.3. Forbrugerombudsmandens tilsyn med markedsføringsloven 135
- X Markedsføring og accessorisk virksomhed 137
 - 10.1. Indledning 138
 - 10.2. Markedsføring af spil 138
 - 10.2.1. Gældende regler 138
 - 10.2.2. Ændrede markedsføringskrav til spil 140
 - 10.3. Accessorisk virksomhed 141
 - 10.3.1. Internetreklamer 141
 - 10.3.2. Anden form for accessorisk virksomhed 143
- XI Strafansvar 145
 - 11.1. Nugældende regler 146
 - 11.1.1. Straffeloven 146
 - 11.1.2. Lotteriforbudsloven fra 1869 148
 - 11.1.3. Tips- og lottoloven 148
 - 11.1.4. Loven om lokale totalisatorspil 149
 - 11.2. Retsstillingen i de andre nordiske lande 151
 - 11.3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende strafansvaret 152
 - 11.3.1. Dansk straffemyndighed 152
 - 11.3.2. Hvad bør være strafbart? 152
 - 11.3.3. Bør deltagelse i ulovlige spil straffes? 153
 - 11.4. Særlige forhold vedrørende internetspil 155
 - 11.5. Sammenfatning 158

XII Afgifter	159
12.1. Baggrund	160
12.2. Gældende regler	161
12.2.1. Afgiftsniveau og udlodning til almennyttige formål	163
12.3. Udenlandsk afgiftsstruktur	166
12.3.1. Sverige	166
12.3.2. Norge	166
12.3.3. Finland	167
12.3.4. Storbritannien	167
12.3.5. Schweiz	167
12.4. Forslag til ny afgiftsstruktur	168
12.4.1. Afgiftsgrundlag	168
12.4.2. Afgiftssatser	169
12.4.2.1. Afgiftsnedslag for udlodning til almennyttige formål	170
12.4.2.2. Markedsføringsspil og reklamespil	171
12.4.3. Gevinstafgift	173

XIII Myndighedsstrukturen	179
13.1. Nuværende myndighedsstruktur	180
13.2. Sverige	181
13.3. Norge	182
13.4. Arbejdsgruppens overvejelser om Spillemyndighedens opgaver og organisation	183
13.4.1. Opgaver	183
13.4.1.1. Regulering, kontrol og tilsyn	183
13.4.1.2. Overvågning af internettet	184
13.4.1.3. Oplysning, dialog og rådgivning	184
13.4.1.4. Internationalt myndighedsarbejde	185
13.4.2. Organisering og finansiering	185

XIV Overvejelser om organiseringen af danske spil	189
14.1. Indledning	190
14.2. Udbydere af spil i Danmark	190
14.2.1. Offentligt ejede udbydere	190
14.2.1.1. Dansk Tipstjeneste A/S og datterselskaberne DanToto A/S og Dansk Automatspil A/S	190
14.2.1.2. Det Danske Klasselotteri A/S	192

- 14.2.2. Privatejede udbydere 192
- 14.2.3. Omsætningstal for 2000 192
- 14.3. Arbejdsgruppens overvejelser 193
 - 14.3.1. Overvejelser med udgangspunkt i de statslige
spilleselskaber 193
 - 14.3.2. Overvejelser med udgangspunkt i salg
eller udlicitering 194

Forord

Den overordnede politik på spilleområdet i Danmark har længe været, at offentlig spillevirksomhed er acceptabel, så længe afkastet går til velgørende formål. De store spilleaktører er således foreninger med almennyttige formål og Dansk Tipstjeneste, hvis overskud går til velgørende formål.

Den danske model er imidlertid under pres. Den moderne teknologi gør det ikke bare nemt for aktører uden tilknytning til almennyttige formål at arrangere spil, men gør det også muligt for udenlandske spilleudbydere at henvende sig direkte til danskerne. Med udbredelsen af internettet er de tekniske forudsætninger til stede for udviklingen af et globalt spillemarked.

Rapporten konkluderer dog optimistisk, at det formentlig fortsat vil være muligt at opretholde den hidtidige danske model for reguleringen af spillemarkedet under forudsætning af, at der kommer danske internetspil. En anden vigtig forudsætning er, at staten griber aktivt ind. Rapporten anbefaler en strategi, som – hvis den gennemføres – vil gøre Danmark til foregangsland med hensyn til bekæmpelsen af illegale, udenlandske spil på internettet.

Men internetproblematikken giver også anledning til nogle modsætningsfyldte spørgsmål, som det umiddelbart er vanskeligt at svare på.

Introduktionen af nye spil og spilleformer giver mulighed for øgede indtægter til det offentlige og til velgørende formål. Men det skaber også øget risiko for problemer knyttet til ludomani – ukontrollabel spillelidendskab.

Tipstjenesten vurderes at have den største mulighed for at imødegå pres fra udenlandske spil direkte eller indirekte rettet mod danske spillere – og dermed medvirke til at sikre midler til velgørende formål. Men øgede muligheder for Tipstjenesten kan også betyde begrænsninger for de øvrige private eller foreningsbaserede aktører.

Nye muligheder for de eksisterende udbydere af danske spil er nødvendige, for at de fortsat kan tilgodese deres velgørende formål. Men netop fastholdelsen af forpligtelsen til at tilgodese de velgørende formål kan svække de danske spil i tilfældet af en stigende international konkurrence.

Som disse spillepolitiske dilemmaer afspejler, så er rapporten ikke et katalog med endelige svar. Den er et oplæg til en politisk debat om,

hvordan vi i en verden, som har oplevet en teknologisk revolution med opfindelsen af internettet, ønsker at afbalancere de forskellige spillepolitiske hensyn i en samlet og moderne lovgivning i begyndelsen af det 21. århundrede.

Peter Loft

12

Spil i fremtiden



I

Indledning

1.1. Kommissoriet og arbejdsgruppens sammensætning

Skatteministeren besluttede i november 1999 at nedsætte en arbejdsgruppe med følgende kommissorium:

“Den seneste rapport “Spil i Danmark – Overvejelser om en ny regulering”, Finansministeriet, juni 1999, indeholder en række forslag om introduktion af nye spil, om regulering af spilleområdet og om regulering af afgiftspligten.

I forlængelse af denne rapport undersøges de politiske muligheder for introduktion af nye spil herunder vilkårene for eller organiseringen af nye spil. I den forbindelse påregnes også visse provenubegrundede ændringer af spilleafgifterne på spillemaskiner og iværksættelse af en gennemgribende justering af den samlede lovregulering af spillemaskineområdet, hvorved området bliver samlet under Skatteministeriet.

I forlængelse af disse besluttede eller planlagte initiativer nedsættes en arbejdsgruppe, hvis opgave er at analysere den forventede udvikling på det resterende spillemarked med henblik på at fastholde og konsolidere den grundlæggende struktur, der er valgt i Danmark.

Arbejdsgruppen skal således søge at skabe et billede af den forventede udvikling internationalt på spilleområdet, herunder forekomsten af grænseoverskridende spil via medier som tv, telefon og ikke mindst internettet. Arbejdsgruppen skal endvidere vurdere muligheder/forhindringer for en effektiv regulering, beskatning og kontrol af spilleområdet. Samtidig skal den overveje behovet for en ændret organisering af de danske spillevirksomheder, der kan imødekomme et eventuelt behov for øget fleksibilitet i ejerforhold eller som kan vise sig nødvendigt af internationale konkurrencemæssige årsager.

Målet er at tilvejebringe grundlaget for udarbejdelsen af dels en ny lov til regulering og kontrol med spil i Danmark, dels en ny lov vedrørende afgifter af spil, der tager højde for den teknologiske såvel som den markedsmæssige udvikling på spillemarkedet. Endelig skal arbejdsgruppen vurdere den forventede EU-retlige udvikling på området og de nationale muligheder for regulering i relation hertil. I den nye lovgivning skal også inkorporeres de love vedrørende spil og spilleafgifter, der måtte blive vedtaget i folketingssamlingen 1999/2000.

Arbejdsgruppen foreslås nedsat under Skatteministeriet, Departementet

mentet (formand) med deltagelse af Justitsministeriet, Erhvervsministeriet og Told- og Skattestyrelsen. I det omfang arbejdsgruppen skønner det nødvendigt, kan andre ministerier, Klasselotteriet, politiet, Forbrugerstyrelsen, IT-ekspert m.fl. inddrages i arbejdet, ligesom et konsulentfirma vil kunne engageres.”.

Arbejdsgruppen har haft følgende deltagerkreds:

Departementschef Peter Loft, Skatteministeriet (Formand)

Afdelingschef Erik Blegvad Andersen, Skatteministeriet

Kontorchef K. Aasberg Karlsen, Skatteministeriet

Kontorchef Lars Henry Nielsen, Skatteministeriet

Kontorchef Claus Bruun Johannesen, Told- og Skattestyrelsen

Kontorchef Ole Nyvang Nielsen, Told- og Skattestyrelsen

Kontorchef Lise-Lotte Nilas, Justitsministeriet

Kontorchef Niels Rytter Jensen, Erhvervsministeriet, Konkurrencestyrelsen

Fuldmægtig Hans Høj, Erhvervsministeriet, Konkurrencestyrelsen

Fuldmægtig Per Fiig Nielsen, Justitsministeriet

Fuldmægtig Jan Madsen, Skatteministeriet, fra september 2000 spillemyndigheden

Fuldmægtig Lene Kielgast, Skatteministeriet

Fuldmægtig Peter Sehestedt (sekretær)

Lise-Lotte Nilas blev i januar 2000 afløst af fuldmægtig Christian Strøyer, der i maj 2000 blev afløst af kontorchef Ida Skovvig. Per Fiig Nielsen blev i juni 2000 afløst af fuldmægtig Bettina Wøldike.

Lise-Lotte Nilas blev i januar 2000 afløst af fuldmægtig Christian Strøyer, der i maj 2000 blev afløst af kontorchef Ida Skovvig. Per Fiig Nielsen blev i juni 2000 afløst af fuldmægtig Bettina Wøldike.

Arbejdsgruppen har afholdt 12 møder.



II

Sammenfatning

2.1. Internet og spil

Internettet vil med stor sandsynlighed udvide spillemarkedet i kraft af, at internettet nedbryder grænsen mellem det private og offentlige rum. Spil over internettet vil bringe spil helt ind i vores hjem.

Samtidig viser forbrugerundersøgelser, at danskerne ikke vil være tøvende overfor at spille både gamle og nye interaktive spil over internettet, hvis de har tillid til udbyderen og opfatter mediet og betalingsmetoderne som sikre.

Udviklingen af et globalt spillemarked på internettet er imidlertid også en trussel mod den danske model for reguleringen af spillemarkedet. Arbejdsgruppen konkluderer, at det danske samfund med stor sandsynlighed i løbet af de næste år vil se en stigende globalisering af spillemarkedet, som på længere sigt truer med at underminere den nationale lovgivning. På grund af internettets anarkistiske struktur og de store vanskeligheder, der er forbundet med at håndhæve den danske lovgivning i forhold til udenlandske udbydere etableret i f.eks. Australien, er der risiko for, at statens muligheder for at regulere det danske spillemarked gradvis svækkes.

Som led i en særlig internetstrategi på spilleområdet har arbejdsgruppen undersøgt, om det er muligt at opstille forskellige tekniske forhindringer for transaktionerne mellem spiller og den udenlandske spillevirksomhed, som over internettet udbyder ulovligt spil i Danmark.

Som en første mulighed har arbejdsgruppen overvejet at lade internetudbydere blokere for kommunikationen til og fra den ulovlige spillehjemmeside på internettet.

Selvom et sådan indgreb vurderes at ville påføre de udenlandske spilleudbydere en række væsentlige omkostninger, er det imidlertid arbejdsgruppens konklusion, at forslaget ud fra såvel en retspolitisk som en IT-politisk betragtning ikke på nuværende tidspunkt vil kunne gennemføres på spilleområdet. Arbejdsgruppen indskærper dog, at en dansk internetudbyder har en straffebelagt pligt til at fjerne en hjemmeside på serveren, hvis denne af spillemyndigheden bliver gjort opmærksom på, at der via hjemmesiden udbydes eller formidles ulovlige udenlandske spil.

Som en anden blokeringsmulighed har arbejdsgruppen undersøgt mulighederne for at blokere for kortbetalingen mellem spiller og den

ulovlige udenlandske spilleudbydere på internettet. Drøftelser med Pengestitutternes BetalingsSystemer A/S (PBS) har således vist, at de tekniske muligheder for at blokere kortbetalingen til ulovlige spillehjemmesider allerede eksisterer i dag og kan gennemføres uden større omkostninger for bankerne. Det vurderes samtidig, at en blokering af kortbetalinger i væsentligt omfang vil kunne fungere som en effektiv forhindring i forhold til de udenlandske udbydere muligheder for at udnytte internettets grænsebrydende egenskaber til et direkte salg til danske spillere. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at myndighederne skal kunne pålægge bankerne at blokere for kortbetalinger til udenlandske udbydere, som ulovligt målretter deres spil mod Danmark.

Med henblik på så vidt muligt at afholde danske spillere fra at begynde at spille på udenlandske spil over internettet foreslår arbejdsgruppen desuden, at de statslige og velgørende spiludbydere så hurtigt som muligt giver danskerne et sikkert og let tilgængeligt udbud af attraktive spil på internettet.

Arbejdsgruppen slår fast, at hvis den danske model for reguleringen af spillemarkedet skal sikres på længere sigt, må det anses for ønskeligt at forankre normen om eksklusive nationale spillemarkeder i en eller flere internationale aftaler. Mulighederne herfor vurderes som gode i betragtning af, at USA og hovedparten af de europæiske lande er modstandere af global frihandel på spilleområdet. Danmarks aktive medvirken til at sætte spil på dagsordenen i relevante internationale organisationer vil endvidere lægge et pres på den gruppe af stater i det internationale samfund, som i dag ikke hindrer de lokale spilleudbydere i at målrette deres spillevirksomhed mod andre landes borgere.

2.2. Regulering og kontrol af spil

Arbejdsgruppen foreslår, at alle bestemmelser vedrørende regulering og kontrol af spil samles i én lov under Skatteministeriet.

Ved spil forstås aktiviteter, der går ud på at vinde en gevinst, og hvor gevinstchancen helt eller delvist beror på tilfældet. Spil omfatter således både spil med egentlig indskud, reklamespil og markedsføringsspil. En ny reguleringslov foreslås at omfatte disse spil, uanset om de udbydes privat eller på et offentligt tilgængeligt sted.

Udgangspunktet for en ny regulering af spil foreslås at være, at spil er forbudt, medmindre udbyderen har fået en tilladelse fra Spillemyndigheden eller har anmeldt spillet til Spillemyndigheden. Arbejdsgruppen finder, at spil der udbydes af spillevirksomheder (spil med egentlig indskud og reklamespil) bør reguleres og kontrolleres i højere grad end spil, der udbydes af virksomheder som reklame for virksomhedens egne varer eller tjenesteydelser (markedsføringsspil). Derimod kan visse spil, der ikke er så omfattende geografisk og økonomisk, reguleres mindre indgribende.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at Spillemyndigheden bør have adgang til at kontrollere lovligheden af et hvilket som helst spil, at kontrollere om lovlige spil overholder betingelserne for kunne udbydes, og at kunne træffe afgørelser om afgrænsningsspørgsmål.

Endelig er det arbejdsgruppens opfattelse, at spillerne bør have adgang til oplysninger om, hvorvidt et spil er lovligt udbudt. Oplysning om alle lovligt udbudte spil foreslås derfor gjort tilgængelige på internettet.

Visse små ikke-erhvervs-mæssige spil med egentlige indskud, hvor den samlede indskudssum ikke overstiger 20-25.000 kr., hvor gevinstsummen er i størrelsesordenen 5.000 kr. og den højste gevinst er omkring 1.000 kr. foreslås kun reguleret i begrænset omfang. Et sådant spil foreslås som udgangspunkt alene at skulle anmeldes til Spillemyndigheden med angivelse af alle relevante oplysninger om dets afvikling.

Store spil med egentlig indskud samt reklamespil bør kun kunne udbydes med en tilladelse fra Spillemyndigheden. Spillene bør overholde nærmere fastsatte krav med hensyn til gevinstandel, produktion af lotterisedler, de anvendte maskiner, m.v. For reklamespil foreslås fastsat en begrænsning med hensyn til gevinstsummens størrelse på ca. 500.000 kr.

Ud fra en spillepolitisk vurdering bør adgangen til tv, telefon og internet begrænses til spil udbudt af de statslige spilleselskaber og af organisationer m.v., hvis overskud fra spil anvendes til velgørende formål. Ud fra en erhvervsøkonomisk vurdering bør adgangen til internet m.v. også omfatte reklamespil.

Markedsføringsspil foreslås at kunne udbydes efter anmeldelse til Spillemyndigheden med oplysning om, hvorledes afvikling af spillet skal ske. Gevinstsummen foreslås begrænset til samme beløb som for re-

klamespil. Markedsføringsspil vil fortsat kunne udbydes over internet, tv og telefon.

2.3. Afgifter

Det overordnede mål om, at der ikke bør kunne genereres et privatøkonomisk afkast af spil, finder arbejdsgruppen kan opnås ved, at en vis andel af overskuddet fra et spil enten skal tilfalde statskassen i form af afgift eller udloddes til almenvelgørende formål.

De gældende afgiftssatser og udlodningsordninger for Tipstjenesten foreslås derfor bibeholdt, dog således at Tipstjenesten betaler en afgift på 30 pct. af bruttospileindtægten af alle sine spil. Afgiftssatserne for væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb, kasinospil og gevinstgivende spilleautomater foreslås bibeholdt. Det overordnede mål om, at spil ikke bør kunne generere et privatøkonomisk afkast kan eventuelt bevirke, at kasinoafgiften eller progressionsknækket henholdsvis forhøjes eller nedsættes, hvis kasinoernes overskud efter en 10 års etableringsperiode viser sig at være væsentligt større end forudsat ved fastsættelsen af afgiften i 1990.

Arbejdsgruppen finder, at Vare- og Landbrugslotterierne og de velgørende organisationers lotterier og bankospil fortsat kan fritages for afgift. Afgiftsfritagelse bør dog kun ske under forudsætning af, at der er en offentlig kontrol, der sikrer, at hele overskuddet fra disse spil anvendes til velgørende formål. Det kan eventuelt overvejes at lade en regel svarende til den gældende i bortlodningscirkulæret om, at en vis procentdel af indskudssummen eller bruttospileindtægten skal anvendes til velgørende formål, finde anvendelse på alle disse lotterier og bankospil. Klasselotteriet bør på samme måde som de andre klasselotterier være afgiftsfri, men hele overskuddet skal fortsat tilfalde statskassen.

For de spil, hvor der ikke kan opgøres en egentlig indskudssum, som markedsførings- og reklamespil, foreslås det, at der indføres en afgift på eksempelvis 30 pct. af præmiesummen.



Historisk rids af spillelovgivningen

“

Spil har i århundreder som udgangspunkt været forbudt ud fra et ønske om at beskytte brugerne og kun i begrænset omfang været tilladt, fordi det dels ikke er muligt at hindre spil, dels for at skaffe midler til såvel specifikke velgørende formål som generelle almennyttige formål.

”

Ved kongelig anordning af 6. oktober 1753 blev hasardspil forbudt “af særdeles Kjærlighed og faderlig Omhu for Vore kjære og troe Undersaatter, og for at betage de Skrøbelige iblandt dem, saadan Anledning til at forøde det, de have erhvervet”. Anordningen om hasard blev i 1930 afløst af straffelovens §§ 203-204 om hasard.

Ligeledes i 1753 fik det kongelige opfostringshus bevilling til Det Kongelige Københavnske Klasselotteri mod betaling af en årlig afgift til fattigvæsenet. Klasselotteriet afløste en række smålotterier, som regeringen havde oprettet siden 1719. Plakater af 1767, 1771, 1806 og 1823 indeholdt forbud mod kolligieren og avertering her i landet for fremmede lotterier. Ved lov af 6. marts 1869, der stadig er gældende, blev klasselotteriet omorganiseret og andre indenlandske såvel som udenlandske lotterier forbudt. Ifølge loven kan der dog udstedes bevillinger til lotterier i udelukkende “vældædigt” øjemed.

Det Kongelige Danske Tallotteri blev indført i 1771, men ophævet allerede i 1850. I 1887 samledes tre regionale varelotterier til Almindeligt dansk Vare- og Industrielotteri. Landbrugslotteriet blev oprettet i 1907. Begge lotterier er klasselotterier, der i dag udbetaler gevinsterne i kontanter.

Indtil 1843 var det forbudt at indføre eller fremstille spillekort. Herefter blev forbudet ophævet og afløst af told samt stempelafgift. Med forordningen af 1828 om stempeling af papirer blev lodsedler stempelafgiftspligtige. Denne afgiftspligt var gældende for de tre faste lotterier, Klasselotteriet, Varelotteriet og Landbrugslotteriet indtil 2000.

I 1895 fandt lovgiver det naturligt også at indføre beskatning af det spil, der fandt sted ved væddeløb og andre sportsskampe og håbede hermed også at kunne hæmme den efterhånden omfattende deltagelse i spillet. For at kunne opkræve afgiften heraf var det nødvendigt at indskrænke spillet til at finde sted på en bestemt måde (totalisator), og at gøre det afhængigt af en tilladelse. Afgiftsprovenuet blev fordelt med 3/4 til statskassen og 1/4 til de amts- og købstadskommuner, hvor de afgiftspligtige spil fandt sted.

Spilleområdet blev således indtil dette århundrede primært reguleret for at hindre udnyttelse af spillerne og for at støtte almennyttige formål.

Nogle spil er endnu i dag forbudte eller regulerede i henhold til love fra sidste århundrede. Således er det generelle forbud mod danske og udenlandske lotterier fortsat indeholdt i lov af 6. marts 1869 om forbud mod lotteri mm, og tilladelse til bortlodninger til almennyttige formål

gives efter et cirkulære udstedt i medfør af lovens § 2. Endvidere reguleres spil på forlystelsessteder af et cirkulære om offentlige forlystelser, der har hjemmel i lov af 11. februar 1863 om Københavns politi og lov nr. 21 af 4. februar 1871 om politiet uden for København.

Med straffeloven af 1930 blev forordningen af 1753 som nævnt afløst af lovens § 203 og § 204. Efter § 203 er det forbudt erhvervsmæssigt at udbyde, deltage i eller formidle utilladt hasardspil, uanset om det finder sted privat eller på et offentligt tilgængeligt sted. Efter § 204 er det forbudt at udbyde, medvirke til eller deltage i hasardspil, der finder sted offentligt.

I 1942 blev gevinster i Klasselotteriet fritaget for indkomstskat med henvisning til datidens høje skattesatser og til, at Klasselotteriet drives af staten. I stedet blev der indført en afgift på 15 pct. af den del af gevinstens værdi, der overstiger 200 kr. Frem til 1956 blev adgangen for finansministeren til i de årlige udskrivningslove at nedsætte skatten af gevinster i andre lotterier, totalisatorspil samt gætte- og præmiekonkurrencer praktiseret således, at der blev søgt opnået en samlet beskatning af gevinster, der svarede til afgiften af klasselotterigevinster. I 1956 trådte lov om afgift af gevinster i lotterispil m.v. i kraft, hvorefter der af gevinster i offentlige bortlodninger, præmie- og gættekonkurrencer skal betales 15 pct. af kontantgevinster over 200 kr. Af andre gevinster udgør afgiften 17½ pct af værdien over 200 kr. Gevinster ved totalisatorspil forblev indkomstskattepligtige indtil 1992, hvor de blev fritaget for indkomstskat med den begrundelse, at sådanne gevinster kun meget sjældent blev påført selvangivelsen. Der blev ikke samtidig indført en gevinstafgift.

Lov om tipping – og med denne etableringen af Dansk Tipstjeneste A/S – blev vedtaget i 1948 med en del betænkeligheder fra mange politikeres side. Baggrunden for vedtagelsen af loven var et gennem længere tid fremsat ønske fra idrætsorganisationerne om at få tilført øgede midler. Tipstjenesten skulle betale 20 pct. af indskudssummen i afgift og tilbageholde en gevinstafgift svarende til afgiften af gevinster i Klasselotteriet. Overskuddet tilfaldt ikke alene idrætsorganisationerne, men skulle også anvendes til støtte af ungdommens friluftsliv, og til kulturelle, velgørende og andre almennyttige formål.

I 1950 blev loven om totalisatorspil fra 1895 ophævet og erstattet af en ny lov om totalisatorspil.

Fra midten af århundredet og ca. 40 år frem blev der kun foretaget

mindre ændringer af spillelovgivningen. Tipstjenesten havde indtil 1988 kun haft adgang til at udbyde tipning, men fik nu adgang til også at udbyde lottospil i Danmark, og fra spillets start i 1989 øgedes selskabets omsætning væsentligt.

I 1990 blev der vedtaget en lov, hvorefter der kunne meddeles tilladelse til oprettelse og drift af spillekasinoer. Tilladelse kan gives til såvel danske som udenlandske interessenter. Samtidig blev der vedtaget en lov om afgift af spillekasinoer, hvorved staten sikredes en væsentlig del af spilleindtægten. Gevinster vundet i kasinoer blev friholdt for såvel indkomstbeskatning som gevinstafgift.

I 1992 fik Tipstjenesten adgang til at udbyde alle spil, bortset fra klasselotterier og totalisatorspil, ligesom selskabet heller ikke kan etablere spillekasinoer eller lave gevinstopsparing. Tipstjenesten lancerede straks et skrabespil og i årene herefter gennemsnitlig et nyt spil hvert år.

I 1992 blev Klasselotteriet omdannet til et aktieselskab med staten som eneaktionær. Klasselotteriet fik fortsat ikke adgang til at udbyde andre spil end klasselotterier.

I 1993 blev hotel- og restaurationslovens regler om spil på gevinstgivende spilleautomater liberaliseret ved, at politiets tilladelse kun var nødvendig, hvis restauratøren ønskede at opstille mere end 3 spilleautomater.

I 1994 blev bortlodningscirkulæret lempet således, at de almennyttige organisationer kunne udbyde landsdækkende ikke-forhåndstrukne lotterier med kontantgevinster og forhåndstrukne lotterier med varegevinster. Endvidere fik organisationerne adgang til at udbyde forhåndstrukne lotterier med kontantgevinster i indtil 5 politikredse.

Markedsføringslovens regler om lodtrækning og præmiekonkurrencer blev ligeledes i 1994 modificeret således, at tilfældighedsprægede gevinstfordelinger blev tilladt, medmindre man herved søgte af fremme afsætningen af varer eller tjenesteydelser ved lodtrækninger eller konkurrencer, hvor deltagelse var betinget af køb. Indtil en Højesteretsdom fra 1988 kunne periodiske tidsskrifter kun udbyde spil, der udgjorde en del af det redaktionelle stof. Højesteret fandt imidlertid ikke, at et periodisk tidsskrift kunne straffes for at afholde spil i forbindelse med en hvervekampagne, fordi der ikke var en klar hjemmel hertil. Lovens bestemmelse herom blev ikke ændret ved den førstkommande ændring af loven i 1994.

Tipstjenesten fik i 1996 adgang til at udbyde væddemål i forbindelse

med cykelløb på landevej, og i 2000 fik selskabet tilladelse til i 1½ år at udbyde væddemål i forbindelse med heste- og hundeløbvæddeløb, indtil et samtidigt etableret datterselskab – DanToto A/S – er blevet igangsat. Totalisatorloven blev samtidigt begrænset til lokale totalisatorspil på hunde- og cykelvæddeløbsbaner samt lokale duekapflyvninger.

I 2000 blev der vedtaget et EU-direktiv om elektronisk handel, der omfatter regler for markedsføringsspil. Direktivet skal implementeres i dansk ret indenfor 1½ år.

Med virkning fra 2001 blev al regulering, kontrol og afgiftspålæg af gevinstgivende spilleautomater samlet i en ny lov. Samtidig blev der oprettet en Spillemyndighed til varetagelse af regulerings- og kontrolopgaven.



Gældende ret vedrørende spil

“

Spil er reguleret i henhold til en række ældre og nyere love, bekendtgørelser og cirkulærer under Justitsministeriets, Skatteministeriets og Erhvervsministeriet.

”

4.1. Straffeloven

Straffelovens bestemmelser om hasardspil er gældende for de spil med indskud, som ikke er reguleret i særlovgivningen.

Efter § 203 er det strafbart erhvervsmæssigt at udbyde, erhvervsmæssigt at deltage i eller erhvervsmæssigt at formidle utilladt hasardspil og væddemål af tilsvarende art, uanset om spillet finder sted privat eller på et offentligt tilgængeligt sted.

Efter § 204 er det strafbart erhvervsmæssigt eller ikke-erhvervsmæssigt at udbyde, medvirke til eller deltage i hasardspil, som finder sted på offentligt sted.

Udenfor bestemmelserne falder ikke-erhvervsmæssig deltagelse i eller medvirken til ikke-erhvervsmæssigt utilladt hasardspil, som finder sted privat.

Ved hasardspil og væddemål af lignende art forstås traditionelt spil om ikke helt ubetydelige økonomiske værdier, hvis udfald næsten kun beror på tilfældet, og hvor der skal betales et indskud for deltagelse.

4.2. Særlovgivningen

4.2.1. Tips- og lottoloven

Lovbekendtgørelse nr. 765 af 14. august 2000 om visse spil, lotterier og væddemål regulerer Dansk Tipstjeneste A/S' virksomhed og administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelser om

- selskabets organisering, aktiekapital, ejerforhold og afvikling samt bevilling,
- bestyrelsens sammensætning, udnævnelse og aflønning,
- selskabets adgang til at udbyde alle former for spil, bortset fra klas-selotterier, totalisatorspil, kasinovirksomhed og gevinstopsparing
- spillernes gevinstandel,
- skatteministerens tilsyn med virksomheden,
- skatte- og afgiftsforhold og
- fordelingen af selskabets overskud.

Det er efter loven strafbart for andre end Tipstjenesten at

- udbyde væddemål her i landet,
- udbyde spil, konkurrencer, bortlodninger og lign. ved benyttelse af Tipstjenestens spillekuponer.

Det er endvidere strafbart at

- formidle deltagelse i udenlandske væddemål,
- formidle deltagelse i ulovlige danske væddemål, jf. straffelovens § 23,
- formidle deltagelse i Tipstjenestens væddemål og lotto af andre end selskabets forhandlere,
- reklamere for Tipstjenestens væddemål og lotto, som erhvervsmæssigt formidles af andre end selskabets forhandlere og
- deltage i her i landet ulovligt afholdte eller ulovligt formidlede væddemål.

4.2.2. Heste- og hundevæddeløbsloven

Lov nr. 454 af 31. maj 2000 om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb regulerer DanToto A/S' virksomhed og administreres af Skatteministeriet. DanToto er et datterselskab under Dansk Tipstjeneste.

Loven indeholder bestemmelse om

- selskabets organisering, afvikling og bevilling,
- bestyrelsens sammensætning og udnævnelse,
- selskabets adgang til at udbyde totalistorspil og bookmakerspil på heste- og hundevæddeløb, der finder sted på hestevæddeløbssportens baner og på udenlandske baner,
- spillernes gevinstandel,
- skatteministerens tilsyn med virksomheden,
- skatte- og afgiftsforhold og
- fordelingen af selskabets overskud via en finansieringsfond.

Det er efter loven strafbart for andre end DanToto at

- udbyde væddemål på heste- og hundeløb her i landet uden bevilling,
- udbyde spil, lotteri, væddemål eller konkurrence ved benyttelse af DanToto's spillekuponer, spilleresultater m.v.

Det er endvidere strafbart at

- formidle deltagelse i udenlandske væddemål på heste- og hundeløb,
- formidle deltagelse i ulovlige danske væddemål, jf. straffelovens § 23,
- formidle deltagelse i DanToto's væddemål uden selskabets godkendelse,
- reklamere for ulovlige væddemål på heste- og hundeløb og ulovligt formidlede udenlandske væddemål og
- deltage i her i landet ulovligt afholdte eller ulovligt formidlede udenlandske væddemål.

4.2.3. Klasselotteriloven

Lov nr. 235 af 8. april 1992 om Det Danske Klasselotteri A/S administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelser om

- selskabets organisering, aktiekapital, afhændelse af aktier samt bevilling,
- selskabets adgang til at udbyde klasselotterier,
- spillernes gevinstandel og
- skatteministerens tilsyn med virksomheden.

Loven indeholder ingen strafbestemmelser.

4.2.4. Kasinoloven

Lovbekendtgørelse nr. 861 af 10. oktober 1994 om spillekasinoer og bekendtgørelse nr. 496 af 13. juni 1994 om spillekasinoer administreres af Justitsministeriet.

Loven indeholder bestemmelser om

- meddelelse og bortfald af tilladelse,
- kasinoernes adgang til at udbyde roulette, baccarat, black jack, spil på spilleautomater og andre spil med særlig tilladelse fra Justitsministeriet,

- krav til spillernes alder, registrering, videoregistrering m.v.,
- regler vedrørende personalet og
- kontrol med spillekasinoerne.

Det er efter loven strafbart at

- udbyde ikke tilladte spil
- afvikle spillene i strid med reglerne,
- give adgang til personer under 18 år og undlade registrering af spillere,
- ansætte mindreårigt personale og ansætte personale uden politiets godkendelse,
- ejer, bestyrelse, direktion og andet personale deltager i spillet, modtager gaver eller, at drikkepenge fordeles i strid med aftale godkendt af Justitsministeriet og
- overtræde regnskabs- og revisions- og kontrolbestemmelser.

4.2.5. Kasinoafgiftsloven

Lovbekendtgørelse nr. 109 af 22. februar 1999 om afgift af spillekasinoer administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelser om

- afgift på 45 pct. af månedlig bruttospilleindtægt indtil 4 mill. kr. og 75 pct. af bruttospilleindtægten derover,
- skattefrihed for gevinster,
- angivelse og indbetaling af afgifter,
- regnskabsbestemmelser og
- oplysningspligt for kasinoerne, pengeinstitutter, advokater m.fl.

Det er efter loven strafbart at

- afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie oplysninger til brug for afgiftskontrollen og
- overtræde bestemmelser vedrørende regnskab, angivelse og oplysningspligt.

4.2.6. Loven om gevinstgivende spilleautomater

Lov nr. 462 af 31. maj 2000 om gevinstgivende spilleautomater, og bekendtgørelse nr. 1084 af 8. december 2000 administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelse om

- definitioner vedrørende spilleautomater, gevinster og opstillingssteder,
- meddelelse, bortfald og tilbagekaldelse af tilladelser,
- udlodningsordning til velgørende formål,
- kontrolbestemmelser,
- skatte- og afgiftsforhold og
- Spillemyndigheden.

Det er efter loven strafbart at

- at udbyde spilleautomatospil uden tilladelse og uden godkendelse af automater,
- undlade anmeldelse af personskift, dødsfald, konkurs m.v.,
- ansætte mindreårigt personale, og ansætte bestyrer uden Spillemyndighedens godkendelse,
- undlade overholdelse af betingelser for spillet,
- give personer under 18 år adgang til spilleautomater,
- afgive urigtige og vildledende oplysninger eller fortie oplysninger i forbindelse med udstedelse af tilladelser og til brug for afgiftskontrollen og
- overtræde regnskabsbestemmelser og oplysningspligt.

4.2.7. Lotteriforbudsloven

I henhold til § 2 i lov af 6. marts 1869 om forbud mod lotteri m.m. har Justitsministeriet udstedt cirkulære nr. 147 af 1. august 1994 om bortlodning og bevillinger til Almindeligt Dansk Vare- og Industrilotteri og Landbrugslotteriet.

- a. Bortlodningscirkulæret og en vejledning hertil administreres af politiet. Cirkulæret indeholder bestemmelser om

- adgang for foreninger, organisationer m.v. til med tilladelse eller efter anmeldelse at afholde offentlige lotterier og bankospil,
- adgang for foreninger, organisationer m.v. til uden tilladelse at afholde lotterier og bankospil for foreningens medlemmer og
- anvendelse af overskuddet til velgørende og almennyttige formål.

b. Almindeligt Dansk Vare- og Industrilotteri.

I bevillingen til lotteriet er fastsat bestemmelser om

- i en tilladelsesperiode fra 1996 til 2021 at kunne udbyde klasselotterier,
- bestyrelsens sammensætning og tilsyn med lotteriet,
- gevinstandel og administrationsandel og
- anvendelsen af overskuddet til en række velgørende formål og håndværkerforeninger m.fl.

c. Landbrugslotteriet

I bevillingen til lotteriet er fastsat bestemmelser om

- i en tilladelsesperiode fra 1994 til 2019 at kunne udbyde klasselotterier,
- bestyrelsens sammensætning og tilsyn med lotteriet,
- gevinstandel, administrationsandel og markedsføringsandel og
- anvendelsen af overskuddet til en række velgørende formål og til Dansk Familielandbrug og De danske Landboforeninger.

4.2.8. Loven om lokale totalisatorspil

Lovbekendtgørelse nr. 766 af 14. august 2000 om lokale totalisatorspil administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelse om

- udstedelse af bevillinger til totalisatorspil til visse arrangører af hundevæddeløb, cykelløb og duekapflyvninger m.fl.,
- afgift af totalisatorspil afhængig af væddeløbets og væddemålets art,
- skattefrihed for gevinster og
- spillernes gevinstandel.

Det er efter loven strafbart at

- udbyde totalisatorspil her i landet uden bevilling, modtage indskud uden om totalisator og udøve erhvervmæssig virksomhed med betaling af indskud i totalisatoren,
- formidle deltagelse i udenlandske totalisatorspil,
- formidle deltagelse i ulovlige danske totalisatorspil efter straffelovens § 23,
- formidle erhvervmæssig virksomhed med indskud i totalisator,
- deltage i her i landet ulovligt afholdte eller ulovligt formidlede totalisatorspil og
- afgive urigtig afgifts anmeldelse.

4.2.9. Forlystelsescirkulæret m.v.

Cirkulære nr. 16 af 4. februar 1988 om offentlige forlystelser er udstedt af Justitsministeriet og administreres af politiet. Cirkulæret indeholder bl.a. bestemmelser om

- adgang til på offentlige forlystelsessteder med en tilladelse at udbyde spil på spilleautomater, roulette, tombola og lign.,
- indskud og gevinster og
- syn og godkendelse af spilleautomater.

4.2.10. Markedsføringsloven

§ 9 i lovbekendtgørelse nr. 699 af 17. juli 2000 om markedsføring vedrørende markedsføringsspil administreres af Forbrugerombudsmanden.

Efter bestemmelsen må lodtrækning, præmiekonkurrence eller lign., hvor udfaldet beror helt eller delvist på tilfældet, som hovedregel ikke anvendes som led i afsætningen af varer eller tjenesteydelser til forbrugere, hvis deltagelse er betinget af et køb, dvs. af betaling for deltagelse. Bestemmelsen omfatter endvidere spil uden indskud, der ikke anvendes som led i omsætningen af varer og tjenesteydelser, fordi spillene udbydes ved hjælp af reklameindtægter.

Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes.

4.2.11. Gevinstafgiftsloven

Lovbekendtgørelse nr. 636 af 27. juli 1993 om afgift af gevinster ved lotterispil m.v. administreres af Skatteministeriet.

Loven indeholder bestemmelse om

- fritagelse for indkomstskat, afgift på 15 pct. af kontantgevinster over 200 kr. og på 17½ pct. af andre gevinster over 200 kr. i Klasse-, Vare- og Landbrugsslotterierne, offentlige bortlodninger efter bortlodningscirkulæret, bortlodninger efter lov om gevinstopsparing og andre offentlige bortlodninger, præmie- og gættekonkurrencer og
- pligt for spiludbydere til at tilbageholde og indbetale afgiften.

Det er efter loven strafbart at

- afgive urigtig afgiftsannonce.



EU-retten

“

Der er ikke fastsat fællesskabsregler vedrørende spil. National lovgivning skal som udgangspunkt overholde EF-traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser, men EF-Domstolen har anerkendt, at restriktioner i national lovgivning om spil kan retfærdiggøres af tvingende almene hensyn, hvis den nationale lovgivning er egnet til at opnå det formål, den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at opnå dette formål. Denne opfattelse fulgte også Østre Landsret, som i dom af 14. september 2000 i sagen Gerhard og Jörg Schindler (sagsøgerne) mod Justitsministeriet og Skatteministeriet (de sagsøgte) anerkendte, at forbudet mod markedsføring og salg af lotterilodder fra det Süddeutsche Klassenlotterie er lovligt, idet det er baseret på anerkendelsesværdige nationale samfundshensyn.

”

5.1. EF-Domstolens afgørelser vedrørende spil

Spil og lotteri er ikke særskilt reguleret i EU-retten, men medlemsstaternes lovgivning om spil og lotteri skal naturligvis overholde EF-traktatens bestemmelser. Af EF-Domstolens retspraksis kan udledes visse retningslinier for, hvornår national lovgivning kan antages at være forenelig med EF-traktatens bestemmelser.

Ved dom af 24. marts 1994 i sagen C-275/92, Schindler, tog Domstolen for første gang stilling til, om national lovgivning, der forbyder visse lotterier på en medlemsstats territorium er forenelig med EF-traktatens bestemmelser om varers og tjenesteydelsers frie bevægelighed.

Dommen vedrører et forbud i engelsk lovgivning mod indførsel af lodsedler og reklamer for lotterier. Efter engelsk lovgivning var alle lotterier på indførselstidspunktet ulovlige, bortset fra små lotterier, der arrangeres til støtte for almennyttige formål. Formålet med forbudet er at sikre, at deltagerne i spil om penge behandles ærligt og undgå at stimulere efterspørgslen efter spil om penge, der kan have socialt skadelige konsekvenser, samt at sikre, at lotterier ikke arrangeres med personlig og erhvervsmæssigt indtjening for øje, men kun til velgørende, sportslige eller kulturelle formål.

Brødrene Schindler markedsførte det "Süddeutsche Klassenlotterie", der arrangeres af en offentlig institution på vegne af fire tyske delstater, og solgte herunder lodsedler til det tyske klasselotteri. Brødrene havde i den forbindelse sendt breve til adressater i England, som opfordrede adressaterne til at deltage i klasselotteriet, men brevene blev beslaglagt af det engelske toldvæsen og brødrene blev tiltalt for overtrædelse af forbudet mod indførsel af reklamer for lotterier. I straffesagen gjorde brødrene gældende, at det engelske forbud var i strid med EF-traktatens regler om varer eller tjenesteydelsers frie bevægelighed, fordi forbudet forhindrer indførsel af lodsedler og reklamer for et lotteri, som er lovligt i en anden medlemsstat.

Den engelske domstol, der behandlede straffesagen, forelagde derfor sagen præjudicielt for Domstolen, der for det første fastslog, at virksomhed, der består i at give personer mulighed for mod betaling at deltage i et pengespil, er omfattet af EF-traktatens bestemmelser om

tjenesteydelsers frie bevægelighed, jf. dommens præmis 25-29. Domstolen lagde vægt på, at ydelsen ved lotterier består i, at arrangøren af lotteriet giver køberne af lodsedlerne adgang til at deltage i et spil med mulighed for en gevinst, og i den forbindelse sørger for indsamling af indsatserne, arrangering af lodtrækning, samt beregning og udbetaling af gevinsten. Denne ydelse udføres normalt mod betaling, der består i lodsedlens pris, og giver sædvanligvis arrangøren en indtægt, da det samlede beløb af deltagernes indsatser normalt ikke uddeles igen som lotterigevinster. Virksomhed med lodsedler er derfor af økonomisk karakter, uanset om udbyttet fra et lotteri kun kan anvendes til formål af særlig almennyttig karakter, jf. dommens præmis 35.

National lovgivning om lotterier og andre pengespil med de samme karakteristika som lotterier skal således overholde forbudet i EF-traktatens art. 49 mod restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne.

For så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt det engelske forbud mod lotteri udgjorde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, fastslog Domstolen, at national lovgivning kan rammes af forbudet i art. 49, hvis lovgivningen er til hinder for eller på anden måde generer den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i et andet medlemsland, hvor tjenesteyderen lovligt kan levere tilsvarende tjenesteydelser – uanset om indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemslande behandles ens i lovgivningen. Da det engelske forbud mod indførsel af lotterireklamer og lodsedler forhindrede arrangører af lotterier i andre medlemsstater i at markedsføre deres lotteri i England, udgjorde den engelske lovgivning en restriktion, jf. præmis 43-45.

Sådanne restriktioner i national lovgivning kan dog retfærdiggøres af tvingende almene hensyn, hvis den nationale lovgivning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som lovgivningen forfølger og den ikke går videre, end nødvendigt for at nå dette mål (proportionalitetskravet). Hvis den nationale lovgivning er diskriminerende over for tjenesteydere på grund af tjenesteyderens nationalitet eller på grund af det forhold, at tjenesteyderen er etableret i et andet medlemsland, end det land, hvor tjenesteydelsen leveres, er de hensyn, som kan retfærdiggøre restriktionen, begrænset til de hensyn, som udtrykkeligt er nævnt i EF-traktatens art. 46, jf. art. 55 – hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed. Tjenesteydelser, der er

uløseligt forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed er endvidere undtaget fra forbudet i art. 49. Er den nationale lovgivning derimod ikke diskriminerende, men dog indebærer en restriktion for den frie bevægelighed af tjenesteydelser, kan restriktionen retfærdiggøres af et hvilket som helst alment hensyn, bortset fra økonomiske hensyn.

Ved vurderingen af, hvorvidt den engelske lovgivning om lotterier var diskriminerende, lagde Domstolen i præmis 48 vægt på:

”at forbud som det, der er indeholdt i den britiske lovgivning, som omfatter store lotterier og i særdeleshed reklame for og salg af lodsedler til sådanne lotterier finder anvendelse, uanset hvilken nationalitet arrangøren af lotteriet (...) har, og uanset i hvilken eller hvilke medlemsstater arrangøren (...) har hjemsted. Det indebærer således ikke nogen forskelsbehandling på grundlag af de pågældendes erhvervsdrivendes nationalitet eller på grund af den medlemsstat, de har hjemsted i.”

Domstolen konkluderede derfor, at den engelske lovgivning ikke er diskriminerende, selv om lovgivningen tillader mindre lotterier, der arrangeres til almennyttige formål inden for statens territorium og ikke forbyder visse former for spil, der er beslægtede med lotteri, som for eksempel fodboldtipning eller bingospil. Domstolen udtalte herom, at sidstnævnte spil med hensyn til deres formål, deres regler og deres tilrettelæggelse er forskellige fra store lotterier, og derfor ikke kan ligestilles med lotterier, jf. præmis 51.

Da det engelske forbud ikke er diskriminerende, kan det retfærdiggøres af hensyn til beskyttelse af deltagerne i lotteriet – forbrugerne. Spørgsmålet var herefter, om forbrugerne kan beskyttes ved mindre vidtgående tiltag end et fuldstændigt forbud mod større lotterier. Ved vurderingen af dette spørgsmål, lagde Domstolen vægt på “den ganske særlige beskaffenhed af lotterier”, herunder “de moralske, religiøse og kulturelle betænkeligheder, der knytter sig til såvel lotterier som andre spil om penge”. Domstolen lagde endvidere vægt på, at lotterier indebærer en stor risiko for forbrydelser og bedrageri, og udgør en fristelse til at give penge ud på en måde, som kan få socialt skadelige konsekvenser for den enkelte. Endelig tillagde Domstolen hensynet til, at lotterier kan bidrage til finansieringen af velgørende arbejde af social, forsorgsmæssig, sportslig eller kulturel art en vis vægt, selv om dette

hensyn er af økonomisk karakter. På den baggrund konkluderede Domstolen i præmis 61:

”Disse særlige forhold begrundes, at der tilkommer de nationale myndigheder et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af deltagerne i spillet og mere generelt, under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats socialt og kulturelt betingede særegenheder, til beskyttelsen af samfundsordenen, både for så vidt angår de nærmere bestemmelser om tilrettelæggelsen af lotterierne samt omfanget af indsatserne og anvendelsen af det udbytte, de afkaster. Det tilkommer dem således ikke alene at afgøre, om det er nødvendigt at begrænse lotterier, men også om de skal forbydes, under forudsætning af, at sådanne begrænsninger ikke er diskriminerende.”

Ud fra en samlet bedømmelse af de hensyn, som begrundede det engelske forbud mod indførsel af reklamer for lotteri og lodsedler, anså Domstolen ikke forbudet for et uberettiget indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser.

På grund af “den ganske særlige beskaffenhed” af lotterier og andre pengespil, anerkendte Domstolen således, at medlemsstaterne har et betydeligt skøn ved udformningen af lovgivning om lotterier og andre pengespil, når blot lovgivningen ikke diskriminerer mellem indenlandske udbydere og udbydere, der har en anden nationalitet eller er etableret i andre medlemsstater.

Medlemsstaterne kan i den forbindelse tage hensyn til “socialt og kulturelt betingede særegenheder” i medlemsstaten, hvilket indebærer en accept af, at tjenesteydelser, der er fuldt lovlige i en medlemsstat – og udbydes af offentligt drevne institutioner, som det “Süddeutsche Klassenlotterie” – ikke lovligt kan udbydes i en anden medlemsstat.

At Domstolen accepterer, at medlemsstaterne på området for spil og lotteri har et større råderum ved fastlæggelsen af national lovgivning, end på mange andre områder, hvor EF-traktatens bestemmelser om tjenesteydelsers frie udveksling finder anvendelse, fremgår også af, at Domstolen anerkender medlemsstaternes ønske om at kunne finansiere velgørende eller almennyttigt arbejde ved indtægter fra pengespil, selv om dette er et økonomisk hensyn, der – efter Domstolens praksis

på de fleste andre områder – sædvanligvis ikke kan retfærdiggøre nationale restriktioner.

I en senere dom af 21. oktober 1999 i sagen C-67/98, Verona mod Zenatti, præciserede Domstolen, i hvilket omfang medlemsstaterne kan retfærdiggøre national lovgivning, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser med finansieringshensyn. Dommen vedrørte et italiensk forbud mod at drive virksomhed i form af afslutning af væddemål, medmindre væddemålene vedrører resultatet af sportsbegivenheder, der kontrolleres af den italienske olympiske komité, eller resultatet af hestevæddeløb, der organiseres af den italienske sammenslutning for hesteavlens fremme. Disse to organisationers indtægter fra væddemål skal gøre det muligt at tilgodese udviklingen af sportsaktiviteter i form af investeringer i sportslig infrastruktur, særlig i de fattigste områder og i storbyers forstæder, samt støtte hestesporten og hesteopdræt. Spørgsmålet var, om det er foreneligt med EF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser at forbeholde visse organer retten til at organisere væddemål på visse betingelser. Domstolen fastslog, at organisering af væddemål er en virksomhed, der består i at give personer mulighed for mod betaling at deltage i et pengespil, og derfor er omfattet af EF-traktatens tjenesteydelsesbestemmelser. Ved vurderingen af, hvorvidt den restriktion for den frie udveksling af “væddemålsydelse”, som den italienske lovgivning indeholdt, kunne retfærdiggøres, udtalte Domstolen i dommens præmis 36:

”en sådan begrænsning kan kun accepteres, såfremt den reelt modsvare ønsket om virkeligt at reducere spillemulighederne, og såfremt finansieringen af sociale aktiviteter via en afgift på indtægter fra tilfaldte spil kun er en ekstra fordel som følge af den gennemførte restriktive politik og ikke den egentlige begrundelse herfor. Selv om det ikke er uden betydning, at lotterier i væsentligt omfang kan bidrage til finansieringen af velgørende eller almennyttigt arbejde, således som Domstolen har fastslået det i Schindlerdommens præmis 60, kan dette hensyn ikke i sig selv anses for en objektiv begrundelse for en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser.”

Domstolen har senest taget stilling til, hvorvidt en national lovgivning, som giver et enkelt offentligt organ enerettigheder til at drive spilleautomater, er i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser om

fri udveksling af tjenesteydelser, når et væsentligt formål med den restriktive lovgivning er kun at tillade spilleautomater for at indsamle midler til velgørende arbejde eller almennyttige formål. Dommen af 21. september 1999 i sagen C-124/97, *Läärä*, vedrørte således den finske lovgivning, hvorefter staten kan give ét offentligt organ tilladelse til at drive spilleautomater med henblik på tilvejebringelse af midler, der er bestemt til forskellige samfundsgavnligt formål. Trods den beskudne størrelse af indsatserne og gevinsterne ved spilleautomater fandt Domstolen, at virksomhed med spilleautomater kan sidestilles med lotterivirksomhed, da brugerens betaling giver en udsigt til at vinde et pengebeløb, der er baseret på lykkestræk, og spilleautomater endvidere gør det muligt at indsamle store beløb.

Det er interessant at bemærke, at Domstolen i dommens præmis 28 konstaterede, at der ikke foreligger diskrimination på grundlag af nationalitet, når en national lovgivning forbyder enhver anden end det autoriserede offentlige organ at drive spilleautomater. En sådan lovgivning udgør imidlertid en restriktion for den fri udveksling af tjenesteydelser.

Ved vurderingen af, om lovgivningen herefter kan retfærdiggøres af de finske ønsker om at begrænse menneskers spillelidenskab, undgå risici for forbrydelser og svig, samt kun at tillade disse i det øjemed at indsamle midler til velgørende arbejde eller til støtte for almennyttige formål, udtalte Domstolen, at selv om de beløb, som staten modtager fra det offentlige organ, der har enerettighed til at drive spilleautomater, også kunne tilvejebringes på anden måde, som f.eks. ved at beskatte spilleautomatvirksomhed, så ”er den forpligtelse, som påhviler det autoriserede offentlige organ til at indbetale sit driftsudbytte, en klart mere effektiv foranstaltning til på baggrund af risikoen for kriminelle forhold og svig at sikre, at gevinsten ved sådan virksomhed er snævert begrænset”, jf. præmis 41. Domstolen fandt derfor, at den finske lovgivning om drift af spilleautomater varetager anerkendelsesværdige formål uden at være videregående end nødvendigt.

Domstolen har med de ovenfor refererede domme fastslået, at virksomhed, der består i at give personer mulighed for mod betaling at deltage i et pengespil, er omfattet af EF-traktatens bestemmelser om tjenesteydelsers frie udveksling.

National lovgivning om lotterier og andre pengespil skal således overholde forbudet i EF-traktatens art. 49 mod restriktioner, der hindrer

den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne. Hvis lovgivningen er til hinder for eller på anden måde generer den virksomhed, som udøves af en udbyder af spil med hjemsted i et andet medlemsland, hvor udbyderen lovligt kan drive sin spillevirksomhed, indeholder lovgivningen en restriktion for den frie udveksling – uanset om indenlandske virksomheder og virksomheder fra andre medlemslande behandles ens i lovgivningen. Sådanne restriktioner i national lovgivning kan dog retfærdiggøres af tvingende almene hensyn, hvis den nationale lovgivning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger og den ikke går videre, end nødvendigt for at nå dette mål (proportionalitetskravet).

Under hensyn til de særlige forhold ved pengespil, herunder at de indebærer en stor risiko for forbrydelser og bedrageri, og udgør en fristelse til at give penge ud på en måde, som kan få socialt skadelige konsekvenser for den enkelte, samt kan bidrage til finansieringen af velgørende arbejde har Domstolen anerkendt, at medlemsstaterne har et *betydeligt skøn* ved udformningen af lovgivningen om lotterier og andre pengespil, når blot lovgivningen ikke er diskriminerende mellem indenlandske udbydere og udbydere, der har en anden nationalitet eller er etableret i andre medlemsstater.

Domstolen har endvidere anerkendt, at medlemsstaterne kan tage hensyn til et ønske om at finansiere velgørende eller almennyttigt arbejde ved indtægter fra pengespil i lovgivningen om pengespil. Dette hensyn kan dog ikke i sig selv begrunde en begrænsning af den frie udveksling af ydelser på området for lotteri og andre spil, og Domstolen foretager en prøvelse af, hvorvidt finansieringen – ud fra en samlet bedømmelse af samtlige de hensyn som den nationale lovgivning varetager – kunne sikres lige så effektivt ved mindre indgribende tiltag.

5.2. Østre Landsrets afgørelse vedrørende anerkendelsesværdige samfundshensyn

Ved dom af 14. september 2000 i sagen Gerhard Schindler og Jörg Schindler (sagsøgerne), mod Justitsministeriet og Skatteministeriet (de sagsøgte), tog Østre Landsret stilling til om, hvorvidt de formål, der varetages ved et forbud mod markedsføring og salg af lotterilodder

efter den danske lotterilov, er baseret på anerkendelsesværdige samfundshensyn, der indebærer at der ikke er tale om en restriktion af den fri udveksling af tjenesteydelser i strid med EF-traktaten.

Sagen omhandlede det Süddeutsche Klassenlotterie, der ønskede at markedsføre og sælge lodder til lotteriet i Danmark. Dette afviste Justitsministeriet at meddele tilladelse til under henvisning til forbudsbestemmelsen i lov om forbud mod lotterier.

Justitsministeriet og Skatteministeriet anerkendte i forbindelse med sagen, at den danske lovgivning om lotterier er en hindring for den fri udveksling af tjenesteydelser, men at restriktionerne er nødvendige for at tilgodesede de anerkendelsesværdige formål, der ligger til grund for de nationale regler. Justitsministeriet mente således, at restriktionerne i den nationale lovgivning er opstillet ud fra ønsket om at beskytte forbrugerne, forebygge kriminalitet, tage hensyn til den offentlige sædelighed, begrænse efterspørgslen efter spil om penge samt finansieringen af almennyttige formål, hvilket tilgodeser anerkendelsesværdig formål.

Dette mente det Süddeutsche Klassenlotterie var i strid med EF-traktaten, idet forbudet var en uforholdsmæssig og unødvendig foranstaltning til forfølgelse af de påberåbte beskyttelsesværdige samfundshensyn. Endvidere anførte det Süddeutsche Klassenlotterie, at de anerkendelsesværdige hensyn anført af Justitsministeriet ikke var de bærende for forbuddet.

B de Justitsministeriet, Skatteministeriet og det Süddeutsche Klassenlotterie henviste til EF-domstolens afgørelser i Schindler-, L ar  – og Zenattidommene.

Landsretten udtalte, at der ikke fandtes grundlag for at antage, at de af sagsøgte påberåbte hensyn, der af EF-domstolen er anerkendt som lovlige, ikke reelt forfølges ved den danske lotterilovgivning og administrationen heraf. Da der endvidere ikke er grundlag for at fastslå, at de danske myndigheder ved den valgte regulering har bevæget sig udenfor rammerne af det vidtgående skøn, som ifølge EF-domstolens praksis tilkommer de nationale myndigheder med hensyn til regulering af dette ganske særlige område, tog landsretten de sagsøgtes påstand til følge.

Landsretten anerkendte således, at forbudet mod markedsføring og salg af lotterilodder fra det Süddeutsche Klassenlotterie, er en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, men at forbudet er lovligt, idet det er baseret på anerkendelsesværdige nationale samfundshensyn.



Det danske spillemarked og internettet

“

Spil over internettet er stadig nyt for de fleste danskere, men i takt med den stigende e-handel vil danskerne også spille på internettet. Spil kan uden problemer sælges som en digital ydelse og egner sig derfor perfekt til levering over det nye revolutionerende medie, som ved at nedbryde grænsen mellem det private hjem og det offentlige marked tillige har åbnet en port for udenlandske spiludbydere, som opererer globalt. Det danske spillemarked befinder sig i begyndelsen af en globaliseringsproces, som i de kommende år med stor sandsynlighed vil accelerere.

”

6.1. Normalisering og globalisering

6.1.1. Spil er blevet til en normal aktivitet

I betænkningen til forslaget til lov om tipning af 28. maj 1948 fremhævede mindretallet, der dengang ikke kunne medvirke til forslaget gennemførelse, at:

“Indførelsen i Danmark af en “Tipning” af den her foreslaaede Art efter Mindretallets Anskuelse er økonomisk uforvarlig og vil have skadelige Virkninger for den sunde Idræt, samtidig med at den vil fremme og udvikle Spillelysten i et her i Landet hidtil ukendt Omfang og dermed bidrage til at fremme de Tendenser, der faar Mennesker til at haabe på Heldet i Stedet for at stole paa Frugten af Arbejde og Flid”.

Mindretallets bemærkninger til lovforslaget, som i sin tid skabte grundlaget for Dansk Tipstjeneste A/S, repræsenterer en tankegang, som ikke længere er moderne i det danske samfund. Spil er blevet en normal del af de fleste danskeres hverdag, ligesom den er blevet en normal del af de fleste virksomheders markedsføring. Spil anses således ikke længere for at være en umoralsk aktivitet eller en sygelig virksomhed¹, men tværtimod er spil for flertallet af danskere en normal aktivitet i et samfund, hvor de elementære behov er dækket, og hvor der synes at være et stort og endog voksende behov for at opleve spændingen i spillet. Denne normaliseringsproces har gjort det danske spillemarked til et vækstområde med en omsætning i 2000 på ca. 10 mia. kroner.

Med internettets opfindelse og udbredelse til hele samfundet er der grund til at forvente, at spillemarkedet vil forandre sig grundlæggende endnu engang, omend denne gang i et langt hurtigere tempo.

6.1.2. Spil er blevet til en global tjenesteydelse

Internettet forstærker globaliseringen² af det danske samfund på en radikal måde i og med, at det ophæver grænsen mellem det offentlige og private rum.

1. En udførlig beskrivelse af denne historiske normaliseringsproces i den europæiske kultursfære findes bl.a. i værket “The age of Chance – Gambling in western culture” af Gerda Reith (London, 1999).

2. Globaliseringsbegrebet indebærer, at forbindelser mellem mennesker, virksomheder eller regioner bliver kædet sammen til en netværk, der dækker hele jorden (Giddens, *Modernitetens konsekvenser*, København, 1994). Der sker med andre ord

På spilleområdet betyder det, at spilleren fra sit hjem umiddelbart kan få adgang til et spillemarked, hvor der ikke længere er forskel på dag og nat. Fra sit private hjem kan spilleren nu bevæge sig direkte ud i et globalt spillemarked, som tilbyder spil 24 timer i døgnet.

Globaliseringen af samfundet via internettet vil slå særligt stærkt igennem på spilleområdet, idet spil i modsætning til f.eks. varer som møbler og biler uden problemer kan leveres som en digital ydelse. Spillemarkedet forventes derfor også at vokse i takt med internettets udbredelse som det fortrukne spilmedie. Globaliseringen af spillemarkedet via internettet vil uden tvivl cementere den tidligere nævnte normaliseringsproces i forhold til spils status i det danske samfund.

6.2. Introduktion til det nye spillemarked på internettet

6.2.1. Udbyderne

Internettet er en port til det globale marked. Udenlandske udbydere, som tidligere har været hæmmet af at måtte tage imod danskeres indskud via telefon og telefax, har nu fået muligheden for at være til stede på det danske marked vel og mærke uden at sætte fødderne på dansk jord.

Internethjemmesiden fungerer samtidig som et effektivt middel til at opbygge tillid mellem den udenlandske udbyder og danskerne³. Den australske spiludbyder *Centrebet* har eksempelvis en særlig danske hjemmeside (www.centrebet.com.au), der giver en mængde oplysninger om

en kompression af verdens udstrækning i tid og sted (Bauman, *Globalization – The Human Consequences*, Cambridge, 1998). Selvom globalisering er et relativt nyt begreb, kan der dog ikke være tvivl om, at globaliseringen allerede har foregået i meget lang tid i det moderne samfund med opfindelsen af skibe, fly, biler, telefon o.s.v. Imidlertid kan der heller ikke være tvivl om, at med internettet – som i virkeligheden ikke er andet end betegnelsen for et avanceret meganetværk – forstærkes denne globaliseringsproces på en radikal måde. Det er ikke uden grund, at netop internettet er blevet indbegrebet af globalisering.

3. Tilliden til udbyderen forudsætter selvfølgelig en grundlæggende fortrolighed med selve mediet som sådan. Spiludbyderen vil uden tvivl have vanskeligt ved at overbevise spillere, som generelt har mistillid til f.eks. internettets sikkerhed.

Spil – den perfekte digitale ydelse

Generelt kan der skelnes mellem to former for handel på internettet: Fysisk og digital levering. **Fysiske levering** er karakteriseret ved, at kunden finder den ønskede vare på Internettet, bestiller varen og får den leveret med f.eks. posten. Eksempler på dette er alt fra biler til møbler. **Digital levering** er karakteriseret ved at hele handelen, inklusive levering, foregår digitalt (on-line). I dag er de mest oplagte eksempler på dette, at man køber et stykke software på nettet, betaler med sit kreditkort og får produktet leveret ved filoverførelse via internettet, eller at man, i form af abonnement, køber adgang til bestemte nyhedstjenester, databaser og web-aviser. I fremtiden kan man forestille sig mere avancerede former for digital levering af f.eks. cd'er, videofilm, konsulentbistand via konferencesystemer m.m. ("Den globale informationsstruktur", rapport fra Skatteministeriets IT-udvalg, 1998). Spil tilhører kategorien af digitale ydelser, dvs. et spil kan fuldt ud afvikles over internettet, hvilket også forklarer, hvorfor netop spillemarkedet på internettet er et af de markeder, som anses for at have de bedste muligheder for at realisere internettets potentiale. Spilhjemmesider rangerer i overensstemmelse hermed blandt de mest populære hjemmesider i verdenen.

Centrebet med henblik på at skabe en tillidsrelation mellem spilleren og selskabet. En vigtig tillidsskabende information er uden tvivl, at Centrebet opererer under en licens fra Northern State Territories of Australia. Internettet reducerer samtidig omkostningerne ved global markedsføring og salg drastisk. Udenlandske udbydere er således blevet både mere konkurrencedygtige og synlige på det danske marked i en grad som det ikke var muligt med de gamle medier som f.eks. telefonen og telefaxen.

Spiludbydere på internettet kan opdeles i to hovedgrupper: *De globale og de nationale*.

I dag befinder størstedelen af verdens internetspiludbydere, der opererer globalt, sig i Caribien⁴. Det er oftest små firmaer, som har fået en licens fra de lokale regeringer til at udbyde spil. De er for størstedelens vedkommende hverken særligt regulerede eller pålagt nævneværdige afgifter. Det gør dem i stand til at tilbyde højere gevinster end udbydere i lande som f.eks. Danmark, hvor en stor del af overskuddet oftest i

4. Eksempelvis Antigua, Barbuda, Costa Rica, Domenikanske Republik og Trinidad (National Gambling Impact Study Commission Report, USA, 1999).

form af afgifter og udlodning kanaliseres videre til henholdsvis statskassen og almenvelgørende formål. Etableringsomkostningerne er samtidig små sammenlignet med omkostningerne i forbindelse med etableringen af et fysisk spillested. Det gør det let siden at flytte etableringssted. Rene internetspillevirksomheder er således meget mobile.

I gruppen af globale udbydere findes også udbydere fra stater med en høj grad af regulering og kontrol. Eksempler på sådanne stater er Lichtenstein, Storbritannien og Australien. Sydafrika kan blive den næste store stat, hvor globalt opererende virksomheder vælger at etablere sig indenfor rammerne af et velreguleret miljø. Sydafrika ser således gode muligheder for at blive et af verdens førende lande indenfor udviklingen af internetspil (*Netbets – A Review of online gambling in Australia*, Senate Select Committee on Information Technologies, 2000).

Ikke alle spil over internettet er målrettet mod det globale marked. Nogle spil retter sig kun mod spiludbyderens nationale marked og benytter sig altså ikke af internettets grænsebrydende egenskaber. Inden for disse rammer udbydes i dag internetspil fra flere europæiske lande som f.eks. Frankrig, Tyskland, Østrig, Sverige, Finland, Island og Danmark⁵.

I Norge forbereder Norsk Tipping at lancere et internetspil i en prøveperiode. Herefter skal regeringen tage generelt stilling til spørgsmålet, om de norske spiludbydere skal have adgang til udbyde spil over internettet.

I de fleste europæiske lande må man forvente, at internetspil med tiden vil blive udbudt, så snart lovgivningen er endeligt på plads. Det er samtidig den klare forventning, at disse lande ligesom Danmark kun vil tillade selskaberne at udbyde spil til landets egne borgere, jf. 7.1.5.

6.2.2. Spilsortiment

Spilsortimentet over internettet består på nuværende tidspunkt hovedsageligt af traditionelle spil som bookmaking og kasinospil, hvilket ikke

5. Siden februar 2000 tilbyder Det Danske Klasselotteri som det første af de to statslige spilleselskaber også sit lotteri som internetspil, dvs. at det er muligt at bestille sit lod over internettet. I overensstemmelse med den danske spilpolitik henvender lotteriet sig alene til danskere.

mindst afspejler, at de fleste globale spiludbydere i dag henvender sig til det amerikanske marked.

Internettet har dog også tilført spillemarkedet en ny type spil, nemlig de såkaldte gratis- eller reklamespil, som ikke kræver et pengeindskud. Præmierne i det, der oftest er et almindeligt lotto, finansieres som regel med indtægterne fra reklamebannere, som spilleren skal trykke på for at deltage. Ofte skal spilleren samtidig afgive visse personlige oplysninger, som af spiludbyderens sponsorer bliver brugt til at målrette salget af reklamebannere. De såkaldte gratis- eller reklamespil blev først opfundet i USA (se f.eks. www.freelotto.com), hvor især gratis lotto med store millionpræmier hver dag er meget populært. Indenfor de sidste år har reklamespil også fundet udbredelse i Danmark (se f.eks. www.quizpeople.dk, www.quiz.dk, www.gratispenge.dk). Det er arbejdsgruppens vurdering, at de såkaldte reklamespil tiltrækker mange kunder og tilhører nogle af de mest besøgte danske hjemmesider.

6.2.3. Status over markedets udvikling

Uanset at spil over internettet er forbudt i USA, jf. 7.1.3., så er det ikke desto mindre det største og sandsynligvis også hurtigst voksende internetspillemarked i verdenen: Alene fra 1997 til 1998 skete der en stigning i antallet af internetspillere fra 6,9 mill. til 14,5 mill. Det betød samtidig en fordobling af indtægterne fra dette marked fra 300 til 681 mill. dollars (*National Gambling Impact Study Commission Report, USA, 1999*).

I Sverige og Finland, hvor der nu i et par år er blevet udbudt internetspil, har efterspørgslen efter internetspil hidtil ikke været stor (følgende tal og vurderinger er indhentet via Tipstjenesten A/S):

Finland:

- Ca. 50.000 spillere
- 1-2 pct. af den samlede spilleomsætning kommer fra internettet

Sverige:

- Ca. 25.000 spillere
- Ca. 1 pct. af den samlede spilleomsætning kommer fra internettet

Selvom disse to skandinaviske spillemarkeder på internettet hidtil har udviklet sig langsomt forventer spilleselskaberne i to lande ikke desto mindre, at spil over internettet vil komme til at repræsentere en stor del af den samlede spilleomsætning på længere sigt. I Sverige er der således en forventning om, at salget inden for de nærmeste år vil stige til 10 pct. af totalmarkedet.

6.2.4. Spillerne

En australsk kvantitativ undersøgelse fra 1999 dokumenterer, at internetspillere generelt er yngre end andre spillere med 55 pct. mellem 18 og 24 år. Internetspillere havde også en væsentlig højere indkomst end andre spillere. Men herudover var undersøgelsen ikke i stand til at afsløre andre særkarakteristika ved internetspillere (Australia's Productivity Commission: Policy for New Technologies, 1999).

I takt med udbredelsen af internettet er det sandsynligt, at enhver socio-demografisk profil kun har en kort gyldighed. Det hænger sammen med internetteknologiens brugervenlige egenskaber, som appellerer til alle samfundslag. Internettet vil eksempelvis være et attraktivt medium for både de, som ikke bryder sig om at komme de fysiske steder, hvor spil i dag bliver udbudt, og for de, som af helbredsmæssige eller ressourcemæssige grunde ikke er tilstrækkeligt mobile. Internettet kan på den baggrund karakteriseres som et demokratisk medium, som udjævner sociale forskelle med hensyn til spillernes valg af spil.

En kvalitativ brugerundersøgelse af ACNielsen AIM fra 1999⁶ baseret på interview med grupper af repræsentativt udvalgte danske spillere viser, at det i Danmark i overvejende grad er blandt Tips- og Oddsetspillere, at man skal finde de danske spillere, som i dag spiller hos udenlandske spiludbydere over internettet. Disse spillere spiller typisk også mange andre spil. Det er her, at man finder storspillerne, som holder af at bruge tid og penge på at spille. Det er også blandt disse spillere, at man finder en udbredt utilfredshed med Tipstjenestens lave tilbagebetalingsprocent i forhold til de udenlandske spiludbydere.

Undersøgelsen viser også, at de typiske Lottospillere indtager en

6. "Dansk Tipstjeneste – Kvalitativ undersøgelse vedr. internettet og spil" (jobnr. 16459).

mere usikker holdning til internettet. Den typiske Lottospiller søger også helt andre spilleoplevelser end Tips- og Oddsetspillerne: Lottospilleren bruger lidt tid og går alene efter den store gevinst. For deres vedkommende spiller sikkerhed, hvad angår betaling, også en relativ større rolle end for Tips- og Oddsetspillerne.

Generelt set afspejler forskellene mellem de to grupper lyst til at spille på udenlandske spil over internettet også udviklingen i Tiptjenesestens omsætning, hvor der i 2000 er registreret et fald i omsætning på 1,7 procent for netop Tips- og Oddset spil (Tiptjenesestens Årsrapport, 2000).

6.2.5. Fremtidens markedsudvikling i Danmark?

Det beskedne fald i omsætningen for Tips- og Oddsetspil i 2000 hos Tiptjenesesten er en indikator på, at i dag spiller sandsynligvis kun et relativt lille antal danskere på udenlandske spil over internettet. Der er sandsynligvis tale om storspillere, som er parate til at bruge den fornødne tid til f.eks. at finde de rigtige odds, og som er villige til at løbe risikoen for ikke at modtage eventuelle gevinster.

Arbejdsgruppen forventer imidlertid, at de fleste spillere, herunder andre spillegrupper som f.eks. Lottospillerne, i løbet af de næste år vil blive stadig mere interesseret i at spille på internettet i takt med at interessen for og ikke mindst tilliden til e-handel generelt vokser.

Tal fra ACNielsen AIMs base med oplysninger over danske spillere viser således, at danske spillere, som e-handler, i langt højere grad er tilbøjelige til også at spille på internettet.

Danmarks udvikling i retning af et netværkssamfund, jf. den seneste Netværksredegørelse 2000 fra Forskningsministeriet, hvor danskeren bl.a. klarer en stor del af sine daglige indkøb via internettet⁷, må derfor anses for at være den afgørende faktor i spørgsmålet om, *i hvilket tempo* internettet går fra at være et medium for storspillere til at blive et folkeligt spillemedium.

7. En undersøgelse fra ACNielsen AIM Market*Monitor i 3. kvartal af 1999 viser, at 6 % af danskerne i dag bruger internettet til bestilling af varer.

Lov om elektronisk signatur vedtaget – et stort skridt mod netværks-samfundet

Folketinget vedtog d. 18. maj 2000 lov om elektronisk signatur, som anses for være en vigtig forudsætning for en øget e-handel. Loven stiller en række krav til de såkaldte nøglecentre, som får lov til at udbyde elektroniske signaturer. Den elektroniske signatur sikrer, at et dokument er uforfalsket, og at afsenderen er den, som han giver sig ud for at være. Loven skal modvirke, at så mange tøver med at handle på nettet, betale eller afgive oplysninger, fordi de er usikre på, hvad der sker med informationerne.

6.2.6. Konsulentrapport om udviklingstendenserne

Med henblik på en opnå indsigt i udviklingstendenserne på det globale spillemarked udarbejdede konsulentfirmaet Fischer og Lorenz⁸ til brug for arbejdsgruppens overvejelser en udredning med titlen *Internet og spillemarkedet – En udredning om internet-spil i Danmark: Status og udviklingstendenser*. Udredningen er vedlagt som bilag.

Udredningen belyser, i hvilken udstrækning de nye spil på internettet vil påvirke de betalingsspil, vi kender i dagens Danmark. Den beskriver situationen i dag, og den analyserer nogle af de udviklingstendenser, man allerede kan se slå igennem.

Fokuset i udredningen er først og fremmest på udbydersiden og de danske spillere. Fischer og Lorenz har i den forbindelse gennemført samtaler med en række markedsaktører, samt medvirket til en brugerundersøgelse i samarbejde med ACNielsen AIM.

Fischer og Lorenz tager i udredningen også stilling til det centrale spørgsmål om, hvorvidt staten har mulighed for at forhindre, at en stigende globalisering af det danske marked gennem internettet underminerer den danske lovgivning, der baserer sig på en forudsætning om national kontrol med det danske marked. Fischer og Lorenz konkluderer, at dette hverken er muligt på kort eller langt sigt.

Som det vil fremgå af næste kapitel er arbejdsgruppen enig i, at udbud af illegale udenlandske spil over internettet repræsenterer en voksende trussel mod den danske lovgivning på spilleområdet. I modsætning til Fischer og Lorenz er arbejdsgruppen imidlertid af den op-

8. Fischer og Lorenz (www.fk.dk) fusionerede i august 2000 med det franske konsulentfirma Siticom, som også bliver det fortsættende navn i den fælles koncern.

Uddrag fra Fischer og Lorenz udredningen (s. 12 -13):

- På baggrund af afprøvning af en række konkrete spil-scenarier er det forventeligt, at danske spillere inden for en overskuelig periode vil have lyst til at spille både eksisterende spil og nye innovative spil på internettet. Det gælder i særdeleshed for spillere, der er vant til at bruge internettet.
- Hvis der ikke udbydes attraktive spil under dansk lovgivning, flytter disse spillere blot til udenlandske spil.
- Grænsen mellem betalingsspil – som efter dansk lov vil kræve en særlig tilladelse – og fuldt lovlige gratis spil er under kraftig erosion.
- Det er ikke realistisk at regulere og styre internet-spillemarkedet

fattelse, at den fremtidige udvikling på markedet i høj grad er afhængig af, hvilken rolle staten vælger at spille. Arbejdsgruppen argumenterer for, at det faktisk er muligt gennem en strategi, som satser på både nye kontrolmidler, økonomiske incitamenter og internationalt samarbejde at *inddæmme* den globalisering af spillemarkedet, som internettet er årsag til.



National internetstrategi på spilleområdet

“

Den danske model for regulering af spillemarkedet, som baserer sig på en forudsætning om et nationalt afgrænset og kontrollerbart territorium, er ved at komme under pres fra det globale internet. Den monopolstilling, som de statslige spilleselskaber har i form af lovgivning og et stærkt udbygget distributionsapparat, er reelt blevet brudt ved internettets fremkomst. Spillemarkederne er begyndt at overlappe hinanden og danne omridset af et potentielt set globalt spillemarked. Med henblik på at inddæmme truslen fra de udenlandske spiludbydere, som ulovligt udbyder deres spil i Danmark, foreslås det, at staten sætter ind med en blokering af betalingstransaktioner til udenlandske udbydere. Samtidig bør der udbydes attraktive danske spil på internettet. På længere sigt er der derfor gode muligheder for at forankre princippet om nationalt regulerede spillemarkeder i internationale aftaler. Både USA samt hovedparten af de europæiske lande er modstandere af et globalt marked for spil.

”

7.1. Den danske model under pres

7.1.1. Den fagre nye spilleverden

At spille over internettet giver isoleret betragtet mange fordele for spilleren som forbruger. Internettet giver for det første en let adgang til at spille. Gevinsterne vil for det andet med stor sandsynlighed blive højere, fordi spiludbydere vil kunne spare det tidligere fordyrende distributionsled for til gengæld at hæve tilbagebetalingsprocenten. Internettet vil for det tredje udvide spilsortimentet med udviklingen af nye spil, der kun er mulige på internettet. Hvis internetspillemarkedet får lov til at udvikle sig uden indgreb fra statens side, vil danskerne for det fjerde med stor sandsynlighed opleve en langt højere grad af konkurrence på markedet, idet det danske marked vil forvandle sig fra være et statskontrolleret nationalt marked til at fungere som et frit internationalt marked.

Internettet indebærer imidlertid også farer for selvsamme forbruger. Som beskrevet i kapitel 6 opløser internettet grænsen mellem det private og det offentlige rum, idet det nærmeste spil populært sagt kun er et klik væk. Det betyder, at unge i langt højere grad end det i dag er tilfældet, vil komme inden for rækkevidde af spil. Hermed øges også risikoen for ludomani. Internettet gør det samtidig vanskeligere for forbrugeren at bedømme en spilleudbyders troværdighed. Risikoen for snyd er uden tvivl væsentlig større, når man spiller på internettet. Internettet forstærker således umiddelbart behovet for en stærk forbrugerbeskyttelse. En sådan beskyttelse kan imidlertid ikke garanteres på det globale spillemarked på internettet.

Med internettets udbredelse som et af fremtidens vigtigste medier for handel med digitale varer og tjenesteydelser er det dog ikke kun hensynet til beskyttelsen af de danske forbrugere, som står på spil, men hele *den danske model* for reguleringen af spillemarkedet.

I et historisk perspektiv udgør forbrugerbeskyttelse sammen med kriminalitetsbekæmpelse og ønsket om at begrænse privat profit for i stedet at finansiere almenvelgørende formål med indtægterne fra spil de fire centrale målsætninger, som har været styrende for den danske lovgivning på området siden enevælden og om hvilke, der i dag tillige hersker en bred konsensus i Folketinget.

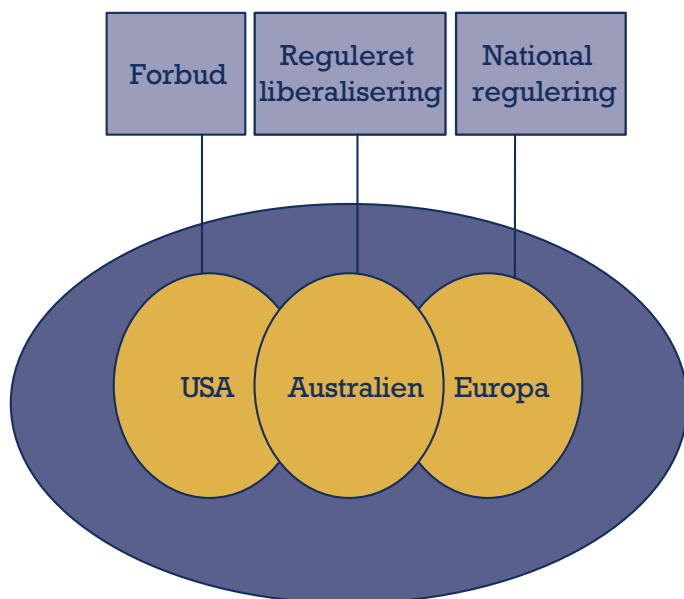
Målsætningerne opfyldes i dag gennem en struktur, hvor staten spiller den helt centrale rolle, idet den med sin regulering og kontrol ikke bare sørger for beskyttelse og bekæmpelse af kriminalitet, men tillige med spilleselskaber som Tilstjenesten og Klasselotteriet også sørger for, at overskuddet fra markedet kanaliseres til almenvelgørende formål. Ved siden af staten findes en række private udbydere, som på lige fod med staten enten udlodder overskuddet til almenvelgørende formål, eller som til gengæld for deres licenser og tilladelser betaler høje afgifter til statskassen.

Med internettet og dermed risikoen for en efterfølgende globalisering af det danske marked risikerer strukturen i den danske model med sin vægt på en høj grad af regulering at blive undermineret. Det vil sandsynligvis ske i takt med udviklingen af e-handel, jf. kapitel 6. Den danske model er med andre ord kommet under pres i en situation, hvor der hverken eksisterer internationale regler eller myndigheder, der på et globalt marked effektivt kan beskytte spilleren, sikre at overskuddet går til almenvelgørende formål i de enkelte lande o.s.v.

7.1.2. Tre verdensdele – tre forskellige strategier

På grund af internettet mærker Danmark i langt højere grad end det tidligere har været tilfældet til konsekvenserne af, at andre lande tillader deres spiludbydere at målrette deres virksomhed mod andre staters borgere. Internettet er katalysator for *et sammenstød* mellem den danske reguleringsmodel, som insisterer på et nationalt afgrænset marked, og reguleringsmodellerne i visse andre stater, som ser globaliseringen via internettet som en mulighed for den hjemlige spilindustri til at “eksportere” til resten af verdenen. Denne forskel kommer ikke overraskende især til udtryk i landenes forskellige holdninger til reguleringen af spil på internettet.

En sammenligning med de vestlige lande, som Danmark normalt måler sig med, viser, at det i princippet er muligt at følge tre forskellige strategier i spørgsmålet om reguleringen af internettet på spillemarkedet. Som idealtypiske eksempler har arbejdsgruppen sat fokus på tre kontinenter, henholdsvis USA, Australien og Europa.



7.1.3. Forbud i USA

”It is vital that we legislate to prevent the Internet from being used as an instrument of gambling and establish an effective mechanism – specifically tailored to this new medium – for enforcing that prohibition” (Senator Jon Kyl, US Senate, 19. november 1999).”

Som citatet fra senator Jon Kyl, en af de centrale politiske skikkelser på spilleområdet i USA, viser, så står forbudsstrategien i centrum for debatten i USA, hvor særligt kasinospil på internettet – oftest udbudt fra de caribiske øer, jf. kapitel 6, – er populære blandt amerikanerne. Samme konklusion nåede en kommission – nedsat af Kongressen og præsidenten – efter 2 års arbejde frem til i en omfattende rapport om spil i USA (“National Gambling Impact Study Commission Final Report”, 1999). I rapportens kapitel om internettet anbefalede kommissionen at opretholde forbudet mod internetspil i USA og forstærke kampen mod de ulovlige udbydere.

Som begrundelse for et forbud i USA er først og fremmest blevet anført de sociale omkostninger og ikke mindst frygten for at internettet bliver årsagen til en eksplosion i antallet af ludomaner. Internettets største fordele bliver i dette perspektiv til internettets største ulemper:

- Spillet kommer direkte ind i hjemmet.
- Omkostningerne ved at finde og gennemføre spillet er som udgangspunkt minimale.
- Den nye teknologi kan skabe individualiserede interaktive spil.
- Internettet vil endeligt bringe spil helt tæt ind på livet af unge, som gennem deres private computere kan få adgang til at spille.

Især udbredelsen af elektroniske kasinoer og spilleautomater på nettet – spiltyper, hvor ludomanirisikoen efter amerikansk erfaring er størst – forventes at ville give problemer.

I USA anses spil over internettet efter gældende ret for at være forbudt⁹. Imidlertid er lovgivningens forbud ikke målrettet mod internettet. “The Wire Act” fra 1961 forbyder alene al spil via elektroniske kommunikationsmidler.

Det amerikanske Justitsministerium er af den opfattelse, at det nuværende forbud er tilstrækkeligt. Flere retssager er således allerede blevet vundet mod amerikanske borgere anklaget for at have medvirket til foranstaltning eller formidling af illegalt internet spil fra de caribiske stater.

Kritik af The Wire Act for ikke at være specielt rettet mod internettet er ikke desto mindre baggrunden for senator Jon Kyls fremsættelse i 1997 af “The Internet Gambling Prohibition Act” i Kongressen. Det såkaldte Kyl-forslag indeholder et specielt forbud mod internet spil og foreslår samtidig indførelse af særlige foranstaltninger til bekæmpelse af illegale internetudbydere. Som de væsentligste kan nævnes en forhøjelse af strafferammen, samt kravet om, at en internetudbyder skal kunne blokere for kommunikation mellem en illegal spiludbyder og amerikanske spillere, såfremt myndighederne anmoder internetudbyderen herom.

Kyl-forslaget blev d. 19. november 1999 vedtaget af senatet under titlen Senate Bill 692. I overensstemmelse med den amerikanske forfatning skulle forslaget herefter have været behandlet i repræsentanternes hus. Denne procedure blev imidlertid overflødiggjort ved fremsæt-

9. Til trods for forbuddet udbydes der i USA faktisk lovlige internet spil. Det sker i de autonome indianerterritorier, hvor spilindustrien indenfor de sidste år er blevet en væsentlig indtægtskilde. Indianernes internet spil er dog under angreb fra flere sider i den amerikanske debat.

Uddrag fra senator Jon Kyls fremsættelsestale i Senatet:

“It prohibits any person engaged in a gambling business from using the internet to place, receive, or otherwise make a bet or wager, or to send, receive, or invite information assisting in the placing of a bet or wager..... provides criminal penalties for violations, authorizes civil enforcement proceedings by Federal and State authorities, and establishes mechanisms for requiring Internet service providers to terminate or block access to material or activity that violates the prohibition (Kyl, november, US Senate; 1999).”

telsen af et næsten enslydende forslag i repræsentanternes hus ved Bob Goodlatte allerede d. 21. oktober 1999. Efter behandling i forskellige komiteer kom det til en første afstemning d. 17. juni 2000. Forslaget blev støttet af et flertal, men blev ikke vedtaget, da det ikke opnåede et flertal på de krævede 2/3 af stemmerne. Forhandlingerne om at stoppe internetspil fortsætter nu i repræsentanternes hus på baggrund af et nyt, men lignende forslag – “Comprehensive Internet Gambling Prohibition Act of 2000” – fremsat af medlemmet Conyers¹⁰.

Arbejdsgruppen mener, at et forbud efter amerikansk forbillede hverken er en realistisk eller en ønskelig strategi i Danmark. Som beskrevet i forrige kapitel er spil allerede en fast del af vores hverdag og i takt med, at internettet bliver et de af vigtigste kommunikations- og underholdningsmedier i det danske samfund, synes det unaturligt at forbyde spil på internettet.

Selvom internettet som et hypereffektivt distributionsmedie ganske givet vil øge omfanget og eksponeringen af spil i samfundet og dermed også risikoen for ludomani hos danskere, så er det arbejdsgruppens opfattelse, at den teknologiske udvikling i kølvandet på internettet også vil give mulighed for at udvikle effektive beskyttelsesforanstaltninger.

Med internetteknologien bliver det muligt at gennemføre en effektiv overvågning af spilforbruget for de enkelte spillere. Det vil også blive muligt at indføre obligatoriske pauser. De nye tekniske muligheder er i virkeligheden mangfoldige med internetteknologien. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den nye teknologi under de rette forudsætnin-

10. Det er muligt at læse Kyl-forslaget såvel som det nyeste forslag af Conyers i deres helhed, samt at få opdaterede oplysninger om den politiske forhandlingsproces i Kongressen på dennes hjemmeside: www.house.gov.

ger vil kunne styrke forebyggelsen af ludomani i en grad, som ikke har været mulig med de traditionelle spillemedier¹¹. Ludomanihensynet, som spiller en afgørende rolle i den amerikanske debat, taler således snarere for regulerede spil på internettet.

Som eksempel på, hvor der er reguleret adgang til at udbyde spil på internettet, har arbejdsgruppen fokuseret på Australien, hvor en række delstater i dag allerede har givet eller forventes at give tilladelse til private udbydere.

7.1.4. Reguleret liberalisering i Australien

Australien må i dag betragtes som det førende land, for så vidt angår udviklingen og udbud af spil over internettet. I dag udbydes der spil over internettet fra ca. 14 selskaber med licens i 6 forskellige delstater (Northern Territories, North West Territories, ACT, Tasmania, Victoria og Queensland). Antallet af selskaber forventes at stige i løbet af de næste år, når de resterende delstater og territorier i Australien får gennemført den nødvendige lovgivning.

I føderationen Australien er reguleringen af spil et delstatsanliggende. På føderalt niveau har man således alene vedtaget et udkast til en model for reguleringen af spil over internettet (The Draft Regulatory Control Model), som delstaterne kan vælge at følge i udformningen af deres regulering.

Delstaternes regulering af spillemarkedet i Australien er særligt karakteriseret derved, at den ikke forhindrer de private spilleselskaber i at udbyde spil til andre borgere. Der er således ikke alene tale om et liberaliseret marked, hvor selskaber frit kan søge om licens hos myndighederne i den række af delstater eller territorier, som har lovgivningen på plads. Det er også et åbent marked, som satser på at eksportere til resten af verdenen.

Et eksempel på disse nye globalt orienterede selskabstyper er Centrebet, som er etableret i Alice Springs, Northern Territories. Selskabet blev grundlagt i 1992 af en lokal bookmaker. I 1996 fik Centrebet så sin

11. Arbejdsgruppen henviser bl.a. til australske rapporter: "Australia's Gambling Industries", Productivity Commission, 1999, samt "Netbets – A review of on-line gambling in Australia", Senate Select Committee on Information Technologies, 2000".

første hjemmeside for allerede i 1997 at lancere en dansk webside. I løbet af 1998 lancerede Centrebet sider på norsk, svensk og finsk. Centrebet har i høj grad målrettet sin virksomhed efter det skandinaviske marked, fordi adgangen til og brugen af internet er så udbredt i befolkningen (cirka 20 % af Centrebets omsætning stammer fra skandinaviske kunder).

I overensstemmelse med sin globale markedsstrategi har Centrebet i dag over 30.000 faste klienter fra omkring 80 lande¹². Centrebets udviklingsdirektør, Mr. Michael Miller regner med, at den fremtidige vækst vil komme fra udenlandske markeder.

“In terms of geography we expect to recruit somewhere between three per cent and five per cent of our future new clients from within Australia and the remaining 95 per cent to 97 per cent from offshore” (Netbets – A review of on-line gambling in Australia, Senate Select Committee on Information Technologies, 2000, s. 17).

Centrebet har været en succes. Faktisk er den nu blandt de fem største internetsider overhovedet i verden med mellem 20.000 og 100.000 hits per dag. I 1997 beløb dets omsætning over internettet sig til 50 procent af den samlede australske e-handel (“Netbets – A review of online gambling in Australia”, Senate Select Committee on Information Technologies, 2000). Spil over internettet må på den baggrund betegnes som en vigtig og voksende internetindustri i Australien.

Den australske model med en reguleret liberalisering af markedet for spil over internettet har uden tvivl en række fordele for både den australske forbruger og den australske økonomi. De australske udbydere med licens tilbyder velregulerede spil. Hertil kommer, at “internet-spilindustrien” – ligesom andre internetbaserede virksomheder – er en vækstindustri og har potentialet til at generere stigende eksportindtægter til Australien¹³.

12. Centrebet, som siden 1998 ejes af det amerikanske selskab, Jupiters Ltd, sælger ikke længere til amerikanske borgere som en konsekvens af risikoen for at ejerne bliver retsforfulgt i USA.

13. Sydafrika har med stor interesse studeret Australiens succes med at etablere en industri for internetspil. I regeringsrapporten *Project South Africa – Internet Gaming and South Africa: Implications, Costs and Opportunities* (august 1999) er det vurde-

Australien i strid med sig selv

I spørgsmålet om internetspil kan man i Australien for tiden iagttage en konflikt mellem det føderale regeringsniveau og de enkelte delstatsregeringer. Den føderale regering er bekymret for, at internettet allerede er årsagen til en eksplosion af nye tilfælde af ludomani, og regeringschefen John Howard, som tidligere har argumenteret for et forbud mod internetspil, har derfor fornylig gennemført et moratorium for udstedelsen af tilladelser til nye internetspil i mindst et år.

De australske delstater anser desuden en høj grad af regulering for at være et værdifuldt markedsføringsredskab for også udenlandske internetspilleselskaber, som af den grund vil vælge at placere sig i Australien med henblik på at udbyde spil globalt.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan Australien med rette beskrives som en føre nation i forhold til udviklingen af internationale internetspil indenfor rammerne af et reguleret privat marked. Imidlertid er det også arbejdsgruppens opfattelse, at den australske model ikke er bæredygtig på længere sigt. Modellen risikerer at komme under pres både indefra af spilleselskaberne og udefra af det internationale samfund.

Den australske model kan ikke garantere, at internetselskaberne forbliver i landet i stedet for at søge mod mindre regulerede markeder. Det kan således blive overordentligt vanskeligt at opretholde en høj regulering og beskatning på grund af risikoen for, at selskaberne i tilfælde af utilfredshed etablerer sig et andet sted. Australien risikerer på længere sigt en regulerings- og afgiftsflugt fra selskaber, som i dag er etableret i Australien.

Udviklingen i Storbritanniens bookmakerbranche er et godt eksempel på denne risiko. I Storbritannien betragtes bookmakerbranchen – i modsætning til de øvrige europæiske lande – som almindelig erhvervsvirksomhed og har derfor i modsætning til de velgørende lotterier haft fri adgang til at indgå væddemål over internettet.

Men selv den meget lave afgift på mellem 6,75 og 9 procent på væddemål har imidlertid ikke forhindret en række bookmakere i at etablere sig udenfor Storbritannien, efter først at have opbygget et

ringen, at Sydafrika har gode muligheder for via internettet at blive en af de dominerende på det globale spilmarked (“Netbets – A review of online gambling in Australia”, Senate Select Committee on Information Technologies, 2000).

trofast klientel og et godt renommé. Fra skatteparadiser som kanaløerne og Gibraltar udbyder de i dag over internettet således stadig spil til englænderne. Som en konsekvens heraf har regeringen været under stærkt pres fra de hjemlige bookmakere om at sænke afgiften yderligere, alternativt helt at fjerne den¹⁴.

Eksemplet viser, at der er en velbegrundet risiko for, at staten på længere sigt ikke vil kunne opretholde en høj beskatning og garantere sine borgere en høj grad af beskyttelse på et liberaliseret og globalt marked. Af hensyn til at tiltrække/holde på virksomhederne vil den have et stærkt incitament til at sænke afgifterne til et minimum og lempe tilsvarende på eventuelle omkostningskrævende reguleringskrav.

I det internationale samfund kan man samtidig iagttage klare tegn på, at der blandt toneangivende stater som USA og flertallet af de europæiske lande, jf. også det senere afsnit 7.1.5, er ved at blive formuleret en klar norm om, at det er uacceptabelt, at stater ikke forhindrer nationale spilleselskaber i at udbyde spil til andre landes borgere, medmindre der foreligger særlige aftaler herom. De australske delstater, som med deres politik medvirker til at bryde andre landes lovgivning¹⁵, risikerer at fremstå som pirater i det internationale samfund. Denne risiko vil blive stadig mere aktuel i takt med at spil i løbet af de næste år sandsynligvis vil finde vej til den udenrigspolitiske dagsorden i både USA og Europa. Arbejdsgruppen forventer således, at spil – på grund af internettet – vil gå fra alene at være et emne i indenrigspolitikken til som noget nyt også at blive et emne i udenrigspolitikken.

I USA er denne proces allerede fremskreden. I den tidligere nævnte *The National Gambling Impact Study Commission Final Report* fra 1999 er en af anbefalingerne, at den amerikanske regering i sin udenrigspolitik tager initiativ til at presse andre lande til ikke at huse spilleselskaber, som tjener penge på amerikanske spillere. Det tidligere nævnte aktuelle Kyl-lovforslag vedrørende et direkte forbud mod internet spil indeholder et lignende krav.

Det mest markante tegn på, at spil er ved at blive til et emne i den

14. Finansminister Gordon Brown har den 7. marts 2001 bebudet at ville fjerne afgiften helt fra og med næste år.

15. Australske Centrebet udfører strafbare handlinger efter den danske spillelovgivning ved i dag at tilbyde sine bookmakerspil målrettet til danskerne, jf. kapitel 11 om straf.

Uddrag af "Internet Gambling Funding Prohibition Act"

Sec. 4. Internet Gambling In Or Through Foreign Jurisdictions

- a) **In General** – it is the sense of the Congress that, in deliberations between the United States Government and any other country on money laundering, corruption, and crime issues, the United States Government should encourage the enactment and enforcement of laws in such country to prevent Internet gambling and the use of the financial payment and transfer systems to facilitate Internet gambling.
- b) **United States Votes In International Financial Institutions** – The Secretary of the Treasury shall instruct the United States Executive Directors of each international financial institution (as defined in section 1701 (c) of the International Financial Institutions Act) to oppose any loan, disbursement, or other utilization of resources by the international financial institution, other than to address basic human needs, for any country that the Secretary of the Treasury determines
 - (1) permits a high level of participation in, and the use of the financial payment and transfer systems to facilitate, Internet gambling by United States citizens and residents; and
 - (2) is not effectively implementing measures to limit participation in, and the use of the financial payment and transfer systems to facilitate, Internet gambling by United States citizens and residents.
- c) **Denial Of Access To The Payment System** - In case of any country with respect to which Secretary of the Treasury has made a determination under subsection (b), the Secretary and the Board of Governors of the Federal Reserve System shall take such action as the Secretary and Chairman of the Board, after joint consultation, determine to be appropriate to limit or preclude access to the United States payment system by financial institutions that are chartered by, or organized under the laws of, such country or have their principal places of business within such country.
- d) **Report Required** - The Secretary of the Treasury shall submit an annual report to the Congress on the deliberations between the United States and other countries on issues relating to Internet gambling.

amerikanske udenrigspolitik finder man dog i et nyt lovforslag om forbud mod brugen af betalingskort og andre betalingsformer i banksektoren til betaling af spil over internet ("Internet Gambling Funding Prohibition Act")¹⁶.

16. Forslaget kan findes og læses i sin helhed på Kongressens hjemmeside www.house.gov.

Forslaget blev fremsat i Repræsentanternes Hus d. 10 maj 2000 og må anses for at være et af de mest vidtgående politiske initiativer hidtil i kampen mod de ulovlige internetspiludbydere. Forslaget indeholder dels et krav om, at regeringen sætter internetspil på dagsordenen i de internationale forhandlinger om emner som hvidvaskning og korrup-tion, men bemyndiger også den amerikanske finansminister til at iværk-sætte *strafsanktioner* overfor lande, som i forbindelse med spil over internettet ikke effektivt forhindrer pengeoverførsler fra og til ameri-kanske spillere gennem banker og andre betalingsformer som kredit-kort. Der peges i forslaget specifikt på muligheden for at nægte be-stemte landes banker adgang til det amerikanske pengesystem.

Forslaget var i marts 2001 endnu til udvalgsbehandling i Repræsen-tanternes Hus.

7.1.5. National regulering i Europa

Det store flertal af de europæiske lande har givet eller forventes at give tilladelse til spil over internettet i overensstemmelse med en politik, der tillader regulerede (og oftest statsligt kontrollerede) spil, der kun hen-vender sig til landets egne borgere. Den europæiske enighed er bl.a. kommet til udtryk i forbindelse med retssagerne ved EF-domstolen, jf. kapitel 5, hvor landenes regeringer i de hidtidige retssager har indgivet indlæg til fordel for en bevarelse af staternes ret til at selv at fastlægge reglerne på spillemarkedet.

Som markant undtagelse giver Storbritannien sine bookmakere uhindret adgang til at målrette deres virksomhed mod andre lande som f.eks. Danmark. Som tidligere nævnt er årsagen, at bookmakeren hi-storisk set ikke er blevet betragtet som en spiludbyder, men som udøver af almindelige erhvervsvirksomhed. Bookmakerne bliver derfor ikke reguleret som spil. På selve det spillepolitiske område er der dog ikke tvivl om, at Storbritannien støtter princippet om nationalt regulerede markeder. The Gaming Board for Great Britain deltager således også aktivt i møderne i de europæiske spillemyndigheders samarbejdsforum GREF (Gaming Regulators European Forum). GREF (www.gref.net) har fungeret som forum for debat og vidensudveksling i 10 år.

Som en af sine mest betydelige handlinger udarbejdede GREF i

Tipstjenestens monopol udfordres fra London

- Telegram fra Ritzau - 07.12.2000.

"Dansk Tipstjenestes monopol på sportsspil i Danmark bliver nu for alvor udfordret på internet. I starten af januar åbner firmaet Bet24 for bookmakingspil på internet. Firmaet har adresse i London, men initiativet er rent dansk. Bag Bet24 står tidligere markedschef i Dansk Tipstjeneste, Holger Kristiansen. Manden designede Tipstjenestens bookmakingspil Oddset, der havde premiere i 1994.

- Rent forretningsmæssigt er det det rigtige tidspunkt at starte bookmaking på internet. Folk er ved at være modne til betaling over nettet, forklarer Holger Kristiansen til TIPS-bladet fredag. Holger Kristiansen forlod Dansk Tipstjeneste for et år siden og startede fodbold-sitet Bold.dk. Her har han nu trukket sig ud af den daglige ledelse, er flyttet til London og i gang med at færdigetablere Bet24, der ud over ham selv får to ansatte."

71

Forslag til en national internetstrategi på spilleområdet

1998 på sit møde i Helsinki et etisk kodeks, som klart lagde normerne fast for de europæiske staters fremtidige adfærd i forhold til internettet. Som et af de vigtigste punkter indeholder kodekset en retningslinie, som siger, at eventuelle internetspil udelukkende bør henvende sig til landets egne borgere, og at de alternativt kun må udbydes til borgere i lande med hvem, der er indgået særlige internationale aftaler (kodekset er vedlagt som bilag til rapporten). Kodekset har ikke nogen folkeretslig værdi, men er ikke desto mindre et markant udtryk for de europæiske landes enighed om normerne for reguleringen af spil på internettet.

7.1.6. En internationalt synlig internetstrategi på spilleområdet

Som nævnt i begyndelsen af kapitlet støder også landenes forskellige spillepolitikker sammen i takt med, at spillemarkedene begynder at overlape hinanden på grund af internettet.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der tale om konflikter mellem stater, som bedst løses gennem forhandlinger om et fælles sæt spilleregler i f.eks. OECD eller WTO.

I lyset af den europæisk-amerikanske enighed om, at spillemarkedet bør reguleres nationalt, bedømmer arbejdsgruppen udviklingen af en international konsensus omkring princippet om nationalt afgrænsede markeder som værende realistisk.

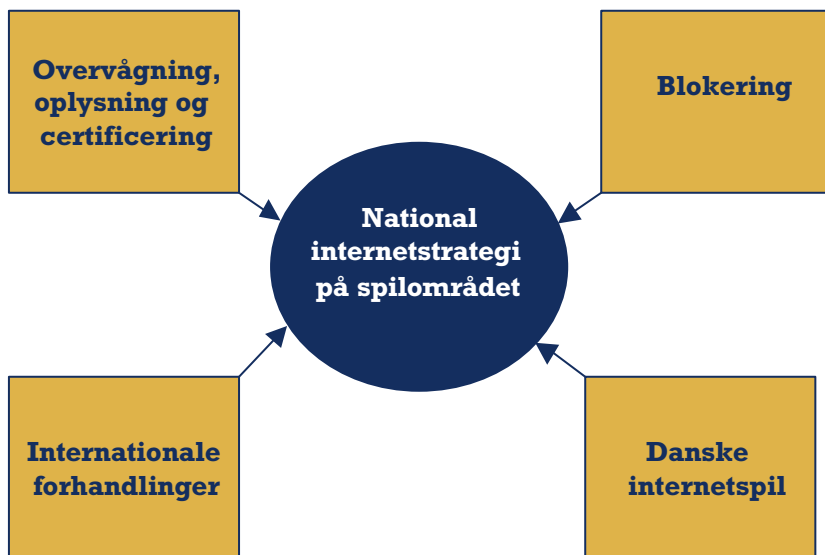
Arbejdsgruppen skal derfor anbefale, at Danmark udvikler *en internationalt synlig internetstrategi* på spilleområdet med henblik på dels at fremme etableringen af et fælles normsæt i det internationale samfund, og dels at inddæmme den globalisering af det danske marked, som allerede har fundet sted og som indenfor en kortere årrække uden tvivl vil tage fart, hvis ikke staten griber ind overfor de ulovlige udenlandske udbydere på internettet.

Internettet har placeret staten på en pinebænk for så vidt angår dens muligheder for at håndhæve de strafbelagte forbud mod at udbyde spil i Danmark uden tilladelse. Internettet har medført, at det territorium, hvor spillelovgivningens forbud skal håndhæves, potentielt set er blevet globalt. For kan en handling siges at have virkning i Danmark, så falder denne indenfor dansk jurisdiktionskompetence, jf. kapitel 11 om strafansvar. Problemet er, at det strafbelagte forbud som regel ikke vil kunne håndhæves overfor udbydere, som er etableret i udlandet. Staten vil altså ikke med truslen om straf mod illegalt udbud af spil være i stand til at kontrollere spillemarkedet på internettet.

Arbejdsgruppen har i erkendelse heraf undersøgt muligheden for at udvikle alternative kontrolmidler. Til grund for undersøgelsen er der taget udgangspunkt i en betragtning om, at de drastisk faldende transaktionsomkostninger ved salg og markedsføring over internettet er en af de vigtigste årsager til, at det danske marked i stigende grad risikerer at blive mål for f.eks. australske spilleselskabers markedsføring og salg, jf. også kapitel 6.

Et middel til i hvert fald på kort sigt at *inddæmme* den stigende globalisering af spillemarkedet kan for statens vedkommende bestå i atter at øge transaktionsomkostningerne for de udenlandske udbydere, der i dag uden problemer tilbyder spil til danskere over internettet.

På baggrund af ovenstående betragtning præsenteres i næste afsnit forslaget til en internetstrategi med fire elementer:



7.2. Forslag til en national internetstrategi på spilleområdet

7.2.1. Blokering

Indledningsvis kan der peges på at staten i visse tilfælde pålægger private en særlig tilsynspligt. Som et eksempel kan der peges på bekendtgørelse nr. 991 af 6. november 2000 om informations- og indholdstjenester med integreret taksering (tidligere service 900-tjenester), der er udstedt i medfør af lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. Bekendtgørelsen pålægger udbydere af telenet eller informationstjenester en særlig tilsynsforpligtelse i forhold til viderefordelingen af overtakserede abonnementsnumre (de såkaldte service 900 numre) til udbydere af informations- eller indholdstjenester. Telenetudbyderen skal blandt andet påse, at spil ikke udbydes over de overtakserede service 900 numre. Tilsynsplikten omfatter også en pligt til at fratage allerede viderefordelte numre i tilfælde af, at lovens bestemmelser overtrædes.

Arbejdsgruppen har overvejet muligheden af at gennemføre en lignende tilsynspligt i forhold til spil på internettet. I givet fald kunne den

Uddrag fra Forskningsministeriets bekendtgørelse om informations- og indholdstjenester med integreret taksering (tidligere service 900-tjenester).

Tilsyn

§ 14. Pligten til at påse, at regler fastsat i medfør af § 28, stk. 1 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (§§ 4-11 og § 13, stk. 1, nr. 2, stk. 2 og 4) overholdes, påhviler i medfør af lovens § 28, stk. 2 og 3, den udbyder af telenet eller teletjenester, som har videretildelt den involverede udbyder af informations- eller indholdstjenester det overtakserede abonnentnummer.

Stk. 2. Udbydelse af telenet eller teletjenester skal i medfør af den i stk. 1 nævnte bestemmelse afvise at videretildele en udbyder af informations- eller indholdstjenester et nummer eller fratage denne et allerede videretildelt nummer, hvis udbyderen af informations- eller indholdstjenesten ikke inden for en af teleudbyderen fastsat kort frist godtgør, at bestemmelserne udstedt i medfør af lovens § 28, stk. 1, fremover vil blive overholdt, eller hvis der gentagne gange sker overtrædelser af reglerne.

gøres gældende overfor de danske internetudbydere, som giver adgang til de ulovlige spillehjemmesider på internettet.

7.2.1.1. Digitale forbrydelser

Det internationale samfund befinder sig i et vadested i spørgsmålet om regulering af internettet. Emnet regulering debatteres i alle de store internationale fora som led i bestræbelserne på at udvikle en konsensus omkring principperne for en regulering af internettet, som af de fleste eksperter vurderes til nødvendigvis at basere sig på internationalt eller globalt anerkendte principper¹⁷. En af de centrale problemstillinger er bekæmpelsen af de såkaldte digitale forbrydelser, dvs. traditionelle forbrydelser, som udøves via internettet – og som netop derfor begås uden større risiko for at blive opdaget.

En liste over kendte digitale forbrydelser ville i Danmark omfatte:

- Brud på ophavsretten (piratkopier)
- Børneporno
- Kreditkortsvindel

17. Jf. bl.a. "Verantwortung im Internet" (Waltermann og Machill (red.), 2000) og "Civilizing the Internet", (Kizza, 1998).

- Spam (uønskede henvendelser)
- Spionage (hackere)
- Viruser.

Arbejdsgruppen anbefaler, at illegalt udbud og formidling af spil føjes til listen over digitale forbrydelser i Danmark.

Listen over digitale forbrydelser er med få variationer en international liste, som bliver brugt som udgangspunkt i en debat om, hvorvidt internettet vil forvandle sig til en lovløs zone, hvis der ikke kommer en eller anden form for regulering. I fokus for denne internationale debat står forholdet mellem regulering og selvregulering på internettet. Tilhængere af regulering overvejer i særlig grad muligheden for at filtrere internetkommunikationen med henblik på at blokere for ulovlig kommunikation¹⁸.

7.2.1.2. Hvordan blokerer man kommunikation på internettet?

Teknisk set kan der skelnes mellem to blokeringsteknikker:

- “Application-level” blokering,
- “Packet-level” blokering

Application-level blokering sker ved hjælp af en såkaldt “proxy-server”, som giver mulighed for at sammenligne kundernes anmodninger om internet kommunikation med en liste over adresser (URL’s) på hjemmesider, som bryder den danske lovgivning. Hvis en adresse på en hjemmeside figurerer på listen afvises kundens anmodning.

Packet-level blokering sker ved hjælp af en såkaldt “router”. Informationer over internettet bliver kommunikeret i små pakker, dvs. informationen bliver splittet op i en masse små dele, som finder hver deres (den hurtigste) vej til modtageren. Denne teknik er også forklaringen på, hvorfor internetkommunikation er så effektiv. Routeren er lavet til at behandle disse pakker. Den undersøger hver pakkes Internet Proto-

18. Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i følgende internationale analyser af teknikken: “Gambling on the Internet”, (Report to the International Association of Gaming Regulators (www.iagr.org); 2000,) og “Report on Australia’s Gambling Industries”, (Australia’s Productivity Commission, 1999).

Fransk domstol tvinger Yahoo til at blokere for franskmænds adgang til auktionshjemmeside med nazistiske materialer.

I en afgørelse mandag d. 20. november 2000 ved en domstol i Paris, blev den amerikanske internetvirksomhed Yahoo Inc. pålagt inden 3 måneder teknisk at sætte sig i stand til at blokere for franske borgeres adgang til Yahoo's auktionshjemmeside på internettet. Baggrunden er, at en anti-racistisk og anti-semitisk studentergruppe i begyndelsen af år 2000 stævtede amerikanske Yahoo Inc., som også er etableret i Frankrig, med påstand om, at internetvirksomheden overtrådte den franske lovgivning ved at give franske borgere adgang til en auktionshjemmeside, hvor man også kan købe og sælge nazistiske materialer. Afgørelsen, som sandsynligvis vil blive appelleret til en højere domstol, anses af eksperter i internetjura for at være epokegørende, fordi den udvider grænserne for, hvornår den nationale lovgivning skal håndhæves på internettet. I den konkrete sag beordrer den franske dommer Yahoo til gennem blokering at efterkomme det franske forbud mod salg af nazistisk materialer *uanset*, at computere, indhold og firma befinder sig i USA. Dommeren vurderer – efter at have hørt flere eksperter – at en blokering fra Yahoos side kan blive op til 90 procent effektiv. Yahoo's datterselskab i Frankrig følger allerede den franske lovgivning og tillader ikke salg af nazistiske materialer på dets hjemmeside.

kol adresse (modtagerens adresse) og sender den videre i retning af den relevante udgangsport. Blokering foregår her ved at routeren bliver omprogrammeret til ikke kun at checke modtagerens adresse, men også afsenderadressen, der sædvanligvis også er indeholdt i pakken. Routeren vil derefter uden problemer kunne sammenligne denne adresse med en liste over adresser på illegale spilsites med henblik på at blokere for pakkens videresendelse.

Ved siden af de ovennævnte blokeringsteknikker kan nævnes muligheden for at filtrere ved hjælp af særlig software programmer på brugerniveau, dvs. i den enkelte computer i det private hjem eller i det offentlige bibliotek installeres filtreringsprogrammer (som f.eks. programmet Net Nanny).

7.2.1.3. Hvorfor anses blokering generelt ikke for at være effektiv?

Blokering har en række mangler og indebærer visse samfundsøkonomiske omkostninger:

Hvem står bag internettet?

De forskellige aktører bag opbygningen af internettets struktur kan opdeles i:

- 1) *Netværksoperatører*, som stiller den overordnede kommunikationsinfrastruktur til rådighed (f.eks. telefonnettet, bredbånd eller satelitter m.v.).
- 2) *Internetudbydere eller Access provider*, som sælger adgangen til internettet.
- 3) *Hosts*, der udlejer plads på en server til kunder.
- 4) *Content provider*, der tilvejebringer den information, der er tilgængelig via www og som tilbyder serviceydelser som e-mail, søgemaskiner m.v.

- Teknisk set er det muligt at omgå blokering – både fra brugerside og fra udbyderside. Dette kræver dog en vis ekspertise.
- Blokering kan omgås ved at gøre brug af udenlandske internetudbydere. En virkelig effektiv blokering forudsætter derfor også et internationalt samarbejde.
- Det er ikke klart, hvor store omkostningerne i form af forsinkelser i kommunikationsstrømmen og udgifter til teknisk udstyr vil være ved indførelsen af blokeringsteknikken. Spørgsmålet er også: Hvem skal bære disse omkostninger?
- Blokering kan blive opfattet som censur, idet der er en vis risiko for at blokeringen rammer helt lovlige www-hjemmesider.

En del af disse kritikpunkter, som generelt fremføres mod blokering af kommunikation på internettet, synes dog mindre relevante på spilleområdet:

- Målet er ikke at blokere for tusinder af e-mails med illegalt indhold. Målet er at blokere for kommunikationen til et relativt lille antal illegale spillehjemmesider (ca. 10 hjemmesider skønnes i dag at være målrettet mod det danske marked, jf. Fischer og Lorenz udredning).
- Ved at blokere for egentlige spillehjemmesider er det usandsynligt, at man samtidig risikerer at fjerne adgangen til materiale eller andre sites, som ikke er forbudte.
- Selvom blokering kan omgås gennem enten spiludbyderen (der orienterer sine klienter direkte om adresseskift over e-mailen) eller spilleren, som bruger en internetudbyder i udlandet, så kan blokering af visse hjemmesider være tilstrækkelig omkostningsskabende til at af-

Hvorfor er internettet så vanskeligt at kontrollere?

Teknologien bag internettet er oprindeligt udviklet til brug for militærkommunikation i situationer, hvor det kunne forudses, at store dele af kommunikationsnetværket blev sat ud af spillet ved fjendtlige angreb. Grundideen var at sikre, at informationer altid når frem til bestemmelsesstedet selv om dele af netværket er ude af drift. Princippet for informationsflowet i internettet kan forsimplet beskrives således: Hvis der ikke er forbindelse et sted på nettet, så vil informationerne automatisk flyde til bestemmelsesstedet ad andre veje end den direkte vej. Dette princip for informationsflowet på internettet betyder, at ethvert forsøg på at dæmme op for bestemte informationer på nettet er meget sårbart overfor blot små huller i indsatsen (Uddrag af notits til arbejdsgruppen fra Forskningsministeriet af 7. juni 2000)

holde de fleste danskere fra at søge hjemmesiden. Denne effekt vil blive forstærket, hvis danskeren samtidig får let adgang til attraktive danske internetspil, jf. afsnit 7.2.2.

7.2.1.4. Udenlandske erfaringer med blokering

Arbejdsgruppen kender ikke til tilfælde, hvor blokering i dag er bragt til anvendelse af moderne demokratiske samfund som led i bekæmpelsen af ulovligt udbud af spil. I USA er muligheden dog sat højt på dagsordenen i debatten om bekæmpelsen af illegalt internetspil.

Den nationale spilkommissions rapport *National Gambling Impact Study Commission Report* (1999) har vurderet, at blokering samlet set er for omkostningsfuld en metode for det amerikanske samfund:

“Holding ISP’s responsible for information passed through their routers raises technical concerns. Most of the 6.500 ISP’s within the United States are local providers. Installing hardware that monitors information would be too costly for most operators and could lead to a dramatic slowdown in the general transmission of information on the Internet as well as the possibility of failures within the system. Likewise, filtering devices may rule out legally posted Web sites, including those with helpful information on where to receive treatment for problem or pathological gambling” (Internet gambling, 1999).”

I det tidligere nævnte Kyl-lovforslag om forbud mod internetspil spiller

blokering imidlertid en central rolle. Kyl-forslaget indeholder dog ikke en generel tilsynspligt svarende til den, som efter den tidligere nævnte bekendtgørelse udstedt i medfør af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet pålægges udbydere af telenet eller teletjenester i Danmark på service 900 området. Internetudbyderen har alene en strafbelagt pligt til at blokere for adgangen til bestemte adresser, hvis denne selv bliver bekendt med ulovligheder eller af myndighederne bliver notificeret om, at sådanne aktiviteter finder sted. I Australien er en sådan notifikationsmodel blevet indført ved lov med henblik på at fjerne hjemmesider med børneporno.

7.2.1.5. Blokering hæver transaktionsomkostningerne

I en samlet vurdering lægger arbejdsgruppen vægt på, at der internationalt er enighed om, at internetblokering hæver transaktionsomkostningerne for udbydere af ulovligt spil over internettet og således ud fra et ønske om netop at hæve transaktionsomkostningerne *isoleret set* må anses for at være et velegnet instrument til bekæmpelse af illegale internetspil. Risikoen for at blive blokeret vil gøre det både mere usikkert og betydeligt vanskeligere og dyrere at markedsføre spil målrettet til danskere over internettet.

I et større samfundspolitisk perspektiv er arbejdsgruppen imidlertid af den opfattelse, at det er tvivlsomt, om en pligt til at overvåge og blokere for kommunikation til ulovlige spillehjemmesider på nuværende tidspunkt kan anses for at være et politisk acceptabelt instrument.

7.2.1.6. Blokering og den danske IT-politik

Et forslag, som pålægger internetudbydere omkostninger og dermed i sidste ende risikerer at gøre det dyrere for kunderne at bruge internettet, vil være i modstrid med den danske IT-politik om at fremme den danske e-handel:

“Regeringens IT-politiske hovedlinje har, siden etableringen af en egentlig IT-politik tilbage i 1994, været at fremme brugen af IT og netværkssamfundet. Grundideen er, at det globale netværkssamfund og den nye økonomi er den ramme, hvori den danske velfærdsstat skal overleve og udvikle sig. En politik, som søger at afskærme Danmark fra den internationale udvikling vil hurtigt bringe den danske velfærdsstat ud på et sidespor. I stedet har

Internet og børneporno i Australien

I Australien har senatet vedtaget en ændring af kommunikationslovgivningen, hvorefter blokering af kommunikationen til bestemte adresser bliver en pligt for internetudbydere, så snart myndighederne notificerer dem om adresserne på ulovlige hjemmesider. Lovforslaget er særligt begrundet i ønsket om at beskytte børn og antages ikke at kunne anvendes i forhold til illegale spil.

Senate passes Internet Content Legislation

The amended bill

- establishes a complaints-based legal regime, using existing systems and methods of
- classifying content, administered by the Australian Broadcasting Authority (ABA),
- to regulate the carriage of content over the Internet;
- ensures, that Internet service providers (ISPs) are not, in the first instance, liable for material carried on their service, but that primary responsibility for such material lies with the creator of the material;
- ensures that, once notified of the existence of illegal or highly offensive material on their service, ISPs have a responsibility to remove or block access to such material;
- ensures that, in the case of overseas-hosted material, ISPs develop a Code of Practice which sets out the “reasonable steps” (including “technical and commercial feasibility”) that an ISP will take to block access to
- illegal or highly offensive overseas-hosted material
- provides that the ABA, rather than the service provider, will be the first point of contact for complaints about Internet content;
- establishes a community/industry body to monitor online material, to
- provide advice
- about the complaints mechanism, to provide community education and
- information and to
- operate a public complaints “hotline” to receive information from the public about
- offensive material and to pass on this information to the ABA and to relevant law
- enforcement agencies in Australia or overseas

(Ministry for Communications, Information Technology and the Arts)

regeringens IT-politik fokuseret på, at Danmark skal gå foran i udviklingen af netværkssamfundet gennem bl.a. digital offentlig døgnservice, opbygning af et højt IT-kompetenceniveau i befolkningen og nem og billig

adgang til netværksamfundets teknologier for alle befolkningsgrupper
“(Forskningsministeriet, 7. juni 2000).

Den danske IT-politiske holdning er udtryk for en generel holdning i hele EU. På Det Europæiske Råds topmøde i Lissabon d. 23. – 24. marts 2000 fremsatte de europæiske ledere den målsætning, at Europa om 10 år skulle være verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske økonomi. De europæiske regeringer var i den sammenhæng enige om, at en væsentlig forudsætning for denne målsætning er en voksende e-handel.

81

Forslag til en national internetstrategi på spilleområdet

7.2.1.7. Blokering og dansk retspolitik

Spørgsmålet om, hvorvidt spillelovgivningen bør pålægge internetudbydere en generel pligt til at overvåge med henblik på evt. at blokere for internetkommunikationen, kan ikke besvares uden overvejelser om, hvordan staten bekæmper andre typer af digitale forbrydelser. Spørgsmålet om blokering af illegalt spil på internettet bør efter arbejdsgruppens opfattelse også besvares i lyset af den generelle retspolitiske debat om bekæmpelse af digitale forbrydelser.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse valgt at tage udgangspunkt i Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet. Udvalget, som blev nedsat den 21. oktober 1997, skulle fremkomme med forslag om ændringer i straffeloven, der tager højde for den udvikling, som de ændrede økonomiske kriminalitetsmønstre og den moderne teknologi fører til, herunder også ændringer af retsplejelovens regler om indgreb i meddeleleshemmeligheden i lyset af de nye telekommunikationsformer. Udvalget afgav to delbetænkninger, hvoraf den sidste behandlede bekæmpelsen af børnepornografi på internettet (Delbetænkning II, nr. 1377, 1999).

Arbejdsgruppen noterer sig, at muligheden for at indføre en særlig tilsynspligt med henblik på at blokere for f.eks. ulovlige e-mails med børnepornografisk indhold ikke indgik i overvejelserne.

Et flertal anbefalede – som det mest indgribende af alle forslag – at stille som krav til internetudbydere, at de opbevarer logooplysningerne om e-mail i et bestemt tidsrum (op til 6 måneder)¹⁹.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at det ville være ude af

19. I det efterfølgende lovforslag, som blev fremsat d. 27. april og vedtaget d. 26. maj 2000, er dette forslag imidlertid ikke medtaget. Der viste sig et behov for at un-

Selvregulering skaber tillid

Handel bygger på tillidsrelationer mellem køber og sælger. På internettet, hvor der hele tiden må indgås ansigtsløse forpligtelser over lang afstand, er behovet for at opretholde et højt tillidsniveau i særlig grad afgørende for e-handlens muligheder for at blomstre. Den stigende anvendelse af certificering er udtryk for at erhvervslivet, eventuelt i samarbejde med myndighederne, etablerer særlige tillidsskabende foranstaltninger som et certifikat. Senest har Foreningen af Statsautoriserede Revisorer i foråret 2000 netop uddannet 30 revisorer til at kunne checke om e-butikken respekterer gængse forbrugerbeskyttelsesregler og datasikkerhed. De 30 revisorers nye speciale vil føre til, at revisorbranchen i løbet af få måneder vil tilbyde e-handelsvirksomheder, at de kan blive certificerede og reklamere med et webtrust-segl som tegn på, at de har passeret nåleøjet.

proportioner i forhold til internetudbydere at stille krav om en generel pligt til at overvåge internetkommunikationen med henblik på at blokere for kommunikationen til ulovlige spillehjemmesider. I sammenligning med illegalt salg og udbredelse af børnepornografi er ulovligt udbud af spil en mindre alvorlig forbrydelse.

Arbejdsgruppen indskærper imidlertid, at en dansk *host* har pligt til at fjerne ulovlige spillehjemmesider på serveren, hvis denne har viden om siden, eller hvis denne notificeres herom af myndighederne, jf. også om hostens ansvar i kapitel 11 om strafansvar.

En sådan retstilstand lægger op til, at de danske hosts indfører en høj grad af selvregulering. En selvregulering baseret på klare etiske kodeks vil samtidig være det bedste grundlag for et frivilligt samarbejde med myndighederne.²⁰

Get2nets ønske om at rense ud blandt dets hjemmesider har hidtil

dersøge de praktiske, tekniske og økonomiske konsekvenser nærmere, inden der tages endelige stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en pligt for internetudbydere og teleselskaber til at registrere logooplysninger og til at opbevare disse oplysninger i f.eks. 6 måneder. Justitsministeriet vil i samarbejde med Forskningsministeriet undersøge spørgsmålet nærmere.

20. England må karakteriseres som Europas foregangsland på dette område. De engelske internetudbydere, der som de første i Europa begyndte at udarbejde etiske kodeks, samarbejder med de engelske myndigheder om at udvikle såkaldte "Rating Systems", dvs. systemer, som giver særlige koder til www.hjemmesiderne.com og derved gør det muligt for brugerne at filtrere de oplysninger, de henter på internettet (s. 104 i "Civilizing the Internet", Kizza, 1998).

været det mest markante eksempel på selvregulering i den danske branche. Get2net meddelte i foråret 2000, at det ville rense ud blandt dets ca. 300.000 danske kunder som brugte Get2net som host. For fremtiden skal det f.eks. ikke være muligt at have hjemmesider med kvindeundertrykkende porno. Get2net har efterfølgende sat en såkaldt "crawler" til at gennemgå alle kundernes hjemmesider.

Det er arbejdsgruppens opfattelse at heller ikke kommercielle internetudbydere i længden vil kunne nøjes med at være rene informationsformidlere som i dag. Markedet på internettet kan ikke klare sig i et reguleringstomt rum, men har brug for en eller anden form for regulering, der er i stand til at sikre den fornødne tillid til mediet hos brugerne. Internetudbydere vil af den grund efter arbejdsgruppens opfattelse være presset til i fremtiden at udarbejde klare etiske retningslinier og investere i de tekniske muligheder for at udøve en form for selvrensensur af de informationer, som oplagres og formidles videre på deres servere og routere.

7.2.1.8. Kontrol med betalingsleddet

Afgørende for mulighederne for at udbyde internetspil er en sikker pengeoverførsel. Betalingsleddet kan også betegnes som de ulovlige spiludbyderes achillesscene. Skatteministeriet har således gode erfaringer med at henvende sig til de danske banker med det formål at lukke bankonti, som tilhører udenlandske udbydere, der ulovligt udbyder bookmakerspil og tipning.

Den seneste bankaktion fra Skatteministeriets side går tilbage til begyndelsen af 1998 og involverede en bankkonto, som tilhørte den australske spiludbyder Centrebet. I henvendelsen til banken anførte Skatteministeriet med henvisning til tips- og lottolovens § 10, stk. 1, at det er ulovligt at formidle deltagelse i udenlandske væddemål, og at ved formidling forstås bl.a., når en bank her i landet modtager beløb, som skal indsættes på en udenlandsk spillevirksomheds konto her i landet eller i udlandet, når banken er eller burde være klar over, at der var tale om indsatser i udenlandske væddemål.

Henvendelsen resulterede i, at den danske bank umiddelbart efter frivilligt lukkede kontoen. Det er Skatteministeriets opfattelse, at den enlige henvendelse forplantede sig til resten af bankvæsenet, og at udenlandske spilleselskaber siden hen ikke har haft mulighed for at oprette danske konti.

Uddrag fra The National Gambling Impact Study Commission Report:

“In at least two cases, individuals have named credit card companies and their banks in lawsuits for permitting them to use their credit cards for illegal Internet gambling. The first in a California state court, stemmed from a bank’s attempt to collect a \$70.000 debt, incurred through gambling, on 12 credit cards. The resulting countersuit sought to prevent credit card companies from “permitting their credit cards from being used or accepted on Web sites, that accept illegal bets from residents of the State of California. A similar federal court case in Wisconsin contends that credit card companies and banks have “aided and abetted” illegal gambling and therefore should not be able to collect what are illegal gambling debts.”

7.2.1.9. Amerikanske overvejelser om betalingsformidlerens ansvar

Siden 1999 har muligheden for at stoppe betalingsstrømmen til de illegale spiludbydere på internettet været et varmt emne i den amerikanske debat om håndhævelsen af forbuddet mod internetspil i USA. I 1999 anbefalede den amerikanske spilkommission “The National Gambling Impact Study Commission” at gøre kreditkortgæld uinddrivelig, hvis den stammede fra spil over internettet.

Kommissionens anbefaling var inspireret af en række tilfælde, hvor amerikanske spillere havde nægtet at betale spillegæld til de banker, der havde udstedt kreditkortene, der var blevet brugt til at spille med over internettet. I de følgende retssager havde de amerikanske spillere med held hævdet, at gælden var uinddrivelig, da bankerne havde medvirket til foranstaltning af ulovligt spil. Efterfølgende havde bankerne strammet reglerne for brugen af kreditkort.

I foråret 2000 blev rapportens anbefalinger fulgt op af et nyt lovforslag med titlen “Internet Gambling Funding Prohibition Act – To prevent the use of certain bank instruments for Internet gambling, and for other purposes”. Forslaget, som betegnes som det mest lovende forsøg på at dæmme op for illegale internetspil, kriminaliserer brugen af kreditkort, elektronisk betaling, checks eller enhver anden form for finansiel overførsel i forbindelse med betaling for deltagelse i spil over internettet.

Forslaget, som er blevet godt modtaget i Kongressen og den amerikanske offentlighed, er i øjeblikket til behandling i Repræsentanternes Hus. Hvis forslaget bliver vedtaget, vil det lægge et stort pres på den

Uddrag fra Internet Funding Prohibition Act

– Sec. 3. Prohibition On Acceptance Of Any Bank Instrument For Internet Gambling.

- a) IN GENERAL – No person engaged in a gambling business may knowingly accept, in connection with the participation of another person in Internet gambling –
- (1) credit, or the proceeds of credit, extended to or on behalf of such other person (including credit extended through the use of a credit card);
 - (2) an electronic fund transfer or funds transmitted by or through a money transmitting business, or the proceeds of an electronic fund transfer or money transmitting service, from or behalf of the other person
 - (3) any check, draft, or similar instrument which is drawn by or on behalf of the other person and is drawn on or payable through any financial institution; or
 - (4) the proceeds of any other form of financial transaction as the Secretary may prescribe by regulation which involves a financial institution as a payer or financial intermediary on behalf of or for the benefit of the other person.

amerikanske banksektor og kortorganisationerne, der kan blive tvunget til at sikre sig en større kontrol med kundernes brug af f.eks. kredit- og betalingskort.

7.2.1.10. Blokering af betalingen med betalingskort

Inspireret af den amerikanske politiske debat på spilleområdet har arbejdsgruppen undersøgt, hvorvidt det allerede i dag er teknisk muligt for finanssektoren i Danmark at blokere danskeres *kortbetaling* til ulovlige udenlandske spiludbydere på internettet.

Betydningen af dette spørgsmål skal ses i lyset af, at kortbetaling i dag er den altovervejende betalingsform på spillemarkedet på internettet. Forklaringen herpå er, at det er det eneste globale koncept for betalingsformidling i relation til forbrugere, jf. beskrivelsen af e-betalingsformer i Fischer og Lorenz udredningen, der er vedlagt som bilag. For spiludbydere gælder det endvidere om at finde betalingsløsninger, som passer til som oftest hurtige spil.

Med henblik på at få en ekspertvurdering har arbejdsgruppen haft kontakt med Pengeinstitutternes BetalingsSystemer (PBS), som i dag

Hvem er PBS?

Med PBS er bankerne – hvilket er enestående i en international sammenhæng – gået sammen om på et forretningsmæssigt grundlag at udvikle og drive en fælles infrastruktur. PBS fungerer således i dag på kortområdet som deres centrale processor, dvs. som den, der autoriserer og clearer betalingen mellem kortindløseren og bank.

Læs mere om PBS på www.pbs.dk

på vegne af de danske banker behandler alle betalingskorttransaktioner, som foretages med danske kort fra VISA, MasterCard og Eurocard²¹.

7.2.1.11. Selvregulering i kortorganisationerne

PBS har overfor arbejdsgruppen oplyst, at en vis *selvregulering* allerede finder sted hos kortorganisationerne VISA, MasterCard og Eurocard på spilleområdet. Efter at have tabt penge på useriøse spiludbydere på internettet forbyder selskaberne i dag banker at indgå indløsningsaftaler med spiludbydere, der ikke har nogen licens eller tilladelse i det land, hvori de er etableret. Kortorganisationernes nye politik udelukker på den anden side ikke aftaler med spiludbydere, der har en licens eller en tilladelse i etableringslandet. Det betyder, at f.eks., spilleselskabet Centrebet, der har en tilladelse fra regeringen i Northern Territories i Australien, fortsat vil kunne udbyde sine spil målrettet mod danskere via internettet og samtidig modtage betalingen via kortorganisationernes betalingssystem.

7.2.1.12. Tekniske muligheder for at blokere

PBS oplyser endvidere, at VISA, MasterCard og Eurocard indenfor et år vil stille som krav, at enhver forespørgelse, der tilgår PBS i Danmark med henblik på godkendelse af betaling, ledsages af en kode, som oplyser om, hvorvidt betalingsmodtageren er en virksomhed, der er på internettet (Merchant Category Code (MCC)).

En særlig MCC-kode er udviklet for spilleselskaber på internettet, den såkaldte MCC-kode 7995. MCC-Koden tildeles af kortindløseren, dvs. kundens bank, i forbindelse med at der indgås en indløsningsaftale med betalingsmodtageren, dvs. internetspiludbyderen.

MCC-Koden vil for VISAs og Eurocards vedkommende supplere de

21. PBS har bl.a. udarbejdet en notits, som er vedlagt som bilag til rapporten.

Visa's krav til kortindløserne

Special provisions for Online Gambling Merchants:

An Acquirer must ensure that:

- An Online Gambling Merchant complies with all Visa International Operating Regulations pertaining to Electronic Commerce Transactions.
- Each Online Gambling Merchant has a valid license or other appropriate authority to operate its website under the local law of its Country of Domicile.
- A transaction completed by an Online Gambling Merchant is identified with both:
 - Merchant Category Code 7995, even when gambling services are not the Merchant's primary business
 - The Quasi-Cash/Online Gambling Transaction indicator in the Authorization and Clearing messages.

oplysninger, der allerede i dag følger med enhver transaktion, dvs. kortnummer, forretningens navn og hjemland, samt hvilken branche firmaet tilhører. For Mastercards vedkommende vil disse oplysninger dog ikke altid følge koden. Mastercard lader det på nuværende tidspunkt være op til kortindløseren at afgøre, hvor mange oplysninger, der er behov for at inkludere i autorisationsforespørgelsen til PBS²².

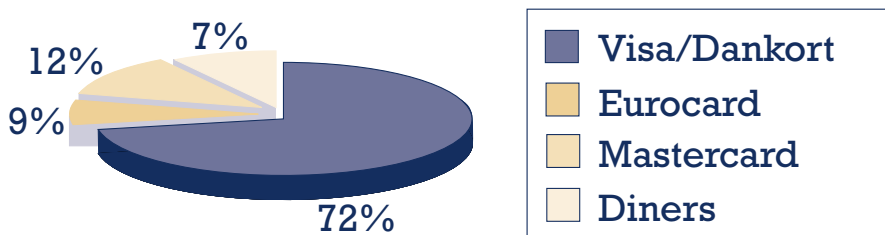
PBS vurderer, at det ved hjælp af MCC-Koderne, som er beregnet til at styrke kortselskabernes kapacitet til risikostyring, også vil være teknisk muligt at blokere for betalingstransaktionen til kendte udenlandske spiludbydere, der ulovligt udbyder spil målrettet mod Danmark. En sådan blokering forudsætter alene, at myndighederne notificerer PBS om, at en bestemt udenlandsk spiludbyder bryder dansk lovgivning.

PBS vil være i stand til at hjælpe myndighederne i efterforskningen i forhold til at identificere de ulovlige spiludbydere, herunder opspore dem, som skifter kortindløser og dermed forretningsnummer med det formål at skjule deres identitet. PBS vil også kunne orientere myndighederne, når der dukker nye spiludbydere op på internettet.

En blokering via PBS må på nuværende tidspunkt efter arbejdsgruppens opfattelse betragtes som effektiv i betragtning af, at VISA, Euro-

22. Kortorganisationerne straffer med store bøder de kortindløserne, som ikke registrerer betalingsmodtagerne under de rigtige koder eller i øvrigt ikke indsamler korrekte oplysninger.

card og MasterCard dominerer det danske kortmarked. 93 pct. af alle udstedte kort i Danmark kommer således enten fra VISA, Eurocard eller MasterCard, dvs. kort, som alle behandles af PBS (PBS er tillige udsteder af Eurocard). Nedenstående lagkage udarbejdet af PBS til arbejdsgruppen viser fordelingen af udstedte kort for december 1999:



88

Spil i fremtiden

Kort fra Diners, som har 7 % af markedet, bliver hverken udstedt af danske banker eller PBS. Betalingstransaktionerne behandles tillige i udlandet. Et tilsvarende krav om at blokere for transaktioner i forbindelse med ulovlige spil vil dog kunne gøres gældende overfor Diners, for så vidt Diners er etableret i Danmark²³.

7.2.1.13. Et eksempel på en blokering i praksis af en transaktion i VISA-systemet

I praksis gennemføres en betaling over internettet ved, at spilleren oplyser sit kortnummer til spiludbyderen (jf. fase 1 i nedenstående boks), der herefter kontakter den bank, med hvem denne har indgået en kortindløsningsaftale (jf. fase 2). Kortindløseren undersøger om betalingen kan accepteres i henhold til den indgåede aftale. Herefter kontakter kortindløseren VISA (*fase 3*), som sørger for at autorisationsforespørgselen bliver formidlet videre til kortudstederen i Danmark (*fase 4*). Forespørgselen vil i Danmark blive behandlet af PBS, som klarer alle forespørgsler på vegne af de danske banker. PBS er med andre ord den eneste ind- og udgangspunkt for VISA. Det er i denne fase, at PBS har mulighed for at nægte godkendelse af betaling til bestemte internetfirmaer. PBS identificerer i første omgang betalingsmodtageren som et udenlandske internetspilselskab ved hjælp af MCC-koden, som altid følger med autorisationsforespørgselen. Herefter sammenligner PBS firmaets navn og adresse med myndighedernes "sorte

23. Diners er i dag etableret med en filial i Brøndby (se www.diners.dk).

Eksempel på en blokering i praksis af en transaktion i VISA-systemet

Fase 1: Kortindehaver->betalingsmodtager

En dansk kortindehaver betaler sit indskud over internettet med sit VISA/Dankort. Betalingsmodtageren, f.eks. et australsk spillesekskab, igangsætter betalingsproceduren.

Fase 2: Betalingsmodtager->indløser

Betalingsmodtageren, dvs. spiludbyderen, skal sikre sig, at den indløser (oftest en bank), han har VISA indløsningsaftale med, vil indløse betalingen, dvs. at indløseren vil afregne danskerens betaling. Betalingen sendes derfor til autorisation hos VISA-indløseren, som i dette tilfælde sandsynligvis er en service provider eller bankens IT-center i Australien. Hos indløseren valideres betalingen i henhold til aftalerne mellem betalingsmodtageren og indløseren.

Fase 3: Indløser->processing center

Hvis alt er i orden mellem betalingsmodtager og indløser, skal indløseren sikre sig, at kortudsteder vil stå inde for betalingen på kortindehavers vegne. Da der er tale om et udenlandsk kort, videresender den australske indløser autorisationsforespørgelsen til VISAs processing center i London.

Fase 4: Processing center->kortudsteder/-serviceprovider

VISAs processing center i London identificerer kortudstederen på grundlag af kortnummer-oplysninger i autorisationsforespørgelsen. Forespørgelsen rutes videre til kortudsteders processing center. PBS er serviceprovider for VISA/Dankort udstederne i Danmark, så PBS modtager, behandler og besvarer autorisationsforespørgelsen. Figurerer betalingsmodtageren på listen over spiludbydere, der ulovligt udbyder spil, afviser PBS at godkende betalingen. Denne meddelelse sendes nu tilbage til betalingsmodtageren via VISA, London og den australske bank, som fungerer som indløser. Som en konsekvens af blokeringen vil den australske spiludbyder ikke kunne modtage den danske spillers indskud.

liste”. Er der tale om et spillesekskab, der ikke lovligt udbyder spil i Danmark, nægter PBS at godkende betalingen, hvilket betyder, at den illegale udbyder ikke kan modtage den danske spillers indskud.

7.2.1.14. Fremtidens marked for behandling af kortbetalinger

En højere grad af konkurrence på det danske marked for behandling af betalingstransaktioner vil sandsynligvis være konsekvensen af den af bankerne anbefalede ophævelse af § 20 i lov nr. 414 af 31. maj 2000 om

visse betalingsmidler. Lovens § 20 forhindrer i dag bankerne i at opkræve et gebyr i forbindelse med administrationen af kortbetaling. Det er Finansrådets vurdering, at med en ophævelse af lovens § 20 vil man også se en konkurrence på et marked, hvor bankerne på grund af forbuddet mod gebyrer ikke hidtil har set en økonomisk interesse i at konkurrere. (“Fremtidens kortmarked: Pengeinstitutternes udspil for fremtidens betalingskortmarked”, Finansrådet, 2000). Spørgsmålet er, om det også vil være muligt at gennemføre en blokering af kortbetalinger til udenlandske udbydere af ulovlige spil på et marked med flere selskaber i åben konkurrence.

Finansrådet har i ovennævnte udspil om fremtidens betalingskortmarked anført, at processing-funktionen er mest effektiv, når den udføres centralt på grund af stordriftsfordele. Det forventes således, at bankerne med stor sandsynlighed fortsat vil anvende PBS til at varetage processingfunktionen, dvs. autorisationen og efterfølgende clearing af betalingskorttransaktioner.

Arbejdsgruppen understreger dog, at et effektivt blokeringssystem ikke er afhængig af PBS's monopolstilling, idet et forbud i spillelovgivningen mod formidling af betaling til ulovlige udenlandske spiludbydere jf. kapitlet om strafansvar, vil være rettet mod alle de banker, pengeinstitutter og kortselskaber, som udsteder betalingskort i Danmark.

Forbuddets generelle karakter i forhold til kortudstederne i Danmark betyder endvidere, at det ikke er afgørende om service provideren er etableret i Danmark eller ej for så vidt kortudstederen er det. Som en konsekvens heraf vil en dansk bank, som udsteder kort, der bliver behandlet udenfor Danmark, fortsat have pligt til at sørge for at den udenlandske service provider efter notifikation fra myndighederne blokerer for betalinger fra danskere til illegale udenlandske udbydere.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at banksektoren også i fremtiden vil være villig til at samarbejde tæt med myndighederne omkring håndhævelsen af det danske forbud mod udbud af spil uden tilladelse. Spillelovgivningens krav om overvågning og blokering af visse transaktioner vil således blive et nyt markedsvilkår, som hele branchen – både banker, kortorganisationer og service providerne – vil indrette sig efter i fremtiden.

7.2.1.15. Kan blokeringen omgås?

Konsulentfirmaet Fischer og Lorenz, som har bistået arbejdsgruppen med beskrivelser af markedets udvikling, mener ikke, at det vil være muligt at opretholde et effektivt blokeringsystem på længere sigt. Fischer og Lorenz peger i deres udredning på tre omgåelsesmuligheder (jf. side 16 i Fischer og Lorenz udredningen).

Som den første mulighed peger Fischer og Lorenz på, at reglerne for kortindløsning er blevet liberaliseret af kortselskaberne. Liberaliseringen betyder, at alle forretninger, der opererer i mere end to lande i Europa, frit kan vælge hvilket selskab, der skal indløse deres internationale kortbetalinger. Disse forretninger er derfor ikke som hidtil bundet til de nationale indløserne og kan derfor let omgå den danske blokering.

Arbejdsgruppen skal hertil anføre, at et blokeringsystem, som beskrevet i dette kapitel, ikke knytter sig til kortindløseren, men til kortudstederen og dermed autorisationsprocessen, som den er beskrevet i afsnit 7.2.1.13. Autorisationsforespørgselen skal stadig for de mest populære korts vedkommende til Danmark. Den danske kortudsteder vil i øvrigt altid kunne drages til ansvar, selvom service provideren, som behandler kortene på vegne af kortudstederen befinder sig i udlandet.

Som den anden mulighed anfører Fischer og Lorenz, at der eksisterer muligheder for at skjule, hvem betalingen går til ved f.eks. at bruge en betalingservice som f.eks. InterSafe Global LLC, som umiddelbart gøre den endelige modtager usynlig. Herudover er det også muligt at sløre sin identitet for en kortere periode ved at skifte kortindløser regelmæssigt.

Hertil skal arbejdsgruppen bemærke, at den efter samtaler med PBS er af den opfattelse, at der er gode muligheder for at spore den rigtige identitet bag betalingsmodtageren, jf. også notits fra PBS vedlagt som bilag. Det anses således ikke for muligt at skjule sin egentlige identitet som spiludbyder på internettet i længere tid. Det må derudover anses for at være ret omkostningskrævende at skifte kortindløser regelmæssigt.

Som den tredje mulighed peger Fischer og Lorenz på den teknologiske udvikling og udsigten til, at der vil komme betalingsløsninger, der kun er beregnet på internettet og som ikke involverer bankerne. F.eks. vil selskabet Webcard (www.webcard.as) snart være klar med en ren elek-

tronisk betalingsform, der svarer til at betale med et danmøntkort eller et telefonkort.

Arbejdsgruppen erkender, at den teknologiske udvikling er i fuld gang med at frembringe nye former for elektroniske betalinger, som ikke nødvendigvis forudsætter kommunikation til danske betalingsformidlere og som dermed efter alt at dømme kan omgå et dansk blokeringsystem som her beskrevet. Nye betalingsformer specielt designet til internettet forventes imidlertid først at finde udbredelse på længere sigt i sammenhæng med, at e-handelsmarkedet for de almindelige forbrugere vokser. Det anses endeligt for usandsynligt, at de nye betalingsformer specielt designet til internettet ikke vil blive gjort til genstand for kontrol og regulering fra staternes side. Allerede risikoen for hvidvaskning af sorte penge taler herfor. I den forbindelse vil det kunne overvejes at indføre et internationalt forbud mod at bruge disse betalingsformer i forhold til internetspil.

7.2.1.16. Arbejdsgruppen anbefaler en blokering af visse betalingskorttransaktioner

Udslagsgivende for arbejdsgruppens overvejelser om blokering af visse kortbetalinger har været oplysningerne om, at kortorganisationerne allerede i forvejen gennemfører en intern overvågning af alle transaktioner og dermed i forvejen har den nødvendige tekniske kapacitet. I modsætning til internetudbydere vil man ikke påføre servicelevererne eller bankerne nævneværdige omkostninger med et krav om overvågning af alle transaktioner med henblik på at blokere for betalinger til ulovlige spilleudbydere. Muligheden er således allerede til stede i branchen.

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at en blokering vil gøre det betydeligt vanskeligere for de udenlandske spiludbydere at udbyde deres spil direkte til danskere via internettet. Risikoen for en blokering af spillernes kreditkortbetalinger vil med stor sandsynlighed blive opfattet som en væsentlig omkostning for udbydere. Det danske marked vil af den grund blive mindre interessant.

Arbejdsgruppen ser også muligheden for i samarbejde med bankerne at blokere for visse betalingstransaktioner som en chance for at spille rollen som *foregangsland* med henblik på at sætte en dynamisk international proces i gang, som indebærer, at flere lande stiller som krav til bankerne om, at de blokerer for betalingstransaktioner til ulovlige spil-

udbydere. En situation, hvor stadig flere lande stiller samme krav til bankerne, vil sandsynligvis føre til et pres på selve kortorganisationerne om på globalt plan at nægte spiludbydere – som ikke holder sig indenfor landets grænser – adgangen til at bruge deres betalingskort.

Arbejdsgruppen skal således anbefale, at en ny spillelovgivning pålægger kortudstederne at blokere for betaling med betalingskort over internettet, når modtageren er en af myndighederne identificeret udenlandsk udbyder af ulovlige spil, jf. også kapitlet om strafansvar.

7.2.2. Danske internetspil

Det må betragtes som en anden vigtig forudsætning for at bevare et nationalt reguleret marked at de danske spillere også fastholdes på det danske marked i kraft af et udbud af regulerede danske spil på internettet. Denne anbefaling skal også ses i lyset af den usikkerhed, der på længere sigt består i forhold til muligheden for at blokere betalingen til de ulovlige spillehjemmesider.

Arbejdsgruppen tillægger i den sammenhæng de statskontrollerede selskabers – Klasselotteriet (www.klasselotteriet.dk) og Tipstjenestens (www.tips.dk) – muligheder for at gå foran i lanceringen af internetspil stor betydning²⁴.

Klasselotteriet har i februar 2000 som det første statslige spilselskab lanceret sit lotteri på internettet. Spilleren kan nu bestille sit lod direkte over internettet. Herudover giver hjemmesiden også mulighed for at man kan tilmelde betalingen direkte til PBS.

Tipstjenesten har overfor arbejdsgruppen oplyst, at der er iværksat et pilotprojekt på internettet, hvor formentlig 1000 personer indbydes til at deltage i spillet “Den Lange” på Oddset. Projektet løber af stablen i indeværende år. Efter pilotprojektet er det planen at gennemføre en fuldstændig implementering af alle Tipstjenestens spil på nettet. Tidshorisonten vil formentlig være inden for et år efter et positivt forløb af pilotprojektet. Tipstjenesten har endvidere oplyst, at den deltager i forskellige arbejdsgrupper omkring udnyttelsen af WAP-teknologien (for en nærmere beskrivelse af teknologien henvises til Fischer og Lo-

24. Spørgsmålet om, hvilke danske spiludbydere, der herudover bør have adgang til internettet, tv og telefon behandles i kapitel 9.

renz udredningen), ligesom der er blevet opført et nyt, avanceret virtuelt tv-studie i Tipstjenestens lokaler, som vil kunne bruges i forbindelse med digitale tv-produktioner. Selvom Tipstjenesten først og fremmest opfatter internettet som et supplement til de bestående salgsformer gennem forhandlerne, vil den dog positivt overveje muligheden for på lidt længere sigt at udvikle spil specielt designet til internettet.

Arbejdsgruppen vurderer, at Tipstjenesten med sin adgang til med få undtagelser at kunne udbyde alle spil og sit *image* som en sikker spillervirksomhed, der udlodder sit overskud til velgørende formål, har gode muligheder for at bevæge sig ind på internetmarkedet.

En brugerundersøgelse om danske spilleres generelle holdning til internet viser, at der på nuværende tidspunkt er udbredt mistro til udenlandske spiludbydere på internettet (ACNielsen AIM, 1999 rapport). Undersøgelsen viser, at Tipstjenesten rangerer højere på tryghedsskalaen end et hvilket som helst udenlandsk firma. Samme undersøgelse viser, at Tipstjenestens udlodning til velgørende formål er medvirkende årsag til, at en del spillere vælger Tipstjenestens spil.

Fischer og Lorenz vurderer, at den optimale markedsstrategi på internettet ud fra et rent forretningsmæssigt synspunkt vil være at gå så hurtigt på markedet som muligt med henblik på allerede nu at sikre sig en dominerende position (s. 27). Fischer og Lorenz bedømmer samtidig Tipstjenestens muligheder for at tiltrække danske spillere på internettet som gode, hvis Tipstjenesten får mulighed for at agere mere risikovilligt på markedet.

Historisk betragtet har Tipstjenesten hidtil alene skullet hjemføre så stort et overskud som muligt med henblik på uddeling til de mange overskudsmodtagere. Med internettet og hermed truslen om konkurrence fra udlandet bliver det imidlertid lige så afgørende, at Tipstjenesten viser sig i stand til at fastholde de danske spillere gennem tilbuddet om attraktive spil med attraktive gevinster, hvis selskabet fortsat skal kunne udlodde store midler til velgørende formål.

7.2.2.1. De danske spiludbydere og frygten for ludomani

En negativ konsekvens af, at spiludbydere træder ind på internetmarkedet er, at spil vil blive mere udbredt i samfundet med risiko for, at den lette adgang til spil over internettet kan føre til mere ludomani, jf. også afsnit 7.1.1.

Som allerede beskrevet i afsnit 7.1.3 mener arbejdsgruppen imidler-

tid ikke, at et forbud mod spil på internettet hverken er realistisk eller ønskeligt. De danske udbydere bør derimod forholde sig bevidst til risikoen for ludomani. En manglende opmærksomhed omkring ludomani kan føre til en kritik af, at danske spiludbydere medvirker til at skabe nye ludomaner.

Arbejdsgruppen mener ikke, at det på nuværende tidspunkt er muligt i lovgivningen at stille særlige krav til spiludbyderne. Arbejdsgruppen begrundet dette med, at der ikke findes det nødvendige vidensgrundlag.

Der har i Danmark ikke i nævneværdigt omfang været forsket i årsagerne til ludomani. Forskningsresultater fra udlandet har ligeledes været begrænsede. Med vedtagelsen af lov om gevinstgivende spilleautomater i maj 2000 er der imidlertid skabt de økonomiske forudsætninger for udviklingen af en dansk forskning på området. Fra og med 1. januar vil der af alle spilleautomater omfattet af loven blive opkrævet en afgift på 1 procent af bruttopilleindtægten med henblik på at skaffe midler til behandling af og forskning i ludomani. Forskningsmidlerne, som udgør en 1/3 af provenuet, administreres af Forskningsministeriet. De resterende 2/3 af afgiftsprovenuet skal anvendes til behandling af ludomaner på f.eks. behandlingshjemmet Ringgården eller andre institutioner, der kan påtage sig denne opgave. Midlerne administreres af Sundhedsministeriet.

Med skabelsen af et videnskabeligt vidensgrundlag vil forudsætningerne også være til stede for eventuelt i lovgivningen at opstille særlige regler til spillenes indretning m.v.

7.2.3. Overvågning, oplysning og certificering

Opsplittelsen af lovgivningen på flere ministerier har hidtil forhindret opbygningen af en specialiseret forvaltningsenhed for hele spilleområdet. Med vedtagelsen af en samlet reguleringslov vil der kunne skabes mulighed for, at den allerede etablerede spillemyndighed, jf. lov nr. 462 af 31. maj 2000 om gevinstgivende spilleautomater af 31. maj 2000, overtager administrationen af og kontrollen med reguleringen af alle danske spil.

Den fremtidige centrale spillemyndigheds opgaver, organisering og finansiering vil blive gennemgået nærmere i kapitel 13 om myndigheds-

strukturen. Her skal alene omtales en række opgaver med relation til internettet:

Overvågning af internettet. En effektiv blokering af betalingstransaktion som beskrevet i dette kapitel forudsætter en overvågning af det globale spillemarked på internettet, således at der hele tiden foreligger "sorte lister" over de illegale udenlandske spiludbydere.

Officiel internetportal og certificering. Arbejdsgruppen foreslår oprettelsen af en portal for legale danske internetspil på myndighedens hjemmeside. Det direkte link mellem de legale danske internetspils hjemmesider og myndigheden skal have form af certifikater udstedt af Spillemyndigheden. Certifikaterne er spillernes garanti for at hjemmesiden opfylder dansk lovgivning.

Oplysningskampagner. Spillemyndigheden skal gennemføre oplysningskampagner om bl.a. de kendte risici ved at spille over internettet. Tilsvarende oplysningskampagner kendes allerede fra tobak, alkohol eller narkotikaområdet. Spillerne skal have at vide, at hvis de deltager i udenlandske spil på internettet, giver de afkald på den forbrugerbeskyttelse, de sikres gennem den danske lovgivning.

Internationalt myndighedssamarbejde. Internettet er ikke kun ensbetydende med risikoen for en globalisering af markedet, det er også en chance for en global og hurtig udveksling af ideer og strategier mellem staterne på spilleområdet. Det er vigtigt, at de danske myndigheder aktivt medvirker til videreudviklingen af denne udveksling i organisationer som GREF og andre relevante fora.

7.2.4. Internationale forhandlinger

Som allerede fremhævet tidligere i kapitlet er et af de klare budskaber fra arbejdsgruppen, at en aktiv international indsats på spilleområdet bør prioriteres højt.

Spil kan ikke længere udelukkende anses for at være et emne i den danske indenrigspolitik. Spil bør på grund af internettet også blive et emne i udenrigspolitikken. En sådan holdning kommer som beskrevet tidligere i kapitlet allerede til udtryk i den amerikanske kongres, men må i øvrigt forventes at blive fremført i en række lande, der på spilleområdet ser deres suverænitet truet af andre landes politik.

Danmark bør sammen med de europæiske lande og USA arbejde for

at sætte emnet på dagsordenen i OECD og WTO. Det kan her overvejes at kæde emnet sammen med andre forhandlinger om emner indenfor det økonomiske og finansielle område for på den måde at lægge pres på lande, som ser en økonomisk interesse i et globalt spillemarked på internettet.

Bilateralt bør Danmark endvidere gennem Udenrigsministeriet kommunikere sin holdning til de lande, der ikke forhindrer deres spiludbydere i at udbyde spil til danskere.



Gældende regulering af spillemarkedet

“

Spillemarkedet består i dag af et kerneområde med de traditionelle spil, der er regulerede og kontrollerede, og randområder med spil, som ikke er det. Sidstnævnte spil giver afgrænsningsproblemer mellem private og offentligt tilgængelige spil, mellem spil, hvor udfaldet beror på tilfældighed, og konkurrencer, der afgøres ud fra viden, samt mellem spil med og uden indskud.

”

8.1. Indledning

Spillemarkedet kan i dag opdeles i et kerneområde bestående af de traditionelle spil og i randområder bestående af aktiviteter, der ikke i dag betegnes som egentlige spil. Kerneområdet – det egentlige spilområde – omfatter hovedparten af alle offentligt tilgængelige spil, hvor der betales et indskud for deltagelse. Det egentlige spilområde er karakteriseret ved generelt at være velreguleret og kontrolleret. Randområderne består af såvel private spil som offentligt tilgængelige spil med eller uden indskud, der i al væsentlighed ikke er regulerede.

Den manglende regulering af spil i randområderne har medført, at de seneste års nye teknologiske muligheder og den stigende interesse for især hurtige spil har kunnet udnyttes af nye spillevirksomheder til i hastigt tempo at udbyde spil. De traditionelle spiludbydere har på grund af reguleringen og kontrollen med de egentlige spil ikke haft mulighed for på tilsvarende måde at udbyde nye former for spil eller at udbyde spil i samme tempo.

Spillemarkedet opgjort som omsætningen fra spil kan kun omfatte spil med indskud i traditionel forstand. Omfanget af spil uden egentlige indskud, som ikke kan opgøres på grundlag af omsætningen, kan næppe opgøres på anden måde. Selv markedet for spil med indskud kan ikke opgøres eksakt, da omfanget af private foreningers spil, spil hos udenlandske bookmakere m.v. og ikke mindst omfanget af spil på spilleautomater endnu ikke kendes. Det samlede marked for 2000 er skønnet til i alt ca. 10 mia. kr. og fordeler sig således:

Table 1. Omsætning af spil med indskud i Danmark. 2000.

	2000
	Ca. mill. kr.
Dansk Tipstjeneste	6.015
Heste- og hundevæddeløb	390
Klasselotteriet	285
Vare- og Landbrugslotterierne	140
Humanitære organisationers lotterier	160
Bingospil	1.000
Bookmakerspil i udlandet	130
Kasinospil ¹⁾	300
Gevinstgivende spilleautomater ¹⁾	1.300
I alt	9.720

Kilde: Dansk Tipstjeneste og arbejdsgruppens egne skøn.

¹⁾ Bruttospillemindtægt (indskudssum fratrukket gevinster)

8.2. De traditionelle spil

Hovedaktøren på det danske spillemarked, Dansk Tipstjeneste A/S, havde med en omsætning på 6.015 mill. kr. i 2000 en andel af markedet for spil med indskud på ca. 62 %. Selskabet overtog i midten af 2000 hestesportens spilleselskab DanToto A/S, der blev nedlagt og et nyt selskab af samme navn etableret. De to selskaber havde i 2000 tilsammen en omsætning på 390 mill. kr. svarende til en markedsandel på godt 4 pct. Af Tipstjenestens spil er Lotto langt det største med en omsætning i 2000 på ca. 2,8 mill. kr. Med en markedsandel på ca. 28 pct. er Lotto det største enkelte spil i Danmark.

Dansk Tipstjenestes virksomhed reguleres efter reglerne i lov om visse spil, lotterier og væddemål fra 1948 med senere ændringer, og det nyetablerede datterselskab DanToto's virksomhed reguleres af lov om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb fra 2000. Begge selskaber kontrolleres af Statskontrollen ved Dansk Tipstjeneste.

Fra 1. marts 2001 har endnu et datterselskab – Dansk Automatspil A/S – startet sin virksomhed med spilleautomater i henhold til lov om gevinstgivende spilleautomater.

Andre udbydere af spil med indskud er de øvrige spilleautomatudbydere, klasselotterierne, kasinoerne og de humanitære organisationer.

Tipstjenesten har på baggrund af en undersøgelse af automatspil på Fyn skønnet bruttospilindtægten ved al spil på spilleautomater til ca. 2,1 mia. kr. i 1999, medens det skøn, der blev lagt til grund ved behandlingen af lov nr. 462 af 31. maj 2000 om gevinstgivende spilleautomater var ca. 1,3 mia. kr. Af de 1,3 mia. kr. skønnedes 900 mill. kr. at stamme fra spil reguleret efter forlystelsescirkulæret og restaurationsloven og 400 mill. kr. fra private klubber.

Automatspillet har således de seneste år udgjort 13-15 pct. af markedet for spil med indskud. Fra 2001, hvor loven om gevinstgivende spilleautomater trådte i kraft, har ingen automater kunnet opstilles uden en tilladelse, ligesom kontrollen med automaterne er blevet skærpet. Som følge heraf forventes markedsandelen for spilleautomatspil at falde.

Det Danske Klasselotteri, der reguleres efter lov om Det Danske Klasselotteri A/S og kontrolleres af en told- og skatteregion, og Landbrugslotteriet og Varelotteriet, med bevillinger udstedt i henhold til lov om forbud mod lotterier m.m. og kontrolleret af Justitsministeriet,

havde i 2000 en omsætning på henholdsvis ca. 285 mill. kr., ca. 70 mill. kr. og ca. 70 mill. kr. med en samlet markedsandel på godt 4 pct.

De 6 kasinoer omsatte i 2000 i alt for omkring 300 mill. kr. svarende til en markedsandel på ca. 3 pct. Kasinoerne reguleres i henhold til lov om spillekasinoer og kontrolleres af politiet og en kontrollant udpeget af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvori kasinoet er beliggende.

De humanitære organisationers omsætning vedrørende landsdækkende eller større lotterier, som reguleres og kontrolleres af politiet i henhold til bortlodningscirkulæret, var i 2000 på ca. 160 mill. kr. og udgjorde dermed knap 2 pct. af markedet.

8.3. Andre spil

For andre spil end de traditionelle giver de gældende regler især mulighed for at foretage forskydninger

- mellem *private spil og offentligt tilgængelige spil*, hvor alene de offentlige spil reguleres og kontrolleres,
- mellem *spil og konkurrencer*, hvor spil udlægges som konkurrencer, der afgøres på grundlag af viden og ikke tilfældigheder og
- mellem *egentlige spil med indskud og markedsføringsspil og reklamefinansierede spil uden traditionelle indskud*.

8.3.1. Spil i privat regi

Som det fremgår af kapitel 11.1.1. er det efter straffelovens § 203 strafbart erhvervmæssigt at udbyde, deltage i eller formidle hasardspil privat eller på offentligt tilgængeligt sted, og efter § 204 er det strafbart at udbyde, deltage i eller formidle hasardspil på offentligt tilgængeligt sted uanset om det sker erhvervmæssigt eller ej.

Bortlodningscirkulærets § 9, stk. 1, begrænser foreningers og organisationers adgang til privat at foranstalte spil i form af lotterier og bankospil. Disse spil kan således kun afholdes uden tilladelse, når alene foreningens eller organisationens medlemmer og disses pårørende kan

deltage, værdien af den enkelte gevinst ikke overstiger 5.000 kr. og den samlede salgssum af lotterier eller bankospil på en dag ikke overstiger 100.000 kr. Foreningen eller organisationen må endvidere ikke udelukkende eller fortrinsvis have til formål at afholde bortlodninger.

Særlovgivningens regulering af spil vedrører i øvrigt kun spil, der finder sted offentligt.

Omfanget og arten af spil, som foregår privat, kendes ikke. Det skønnes imidlertid, at der i foreninger og klubber foranstaltes spil i et ikke uvæsentligt omfang. Heri medregnes ikke spil, som foregår helt privat i familien eller med nære venner, og hvor det afgørende ved spillet ikke er at vinde gevinster.

Det er som nævnt tilladt uden nogen regulering privat at afholde alle former for spil, bortset fra de i bortlodningscirkulærets § 9, stk. 1, omhandlede. I foreninger og klubber kan medlemmerne derfor spille om store kontantgevinster.

Der findes uden tvivl mange små eller større foreninger, som jævnligt afholder spil, hvor kun foreningens medlemmer deltager, og hvor gevinsterne i form af penge eller varer ikke har nogen større værdi. For disse foreningers medlemmer er spillet en del af det sociale samvær i foreningen, og de små gevinster anses som et rart tilskud i hverdagen. Der findes ligeledes klubber, f.eks. støtteklubber for idrætsforeninger og andre foreninger, der ikke er offentligt tilgængelige, hvor medlemmerne spiller om større eller mindre kontantbeløb, og hvor overskuddet går til foreningens formål.

En væsentlig del af de spil, som udbydes under dække af at være private, foregår imidlertid reelt på steder, som er offentligt tilgængelige og/eller hvor udbyderen har en erhvervsmæssig indtjening på spillene. Sådant spil finder især sted i klubber med spilleautomater og i foreninger med bankospil. Med ikrafttrædelsen af den nye spilleautomatlov vil sådant spil i det store hele forsvinde. Der findes dog også reelt offentligt tilgængelige spilleklubber, hvor der spilles f.eks. poker eller terningspil.

For så vidt angår spilleautomater havde politimestrene ifølge Forlystelsesudvalgets undersøgelse fra 1996²⁵ kendskab til ca. 2.500 spille-

25. Betænkning nr. 1344, afgivet af Justitsministeriets Forlystelsesudvalg, København 1997.

automater i 117 klubber. Dansk Automat Brancheforening skønnede, at antallet af automater i 1999 var mere end fordoblet.

Justitsministeriet anmodede i oktober 1999 Politimesterforeningen om at undersøge omfanget af bankospil, der afholdes efter reglerne i bortlodningscirkulærets § 9. Ifølge besvarelsene er politimestrenes kendskab til de forhold, hvorunder foreningsbankospil finder sted, begrænset. Det blev oplyst, at der er faste bankospillesteder i 25 politikredse, heraf 9 kredse med mere end ét spillested. I 9 kredse findes faste bankospillesteder i tilknytning til lokaler, hvor der i foreningsregi er opstillet spilleautomater. Udover de faste spillesteder afholdes i vinterhalvåret i mange kredse ugentlige foreningsarrangementer med bankospil. I næsten halvdelen af politikredsene benyttes professionelle arrangører til bankospil.

I en artikel i Ekstra Bladet den 16. juli 2000 skønner en person med kendskab til bankomarkedet, at der hver ugedag året rundt afholdes 1.000 bankospil, eller på årsbasis ca. 260.000 bankospil i Danmark. Deltager der i hvert spil 100 personer med et indskud på hver 50 kr., vil omsætningen i disse bankospil være ca. 1,3 mia. kr.

De private spilleklubber og bankohaller giver imidlertid stort set ikke anledning til problemer for politiet med hensyn til opretholdelse af ro og orden. Som følge heraf har politiet ikke de senere år ofret mange ressourcer på at efterforske, om spillene foregår lovligt.

Heller ikke told- og skattemyndighederne har ofret ressourcer på spilleklubbernes og bankohallernes eventuelle unddragelse af skatter og afgifter. Det skyldes, at klubberne og hallerne ikke er registreret som erhvervsmæssige virksomheder og derfor ikke indgår i told- og skattevæsenets almindelige kontrolaktioner.

Det forventes, at nogle private spilleklubber med spilleautomater vil omlægge deres virksomhed som følge af, at den nye lov om gevinstgivende spilleautomater omfatter al drift af spilleautomater, uanset om de er opstillet privat eller på et offentligt tilgængeligt sted. I stedet for spilleautomater kan disse klubber foranstalte andre former for spil, som for eksempel roulette, kortspil m.v., der uden regulering fortsat kan udbydes i privat regi.

Det er meget vanskeligt og ressourcekrævende af kontrollere, om private spil, der ikke er underlagt regulering, rent faktisk er private spil. Det skyldes bl.a., at det er meget vanskeligt at fastsætte objektive kriterier for afgrænsningen mellem private og offentligt tilgængelige spil.

Spil, der formelt fremstår som private, men reelt både er offentlige og erhvervsmæssige, er normalt forbundet med overtrædelser af anden lovgivning. De personer, der driver klubberne eller er ansat i dem, vil således ofte få udbetalt arbejdsløshedsunderstøttelse og evt. andre former for sociale ydelser, ligesom de ikke betaler skatter og afgifter af indtægterne fra klubben.

8.3.2. Spil contra konkurrencer

Efter gevinstafgiftslovens § 1, stk. 1, litra a, omfattes gevinster vundet i *præmie- og gættekonkurrencer* af loven, medens *konkurrencer*, hvis udfald afhænger af deltagernes evner eller viden, jf. § 1, stk. 2, ikke omfattes. Deltagernes evner og viden betragtes som en arbejdsevne, og som følge heraf indkomstbeskattes gevinster vundet i konkurrencer.

Markedsføringslovens § 9 vedrører *lodtrækning og præmiekonkurrencer*. I følge Forbrugerombudsmanden er markedsføringsloven en generel lov, der i princippet omfatter alle former for købsbetingede spil og konkurrencer, herunder f.eks. også lotterier, tipping, gevinstopsparing og kasinovirksomhed. Efter Forbrugerombudsmandens vurdering kan det ikke udelukkes, at konkurrencer eller spil, som lovligt vil kunne afholdes af udgivere af periodiske skrifter efter markedsføringslovens § 9, stk. 3, vil kunne være i strid med anden lovgivning.

Ifølge § 10 i Forskningsministeriets bekendtgørelse nr. 991 af 6. november 2000 om informations- og indholdstjenester med integreret taksering (tidligere service 900-tjenester) må disse tjenester ikke indeholde *spil*, men visse af tjenesterne kan indeholde *konkurrencer*. Bekendtgørelsen, der træder i kraft 1. januar 2001 afløser bekendtgørelse nr. 917 af 18. oktober 1996 om service 900 tjenester, der ligeledes indeholdt et forbud mod spil. Gætte- og præmiekonkurrencer, der må ligestilles med spil, er imidlertid hidtil blevet udbudt via 900 tjenesterne, men Service 900-Nævnet har kunnet give en udbyder af service 900 tjenester påbud om at lukke en sådan ulovlig udbudt tjeneste.

Telestyrelsen anmodede i 1995 Justitsministeriet om at foretage en nærmere afgrænsning mellem begreberne konkurrence og lotteri. Justitsministeriet svarede, at det ved afgrænsningen heraf er afgørende, hvorvidt gevinstchancen beror på tilfældet, eller om der som betingelse for deltagelse stilles særlige færdighedskrav til deltagerne. Det er efter

Justitsministeriets opfattelse uden betydning, under hvilken betegnelse arrangementet afvikles; det afgørende er, hvorledes arrangementet afvikles.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt bero på en vurdering af de konkrete forhold, om løsningen af en given opgave som betingelse for at deltage stiller sådanne færdighedskrav til deltageren, at arrangementet kan anses at have karakter af en konkurrence. Justitsministeriet oplyste, at det i praksis er antaget, at der er tale om lotteri, hvis de opgaver, der bliver stillet er så let løselige, at det må være uden vanskelighed at blive deltager i lodtrækningen om præmierne.

Service 900-Nævnet har ved sontringen mellem spil og konkurrencer efter bekendtgørelsen om service 900 tjenester i første række lagt vægt på, om svaret på det, der spørges om, afhænger af en fremtidig begivenhed, i hvilket tilfælde der er tale om spil. Kan spørgsmålet derimod besvares på basis af et kendskab til allerede foreliggende forhold, kan der foreligge en konkurrence. Om det er tilfældet, beror på spørgsmålets sværhedsgrad. Kan spørgsmålet besvares af alle, foreligger der efter Nævnets opfattelse et spil, fordi gevinstchancen i sin helhed beror på den efterfølgende lodtrækning.

Lotterier, der fremstår som konkurrencer med efterfølgende lodtrækning, anvendes på markedsføringslovens område, dels som led i markedsføringen af virksomheders varer og tjenesteydelser, dels af virksomheder, der alene udbyder spil, der er finansieret gennem reklameindtægter.

Afgørende ved den gældende afgrænsning mellem spil og konkurrencer er som nævnt, om gevinstchancen (hovedsageligt) beror på tilfældet, eller om der stilles særlige færdighedskrav til deltagerne. Afgørende er derfor ved konkurrencer med efterfølgende lodtrækning, om spørgsmålet har en sådan sværhedsgrad, at den efterfølgende lodtrækning er anset for mindre afgørende.

Service 900-nævnet har truffet afgørelse om, at der med spørgsmålene "Hvor mange dage er der i januar – 30 eller 31?", "Hvor mange centimeter er 1 meter – 100 eller 1.000?" og hvor mange mennesker bor der i Danmark – 5 eller 10 mill.? var tale om spil, medens der med spørgsmålet "Hvad betyder udtrykket en plovmand – en 500 kr. seddel eller en 100 kr. seddel?" var tale om en konkurrence.

Virksomheder, der anvender spil og konkurrencer som reklame for deres varer og tjenesteydelser, har en interesse i, at så mange potentielle

kunder som muligt bliver interesseret i at deltage. Som følge heraf må spørgsmålene ikke være for svære at besvare, og gevinsterne skal have en vis størrelse. Virksomheden har på den anden side ikke mulighed for at honorere alle, der svarer rigtigt.

Myndighedernes forskellige opfattelser af, hvad der er et indskud, kan være medvirkende til, at periodiske skrifter, der har anvendt service 900-tjenesterne, forsøger at kamouflere lotterier som konkurrencer, således at disse ikke så klart kommer i strid med spillelovgivningen.

For udbydere af reklamefinansierede spil på internettet kan anvendelsen af konkurrencer med efterfølgende lodtrækning have være begrundet i usikkerhed om, hvorvidt reklamespil uanset sine specielle karakteristika set i forhold til traditionelle markedsføringsspil, af myndighederne ville blive anset som markedsføringsspil eller som egentlige spil. Efter Forbrugerstyrelsens udmelding om, at alle spil uden et egentligt indskud anses som markedsføringsspil, udbyder de nævnte virksomheder i stigende omfang rigtige spil som f.eks. lotto og væddemål.

8.3.3. Markedsføringsspil

Reglerne vedrørende markedsføringsspil er indeholdt i lovebekendtgørelse nr. 699 af 17. juli 2000 om markedsføring. Markedsføringsspil skal som al anden virksomhed foregå i overensstemmelse med lovens § 1 om god markedsføringsskik, og der må efter lovens § 2 ikke i forbindelse med spillet anvendes urigtige, vildledende eller urimeligt mangelfulde angivelser.

I øvrigt reguleres markedsføringsspil alene efter lovens § 9:

“§ 9. Afsætning til forbrugere af formuegoder eller tjenester må ikke søges fremmet af en mulighed for gevinst ved deltagelse i lodtrækning, præmiekonkurrence eller anden form for foranstaltning, hvis udfald beror helt eller delvist på tilfældet, såfremt deltagelsen er betinget af et køb.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, dersom den enkelte gevinsts størrelse og den samlede gevinstværdi ligger inden for beløbsgrænser, som fastsættes af erhvervsministeren. Beløbsgrænserne kan fastsættes efter produkttype og modtagerkreds.

Stk. 3. Udgiveren af et periodisk skrift kan foranstalte lodtrækning til

fordeling af gevinster i forbindelse med løsning af præmiekonkurrencer”.

Undtagelsen for periodiske tidsskrifter er i bemærkningerne til den oprindelige markedsføringslovs § 8, stk. 2, fra 1975 begrundet i, “at sådanne konkurrencer udgør en del af det underholdningsstof, der traditionelt findes i periodiske skrifter, især i dag- og ugeblade. Det er således en forudsætning for undtagelsen i stk. 2, at præmiekonkurrencen indgår som et led i det periodiske skrifts stof”.

Indtil 1989 var det i udtalelser fra Forbrugerombudsmanden og i domstolsafgørelser forudsat, at konkurrencer kun måtte afholdes som en del af det redaktionelle stof. I 1989 frifandt Højesteret (UfR 1989 688 H) imidlertid Aktuelt for straf i forbindelse med en præmiekonkurrence, der blev afholdt som led i en hvervekampagne. Højesteret udtalte, at der ikke kunne straffes, når der ikke er klar hjemmel til det i paragraffens ordlyd.

Ordlyden i § 8, stk. 2, blev på trods af Højesterets dom uændret overført til § 9, stk. 3, i den gældende markedsføringslov fra 1994. I bemærkningerne til § 9, stk. 3, er anført følgende:

“De forskellige former for konkurrencer og spil med gevinstfordeling, som afholdes af TV i dag, vil efter forslaget være tilladt. Det forhold, at man betaler licens for TV-udsendelser, medfører således ikke, at forholdet kan karakteriseres som købsbetinget efter § 9, stk. 1. For at undgå konkurrenceforvridning mellem de elektroniske medier og dag- og ugebladene foreslås derfor opretholdt en bestemmelse svarende til den gældende § 8, stk. 2. Der er i øvrigt ikke herved tilsigtet nogen ændring i forhold til den gældende retstilstand for så vidt angår dag- og ugebladene”.

Forbrugerombudsmanden finder, at hvis der derudover skal betales for at deltage, vil en konkurrence med tilfældighedspræget gevinstfordeling kunne blive anset for at være i strid med § 9, stk. 1, også selv om den afvikles af et elektronisk eller trykt medie.

Det er Forbrugerstyrelsens opfattelse, at så længe der ikke opkræves et direkte indskud for deltagelse, kan markedsføringslovens § 9 anvendes af virksomheder til at udbyde spil, uanset om en virksomhed ikke anvender spil til at markedsføre sine egne produkter, men faktisk driver spillevirksomhed med reklamefinansieret spil.

Forbrugerombudsmanden har anlagt den overordnede linje, at af-

holdelse af spil og konkurrencer med brug af overtaksering via telefon (tidligere service 900-ydelser), ikke i sig selv kan anses som en købsbetingelse, men vil dog ikke udelukke, at konkrete omstændigheder vil kunne føre til en anden vurdering. I Forbrugerombudsmandens vurdering heraf indgår også, at afholdelse af spil med betaling for deltagelse eller lotterier med køb af lodder normalt vil være omfattet af anden lovgivning, der går forud for markedsføringsloven.

Telestyrelsen anmodede i 1995 Justitsministeriet om at tage stilling til, hvorvidt ministeriet anså en takst på 5 kr. på et overtakseret service 900-nummer som værende et indskud i henhold til bortlodningscirkulæret. Justitsministeriet svarede, "at den omstændighed, at en del af de 5 kr. går til udbyderen, efter Justitsministeriets opfattelse i sig selv medfører, at der er tale om et indskud, jf. herved bortlodningscirkulærets § 1, stk. 3." Konklusionen på Justitsministeriets afgørelse må være, at bortlodninger som udbydes via et overtakseret telefonnummer, omfattes af lov om forbud mod lotterier m.v. og således er ulovlige.

Ifølge bekendtgørelse 1152 af 16. december 1994 om fastsættelse af beløbsgrænser i konkurrencer gælder § 9, stk.1 ikke, hvis værdien af den enkelte gevinst ikke overstiger 100 kr. og konkurrencens samlede gevinstsum ikke overstiger 1.000 kr. For konkurrencer, der især henvender sig til børn under 15 år, må værdien af den enkelt gevinst ikke overstige 5 kr. og den samlede gevinstsum ikke 50 kr.

Markedsføringsspil er alene pålagt afgift efter love bekendtgørelse nr. 636 af 27. juli 1993 om afgift af gevinster ved lotterispil m.v., der bl.a. omfatter her i landet afholdte bortlodninger og præmie- og gættekonkurrencer, der må anses for offentlige. Afgiften udgør af kontante gevinster 15 pct. af den del af gevinstens beløb, der overstiger 200 kr. og af andre gevinster 17½ pct. af gevinstens værdi over 200 kr. Selv om afgiften pålægges spillerne, er det erhvervsvirksomheden, der er forpligtet til at tilbageholde og indbetale afgiften til Told•Skat.

Der er ikke arbejdsgruppen bekendt foretaget egentlige undersøgelser af omfanget og arten af markedsføringsspil. Tipstjenesten har opgjort, at der i 1997 blev uddelt 45-47 mill. markedsføringssskrabelodder, medens Tipstjenesten i 1999 solgte 30-35 mill. skrabelodder.

De væsentligste markedsføringsspil er sandsynligvis skrabelodder og konkurrencer med efterfølgende lodtrækning. Skrabelodder anvendes isæt af dagligvarekæder og vedlægges aviser, blade, bestillingskuponer og reklamer. Konkurrencer med efterfølgende lodtrækning finder oftest

sted pr. telefon over service 900-ydelser og internettet for aviser og reklamespillevirksomheder.

Fremover vil omfanget af reklamefinansierede spil og konkurrencer på især internettet og tv sandsynligvis blive væsentligt større.

Den væsentligste forskel mellem markedsføringsspil og andre spil er, at der for deltagelse i markedsføringsspil som udgangspunkt ikke må kræves betaling, medens der for deltagelse i alle andre spil skal betales et indskud. Det har medført, at der ikke har været behov for at fastsætte regler til beskyttelse af spillere, der deltager i markedsføringsspil, ligesom den manglende indtjening hos erhvervsvirksomheden har medført, at der ikke har været behov for at fastsætte regler med henblik på at undgå kriminalitet eller for at kunne opkræve afgift.

Alle markedsføringsspil afholdes imidlertid ikke uden indskud. Markedsføringsloven giver som nævnt adgang til at kræve et indskud ved deltagelse i små markedsføringsspil, og for periodiske tidsskrifter og tv gælder, at det er tilladt at kræve licens eller betaling for køb af avisen eller bladet for at kunne deltage i et spil.

I andre situationer kan det imidlertid være endnu vanskeligere at afgøre, om der reelt finder en form for betaling sted for deltagelse i et markedsføringsspil. Som et eksempel herpå kan nævnes de reklamefinansierede spil på internettet, hvor der for deltagelse kan kræves, at spilleren skal sende et vist antal reklamer til venner og bekendtes e-mailadresser, skal afgive personlige oplysninger eller acceptere at modtage reklamer. Mange spillere vil måske ikke anse dette som et indskud, men der kan næppe være tvivl om, at disse informationer eller videreformidling af reklamer har en økonomisk værdi for spiludbyderen.

Da reklamefinansierede spil kan udbydes som markedsføringsspil, og da betaling af tv-licens ikke anses som indskud, vil f.eks. de velgørende organisationer sammen med reklamespillevirksomheder på tv kunne udbyde spil uden indskud, hvis spillevirksomheden og den velgørende organisation kan aftale at dele indtægten fra de reklameblokke, der vises under eller i tilknytning til spillet. Herved vil der kunne udbydes reklamefinansierede spil på tv svarende til det svenske bingospil, der vil kunne få et væsentligt omfang i forhold til de øvrige velgørende organisationers spil og udgøre en konkurrent til Tipstjenestens spil.

For spillerne er markedsføringsspil attraktive, fordi de giver mulighed for uden pengeindskud at vinde – i visse spil – store penge- eller varegevinster, f.eks. en bil. Det kan derfor heller ikke udelukkes, at et

markedsføringsspil kan få forbrugerne til at vælge varer eller tjenesteydelser hos en virksomhed, som de ellers ikke ville have valgt, hvis virksomheden ikke havde udbudt det pågældende spil.

Som følge af den manglende regulering af markedsføringsspil er spillerne ikke beskyttet mod bedrageri på samme måde som i andre spil. Virksomhederne har således mulighed for f.eks. at udlodde færre gevinster end annonceret eller på anden måde manipulere med udlodningen.

En væsentlig del af markedsføringsspillene, specielt spil med meget store gevinster, udgør en ikke uvæsentlig konkurrent til de egentlige udbydere af spil med indskud, hvor overskuddet enten anvendes til velgørende formål eller beskattes hårdt.



*Gældende
regulering af
spillemarkedet*



Forslag til regulering af spillemarkedet

“

Arbejdsgruppen foreslår, at alle regler vedrørende regulering og kontrol af spil samles i én ny lov og at afgifter vedrørende spil samles i en anden.

Arbejdsgruppen finder, at disse to nye love bør omfatte alle spil, uanset om der er tale om privat foranstaltede spil eller offentligt tilgængelige spil, og uanset om der for deltagelse i spillene skal betales et indskud i form af penge eller andet. Små spil foreslås reguleret og kontrolleret mindre indgribende end større spil.

”

9.1. Indledning

Arbejdsgruppen har vurderet det som en afgørende forudsætning for at fastsætte nye nationale regler til regulering af spil, at det fortsat er muligt at opretholde kontrollen med de spil, som udbydes på det danske spillemarked.

Som det fremgår af kapitel 7 vil det være muligt at hindre, at udenlandske udbydere af internetspil kan modtage indskud fra danske spillere. Hermed vil forbuddet mod udenlandske spil i Danmark fortsat kunne opretholdes.

Adgangen til at hindre betaling for deltagelse i udenlandske internetspil udbudt i Danmark vil dog ikke kunne hindre herboende personer i at deltage i udenlandske spil. Spillere, der ønsker at spille hos f.eks. en udenlandsk bookmaker og betaler ved at sende en check direkte til bookmakeren, eller som overfører penge fra en bankkonto i udlandet, vil kunne gøre dette. Det vil endvidere ikke være muligt at hindre herboende personer i at spille på internetbaserede spil uden pengeindskud, dvs. reklamespil og markedsføringsspil, der udbydes fra udlandet.

Med henblik på såvel at fastholde de spillere, der foretrækker danske spil, som at dæmpe interessen hos de spillere, som foretrækker udenlandske internetspil, vil det være nødvendigt, at der udbydes attraktive danske spil på internettet. Som det fremgår af brugerundersøgelsen udarbejdet af AC Nielsen/AIM, har spillerne præference for spil udbudt under dansk lovgivning.

Det er afgørende, at danske spiludbydere er bedst muligt rustet til konkurrencen med udenlandske spil på digitaliserede medier i tilfælde af, at en national regulering af spilleområdet ikke kan opretholdes på længere sigt.

9.2. Målsætninger for en ny samlet spillelovgivning

Opdelingen af lovgivningen på tre ministerområder har dels hindret udviklingen af en koordineret spillelovgivning og administration, men også opbygningen af en specialiseret forvaltningsenhed, jf. også 7.2.4. Det findes derfor hensigtsmæssigt at fastsætte og samle alle bestem-

melser om regulering af og kontrol med spillemarkedet i én lov og at fastsætte og samle alle bestemmelser vedrørende afgifter af spil i en anden lov.

Formålet med fastsættelsen af en ny regulerings- og kontrollov og en ny afgiftslov på spilleområdet er i højere grad end tilfældet er i dag

- at beskytte deltagere i såvel spil med indskud som spil uden indskud,
- at hindre kriminalitet med relation til spil,
- at sikre midler til almennyttige formål og til staten og
- at begrænse privat fortjeneste ved spil.

Der henvises i den forbindelse også til kapitel 7 om “den danske model”.

Hensynet til spillerne er for det første begrundet i ønsket om at hindre, at de anvender så stor en del af deres indkomst på spil, at det bliver en trussel mod de pågældendes sociale liv. Det gælder ikke mindst, når spillet for den enkelte spiller får en sådan karakter, at denne bliver afhængig af at spille. For det andet er hensynet til deltagerne i spil begrundet i ønsket om at hindre, at de bliver snydt. Det skal således sikres, at deltagere i spil får den gevinstandel og de gevinster, de har krav på.

Baggrunden for ønsket om at begrænse kriminalitet i relation til spil er, at spil er et område, hvor det er forholdsvist let illegalt at tjene betydelige beløb, ligesom kriminalitet på området er nem at skjule. Ulovlige og utilstrækkeligt regulerede lovlige spil giver mulighed for hvidvaskning af penge m.v. Når området ikke i tilstrækkeligt omfang er reguleret og kontrolleret, vil det derfor tiltrække kriminelle personer og organisationer.

I flere hundrede år har spil som udgangspunkt altid været forbudt i Danmark. I det omfang spil er blevet tilladt, er det sket under forudsætning af, at udbyttet ved spillet er gået til velgørende formål, eller at spillet har bidraget til almene samfundsformål ved at blive pålagt høje afgifter.

Som følge heraf har lovgiver kun i meget begrænset omfang ønsket og givet tilladelse til, at private erhvervsdrivende udbyder spil. Spil er ikke anset som en form for aktivitet, som der almindeligvis burde kunne tjenes penge på. I det omfang private erhvervsdrivende har fået adgang

til at udbyde spil, er udbytte i forbindelse hermed som nævnt blevet begrænset ved opkrævning af høje afgifter.

9.3. Spilleområdet

9.3.1. Definitioner

116

Spil i fremtiden

Spil defineres som en privat eller offentlig tilgængelig aktivitet, som med eller uden betaling for deltagelse går ud på at vinde en gevinst, og hvor gevinstchancen helt eller delvist beror på tilfældet.

Spildefinitionen omfatter således både spil med indskud og markedsføringsspil.

Spilleområdet bør omfatte alle tilfældighedsbaserede aktiviteter uanset, om de finder sted offentligt eller i private klubber og foreninger. Denne afgrænsning er allerede gennemført for så vidt angår spil på spilleautomater. Ligesom med spil på spilleautomater er det naturligvis ikke hensigten at regulere og kontrollere spil, der finder sted i private hjem, og hvor alene familien og eventuelt nære venner deltager.

Det foreslås, at såvel *gevinster* som *indskud* kan bestå i penge, varer eller tjenesteydelser. Alt hvad der repræsenterer en økonomisk værdi bør således omfattes af både indskuds- og gevinstbegrebet.

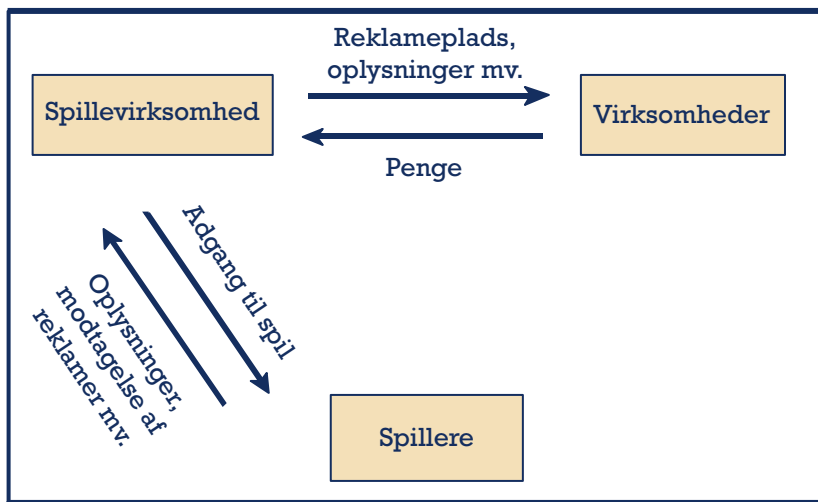
Med den udvikling, der har fundet sted i forhold til spil omfattet af markedsføringsloven, især med hensyn til udviklingen af alternative former for indskud, finder arbejdsgruppen det væsentligt at udvide særligt indskudsdefinitionen til også at gælde penge, varer og tjenesteydelser.

Spørgsmålet om hvad der udgør et indskud er yderligere blevet aktualiseret med udbredelsen af reklamefinansierede spil. Den udbredte anvendelse af reklamer og den stigende benyttelse af internettet har endvidere medført, at spil uden indskud i traditionel forstand i de senere år er udbudt af virksomheder, som ikke anvender spillene til at markedsføre deres egne produkter, men genererer gevinster og indtægter ved salg af reklamer for en række forskellige virksomheder uden nogen tilknytning til spillet, jf. også kapitel 6. Spil uden betaling betragtes efter gældende regler som markedsføringsspil

Grænsedragningen mellem markedsføringsspil og reklamespil er dog ikke entydig, fordi reklame indgår i begge typer spil.

Deltagelsen i reklamespil er typisk betinget af, at spilleren trykker på et reklamebanner eller lignende link og afgiver navn og adresse. Spilleren kan eventuelt også blive bedt om at afgive yderligere personlige oplysninger om forbrugsvaner o.s.v. Disse aktiviteter og oplysninger repræsenterer en økonomisk værdi for reklamespilsudbyderen, som finansierer hjemmesiden ved netop at sælge reklamebannere/links på hjemmesiden, og som ved hjælp af personoplysningerne målretter sit salg af reklameplads til andre virksomheder.

I modsætning til det traditionelle indskud, som består i en direkte betaling fra spiller til udbyder, er der altså i relation til reklamespil tale om, at spillerens deltagelse reelt finansieres af en tredje part på betingelse af, at spilleren som modydelse trykker på et reklamebanner, afgiver bestemte oplysninger m.v. Reklamespilsudbyderen indtager her rollen som formidler i, hvad der med fordel kan karakteriseres som *en trekantshandel*:



Et markedsføringsspil adskiller sig fra et reklamespil ved at være spil uden nogen form for indskud og ved at, at udbyderens primære funktion ikke er at udbyde spil, men at producere varer eller andre former for tjenesteydelser.

Ved markedsføringsspil skal det være klart for forbrugeren/spilleren, at udbyderen af spillet er en bestemt virksomheder, der reklamerer for sine varer og tjenesteydelser. Flere virksomheder kan gå sammen om et markedsføringsspil uden der herved bliver tale om et reklamspiel. Således kan f.eks. et supermarkedet sammen med en bilforhandler udbyde et

markedsføringsspil, hvor hovedgevinsten er en bil, men hvor det fortsat er klart for forbrugerne/spillerne, at der med spillet er tale om en reklame for såvel supermarkedet som bilforhandleren.

I reklamespil er spiludbyderen og den virksomhed, hvis varer og tjenesteydelser, der reklameres for, derimod ikke en og samme virksomhed.

Spil omfatter ikke sportsaktiviteter som f.eks. bowling, billard og lign, eller behændighedsspil, som f.eks. ringespil, boldkast, dartkast og lign. Men væddemål eller anden form for spil, der afvikles i relation til sportsaktiviteter eller lign. er naturligvis omfattet af spilleområdet.

Spilleområdet omfatter heller ikke nogen form for konkurrence, hvor udfaldet alene afhænger af deltagernes viden eller evner, f.eks. prisopgaver, quizprogrammer og lignende. Fælles for sådanne konkurrencer er, at deltagerne anvender deres viden og evner på samme måde, som når de arbejder, og at aflønningen i form af gevinster derfor som anden arbejdsindkomst er indkomstskattepligtig.

Et arrangement, der både indeholder et konkurrencemoment og et tilfældighedsmoment bør anses som spil, uanset om tilfældighedsmomentet kommer først eller sidst, hvilket er i overensstemmelse med den nugældende retsstilstand, bl.a. fastlagt i domspraksis fra Sø- og Handelsretten.

Spil bør på den anden side ikke omfatte aktiviteter, der kan forekomme tilfældighedsprægede, men som svarer til en form for erhvervsvirksomhed. Et eksempel er aktiespillene, hvor deltagerne fiktivt handler med rigtige værdipapirer. De deltagere, som opnår de bedste investeringsresultater set i forhold til udviklingen på værdipapirmarkedet, får gevinsterne. Aktiespil er således – til trods for deres benævnelse – at anse for en konkurrence og ikke et spil, fordi deltagernes aktivitet svarer til børsmæglerens arbejde.

Aktiespil bør dog, jf. ovenfor, anses som spil, hvis gevinsterne ikke tilfalder de dygtigste “investorer”, men i stedet fordeles mellem deltagerne ved lodtrækning.

Ved *internetspil* forstås arbejdsgruppen spil, som spillerne kan *deltage i* over internettet.

Spilleren kan i dag deltage i internetspil ved anvendelse af computer og modem, interaktivt digitalt tv, mobiltelefon og wap m.v (for en nærmere beskrivelse af de apparater, som i dag og i den nærmere

fremtid vil give os adgang til internettet henvises til Fischer og Lorenz udredningen, f.eks. s. 26 f).

At deltage i et spil over internettet betyder, at spillerne over internettet skal kunne foretage sig det nødvendige for at opnå en vinderchance i et givet spil. Ved væddemål skal spilleren således have foretaget en satsning, i lotterier have fået adgang til en given lodseddel og i lotto have markeret de ønskede tal. Dette vil medføre, at spiludbyderen skal være bekendt med og have accepteret det pågældende væddemål, noteret den pågældende lodseddel til spilleren etc. For at det sker, vil spilleren for så vidt angår betalingsspil så godt som altid skulle have betalt forinden. Om betalingen har fundet sted er imidlertid ikke afgørende for, om et spil anses for at være et internetspil.

Nye regler for spil på det offentligt tilgængeligt internet bør efter arbejdsgruppens opfattelse også omfatte spil på private intranet, da arbejdsgruppens forslag til regulering af spillemarkedet generelt omfatter såvel offentligt tilgængelige spil som private spil. Hertil kommer, at intranet kan have et sådant omfang, at det i visse tilfælde næppe vil kunne anses som værende privat, og at sammenkobling af flere intranet, eller af intranet og internet (extranet), kan finde sted.

9.3.2 EU-retlig afgrænsning af spilleområdet

Spørgsmålet om, hvorvidt reklamespil bør anses for at være spil med indskud eller ej, har fået en særlig betydning i forhold til fortolkningen af EU direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel).

Direktivet bygger på et princip om hjemlandskontrol og gensidig anerkendelse (afsenderlandsprincippet). Det er udgangspunktet, at de områder, der er omfattet af direktivet, skal overvåges af myndighederne i det land, hvor virksomheden er etableret, og med anvendelse af etableringslandets lovgivning. Direktivet indeholder herudover visse minimumsregler, der først og fremmest skal sikre gennemsigtighed på markedet for e-handel.

Ifølge præmis 16 i direktivets præampel og artikel 1, stk. 5, d), omfatter direktivet ikke spil i form af hasardspil, lotterier og væddemål, hvortil der kræves en indsats med penge. Direktivet omfatter derimod

“salgsfremmende konkurrencer og spil, hvor formålet er at fremme salget af varer eller tjenesteydelser, og hvor der i givet fald kun skal ske betaling i tilfælde af køb af de varer eller tjenesteydelser, som der reklameres for” (markedsføringsspil).

Denne formulering har givet anledning til tvivl om, hvorvidt direktivet alene omfatter egentlige markedsføringsspil eller det tillige omfatter de nye reklamespil. Forhandlingerne om direktivet fandt sted, inden reklamespil på internettet blev udbudt i større omfang, og reklamespil har derfor ikke været drøftet under forhandlingerne. Det er imidlertid Erhvervsministeriets umiddelbare opfattelse, at reklamespillene er omfattet af direktivet, fordi forbrugeren ikke betaler penge for at deltage. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at reklamespil omfattes af direktivet, dog med den begrænsning, at disse spil ikke omfattes af direktivets minimumsregler. Forbrugerstyrelsen vil ved implementeringen af direktivet tage stilling til, om reklamespil skal omfattes af minimumsreglerne²⁶.

Kommissionens fortolkning vurderes at have følgende retlige konsekvenser for udformningen af spillelovgivningen i Danmark:

- Den danske lovgivning kan for så vidt angår markedsføringsspil og reklamespil over *internettet* ikke retligt set gøres gældende overfor virksomheder, som er etableret i andre EU-lande, men som over internettet udbyder deres spil til personer bosat i Danmark (afsenderlandsprincippet).
- En medlemsstat behøver kun fastsætte direktivets minimumsregler for markedsføringsspil, men er ikke forpligtet til at fastsætte sådanne regler for reklamespil.

For så vidt angår punkt 1 vurderes direktivet ikke at have alvorlige praktiske konsekvenser. De faktiske muligheder for en effektiv regulering af udenlandske spillevirksomheder, som over internettet udbyder

26. Direktivet omfatter ikke beskatningsområdet. Markedsføringsspil såvel som reklamespil, der udbydes målrettet mod Danmark, vil således – uanset etableringsstedet – kunne pålægges nationale skatter og afgifter. Det må dog anses for tvivlsomt, om afgifterne vil kunne opkræves hos virksomheder, som er etableret i udlandet. I realiteten vil afgifterne derfor alene blive afkrævet virksomheder, der er etablerede i Danmark.

spil *uden betaling* målrettet mod Danmark, er i forvejen ikke til stede i dag. Forslaget i kapitel 7 om gennem f.eks. PBS at kontrollere betalingsstrømmen til udenlandske spiludbydere lader sig selvsagt ikke anvende på reklamespil uden betaling. Afsenderlandsprincippet ændrer således ikke på det faktiske status quo.

På længere sigt er der derimod en risiko for, at direktivet kan bruges af spiludbydere til gennem de nationale retssystemer og EU-retten at forsøge at gennemtvinge en liberalisering af spillemarkedet med den begrundelse, at en del af spillemarkedet allerede må anses for at være EU-reguleret. Det kan således ikke udelukkes, at direktivet kan blive medvirkende årsag til, at spillemarkedet på længere sigt ikke kan opretholdes som et nationalt anliggende. Argumentet om, at en del af spillemarkedet allerede er underlagt EU-regulering kan dog næppe gøres gældende med vægt, før de andre europæiske lande i deres nationale lovgivning behandler reklamespil som spil med indskud.

Forhandlinger om en revurdering af direktivet indledes om ca. to år. Danmark kan på dette tidspunkt påpege det uhensigtsmæssige i, at direktivet regulerer reklamespil, fordi reklamespil er mere sammenlignelige med spil med indskud end med markedsføringsspil. Erhvervsministeriet vurderer dog ud fra forhandlingerne om e-handelsdirektivet, at det må anses for tvivlsomt, om der ved revisionen vil kunne opnås flertalstilslutning hertil fra de øvrige medlemsstater.

Arbejdsgruppens forslag til regulering af danske reklamespil såvel udenfor som på internettet vil blive behandlet i henholdsvis 9.5.2.4 og i 9.5.3.1.-3.

9.4. Kriterier for regulering og kontrol af spillemarkedet

Fastsættelse af nye regler om regulering, kontrol og afgiftspålæggelse af spil med henblik på at opnå de under pkt. 9.2. anførte målsætninger, foreslås at ske ud fra følgende overordnede kriterier:

1. Alle spil bør som udgangspunktet være forbudt og kun lovligt kunne udbydes med en særlig tilladelse m.v. Det bør således som udgangspunkt være uden betydning, om spil udbydes offentligt eller privat.

2. Spil, der udbydes af spillevirksomheder mod eller uden erlæggelse af et indskud, bør reguleres og kontrolleres i højere grad end spil uden indskud, der ikke udbydes af egentlige spillevirksomheder.
3. Omfanget af regulering af spil, der udbydes af spillevirksomheder, bør være afhængig af spillets omfang og karakter, gevinsternes størrelse, risikoen for, at spillerne kan blive snydt, etc.
4. Spillemyndigheden bør have adgang til at kontrollere lovligheden af et hvilket som helst spil, at kontrollere om lovlige spil overholder betingelserne for at kunne udbydes, og at kunne træffe afgørelse om afgrænsningsspørgsmål. Spillemyndighedens afgørelser bør kunne ankes til spillenævnet, jf. kapitel 13.

9.5. Forslag til regulering og kontrol af tilladte spil

9.5.1. Opdeling af spil

Arbejdsgruppen sonderer mellem tre typer af spil i den følgende gennemgang af forslag til regulering og kontrol:

– *Spil med egentlige indskud*: Spil, der udbydes af en virksomhed, hvis eneste eller primære formål er at sælge spil og som opkræver betaling for deltagelse i spillet,

– *reklamespil*: Spil, der udbydes af en virksomhed, hvis primære formål er at sælge spil, og som ikke opkræver betaling for deltagelse i spillet, fordi spillet finansieres af reklameindtægter eller tilsvarende indtægter og

– *markedsføringsspil*: Spil, der udbydes af en virksomhed, hvis formål er at sælge sine varer eller tjenesteydelser, og som ikke opkræver betaling for deltagelse i spillet, fordi dette fungerer som en reklame for virksomhedens varer eller tjenesteydelser.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør reklamespil i det væsentlige omfattes af samme regelsæt som spil med egentlige indskud, jf. også afsnit 9.3.1. For disse spil gælder, at de udbydes af virksomheder, hvis primære formål er at sælge spil. Markedsføringsspil udbydes derimod som led i markedsføringen af virksomhedens egne varer og tjenesteydelser.

9.5.2. Spil med egentlige indskud og reklamespil

9.5.2.1. Små spil

Der findes ikke grundlag for at underlægge små spil, der typisk udbydes lokalt af foreninger og lignende, samme regulering som spil, der udbydes i større målestok og som oftest på landsplan.

Små og typisk lokale spil kan udbydes som lotterier og bankospil af velgørende organisationer og som totalisatorspil af greyhound-, cykle- og brevueforeninger. Spil udbudt af private udbydere, som kasinoerne, spillehaller, restauranter og forlystelsessteder, vil ligesom de landsdækkende spil udbudt af Tipstjenesten, klasselotterierne og visse af de velgørende organisationer, naturligvis ikke kunne omfattes af reglerne for små spil.

Baggrunden for forslaget om at skelne mellem små og store spil er, at både spiludbydernes og spillemyndighedens udgifter til regulering og kontrol af spillene bør stå i et rimeligt forhold til de mulige indtægter fra disse, spillernes gevinstchancer og spillets indflydelse på de egentlige spillevirkningsomheders afsætning af deres spil.

Det foreslås derfor, at udbydere af små spil kan nøjes med at *anmelde* disse til Spillemyndigheden. For spil, der på forhånd ikke kan afgrænses, som f.eks. lokale totalisatorspil, bør der dog tillige efterfølgende indsendes regnskab for spillet til Spillemyndigheden. Anmeldelsen af et spil bør indeholde oplysning om bl.a. den maksimale indskudssum, tilbagebetalingsprocenten, gevinstsummen og de største gevinster, samt en beskrivelse af, hvorledes spillet skal afvikles.

Selv om der som udgangspunkt kun findes grundlag for en begrænset regulering af små spil, bør der i visse tilfælde kunne stilles særlige krav til spillet. Med henblik på beskyttelse af spillerne bør der f.eks. kunne stilles særlige krav til udformning og anvendelse af udtrækningsmaskiner i forbindelse med et bankospil og lignende.

Erfaringerne med bl.a. bortlodninger og bankospil omfattet af bortlodningscirkulæret har klart vist, at det er nødvendigt, at også små spil afvikles inden for klart afgrænsede rammer og under *kontrol*. Spillemyndigheden skal derfor have mulighed for at efterprøve, om de anmeldte oplysninger om et spil er korrekte, og om betingelserne for spillet er overholdt.

Det findes ikke nødvendigt at fastsætte særlige krav om gevinstandele for små spil, hvis udbyderen af det enkelte spil i sin anmeldelse til Spillemyndigheden angiver den tilbagebetalingsprocent, der skal an-

vendes for det konkrete spil. Da anmeldte spil – ligesom spil, hvortil der kræves en tilladelse – bør indgå i Spillemyndighedens oversigt over lovlige spil, der offentliggøres på internettet, vil spillerne her kunne orientere sig om den anvendte tilbagebetalingsrocent.

9.5.2.2. Reguleringen af enkelte små spil

– *Foreninger eller organisationer* kan efter bortlodningscirkulærets § 9 uden tilladelse afholde private bortlodninger eller bankospil, hvis den daglig salgssum ikke overstiger 100.000 kr. og den enkelte gevinst ikke overstiger 5.000 kr. Endvidere kan velgørende foreninger eller organisationer uden tilladelse to gange årligt afholde offentlige bortlodninger, hvis salgssummen ikke overstiger 20.000 kr.

Formålet med disse foreningsspil er at rejse midler til foreningens drift på en anden måde end ved at opkræve højere medlemsbetaling. Hertil kommer, at spillene ofte har en social funktion.

Det foreslås, at en velgørende forening får adgang til at udbyde *et lotteri eller bankospil pr. måned*, hvor den samlede indskudssum for spillet ikke må overstige 20-25.000 kr., gevinstsummen maksimalt må være i størrelsesordenen 5.000 kr., og værdien af den enkelte gevinst ikke overstige i størrelsesordenen 1.000 kr. Med den foreslåede afgrænsning af små spil vil velgørende foreninger have mulighed for månedligt at afholde *et lotteri eller bankospil* med deltagelse af indtil 200-250 medlemmer, hvor den enkelte deltager betaler et indskud på 100 kr.

– *Brevdueforeninger, cykelforeninger og greyhoundforeninger m.v.* bør ligeledes have mulighed for at udbyde lokale totalisatorspil som små spil, hvis indskudssummen i totalisatoren ikke overstiger 20-25.000 kr. *pr. løbsdag.*

Da indskudssummens størrelse i et totalisatorspil ikke på forhånd er givet, vil udbyder i sin anmeldelse til Spillemyndigheden skulle begrunde, hvorfor indskudssummen ikke antages at blive så stor, at spillet omfattes af reglerne for store spil. Spillemyndigheden har hermed mulighed for at gribe ind og kræve, at spillet skal omfattes af en tilladelse.

Viser det sig efter spillets afholdelse, at indskudssummen for en løbsdag oversteg de 20-25.000 kr., vil foreningen skulle betale afgift af hele indskudssummen, ligesom afholdelse af et efterfølgende totalisatorspil som udgangspunkt vil kræve en tilladelse efter reglerne om store spil.

Det foreslås, at de nævnte foreninger kan få adgang til at afholde små totalisatorspil i forbindelse med en *månedlig løbsdag*.

9.5.2.3. Store spil

Reglerne for store spil omfatter som udgangspunkt spil med egentlige indskud og reklamespil.

Det foreslås, at store spil kun kan udbydes med en *tilladelse* fra Spillemyndigheden. Tilladte spil bør indgå i oversigten over lovlige spil, som Spillemyndigheden offentliggør, f.eks. over internettet. Af denne oversigt bør endvidere fremgå en række oplysninger om det enkelte spil, f.eks. udbyders navn, tilbagebetalingsprocenten, gevinsternes antal, art og værdi, pris for deltagelse m.v.

For langt de fleste spil med pengeindskud er der i dag fastsat regler om, at en del af indskudssummen som minimum skal tilbagebetales til spillerne som gevinster. En maksimal gevinstandel er derimod alene fastsat for Klasselotteriet.

Det foreslås, at reglen om en maximal gevinstandel ophæves for Klasselotteriet, at der fastsættes en *minimumsgevinstandel* for alle spil, og at niveauet for gevinstandelen tilnærmes for sammenlignelige spil.

De gældende regler for kasinospil og spil på spilleautomater udenfor kasinoer på minimum 80 pct. og 74 pct. foreslås bibeholdt på dette niveau. For sådanne hurtige spil må tilbagebetalingsprocenten være høj, for at spillernes interesse kan fastholdes.

Gevinstandelen på mindst 45 pct. for Tiptstjenestens spil foreslås ligeledes videreført, medens Klasselotteriets og Vare- og Landbrugslotteriernes gevinstandele på minimum 64-65 pct. bør nedsættes til et niveau svarende til Tiptstjenestens. Selv om lotterierne af konkurrence-mæssige årsager næppe vil være i stand til udbyde lotterier med en tilbagebetalingsprocent på 45, vil de dog med adgangen til en nedsættelse af minimumsgevinstandelen få mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af deres lotterier og eventuelt øge deres overskud. For de velgørende organisationers lotterier, der i dag ikke er omfattet af regler om gevinstandele, kunne tilbagebetalingsprocenten fastsættes til omkring 25 pct. under hensyn til, at langt de fleste af disse lotterier ikke har en størrelse som klasselotterierne.

For alle store spil – uanset om der er tale om spil med egentlige indskud eller ej – bør der fastsættes krav til produktion af lotterier, tekniske krav til anvendt materiel m.v. Der bør ligeledes kunne stilles

vandelskrav, alderskrav m.v. til spiludbydere og deres personale samt til spiludbydernes information af spillerne.

Arbejdsgruppen finder det endvidere nødvendigt og rimeligt at bibeholde en række af de eksisterende regler, der gælder for spil på spilleautomater, i kasinoer, på forlystelsessteder og de velgørende organisationers spil. Det gælder regler i relation til såvel spil, spillerne, spiludbyderne og spillesteder. Det kan være hensigtsmæssigt at fastsætte tilsvarende eller andre krav til de øvrige spil.

Endelig findes kravet om, at spillerne skal være fyldt 18 år for at få adgang til kasinoer og spillehaller, og at kunne spille på lokale totalsatorspil, at burde opretholdes. En sådan aldersgrænse bør desuden indføres for andre spil, hvor det er muligt, med henblik på at begrænse unges spil, f.eks. ved betalingsspil på internettet, jf. også nedenfor.

9.5.2.4. Reguleringen af de enkelte store spil

- *De tre klasselotterier* bør fortsat kunne udbyde klasselotterier. Så længe spillene opfylder kriteriet for at være klasselotterier, vil lotterierne kunne udbydes i ændret form f.eks. ved, at et lotteri afvikles over en uge med daglige lodtrækninger.
- De velgørende organisationer bør fortsat kunne udbyde landsdækkende lotterier med såvel vare- som pengegevinster og landsdækkende forhåndstrukne lotterier og bankospil med varegevinster. Efter gældende regler kan forhåndstrukne lotterier og bankospil med pengegevinster kun udbydes i indtil 5 politikredse. Som følge af arbejdsgruppens forslag om at samle reguleringen og kontrollen med hele spillelovgivningen i Skatteministeriet, jf. også kapitel 13 om den nye myndighedsstruktur, foreslås det at afgrænse det maximale salgsområde vedrørende de forhåndstrukne lotterier og bankospil med pengegevinster med udgangspunkt i told- og skatteregionerne i stedet for politikredsene. I betragtning af, at der i dag er færre told- og skatteregioner (29) end politikredse (54) foreslås det, at afgrænse det maximale salgsområde til 2-3 regioner. Den nye afgrænsning foreslås alene at gælde for store spil, da de små spil allerede i kraft af den begrænsede indskudssum på 20-25.000 kr. ikke kan være landsdækkende.
- *Tipstjenesten*, der har adgang til at udbyde alle spil, bortset fra klasselotterier, kasinovirksomhed og gevinstopsparing, vil fortsat kunne

udbyde alle sine nuværende spil, ligesom selskabet vil kunne udbyde nye former for spil.

- *Kasinoerne* vil fortsat kunne udbyde de spil, som de efter gældende lovgivning har adgang til, dvs. spil på spilleautomater, roulette og visse kortspil.
- *Spillehaller og restaurationer med alkoholbevilling* vil ligeledes fortsat kunne udbyde spil på spilleautomater.
- *Forlystelsessteder* kan efter reglerne i forlystelsescirkulæret få tilladelse til afholdelse af tombola og lignende samt roulettespil. Indsatsen i spillene må ikke overstige 5 kr. og gevinsten i varer eller spillemærker må ikke overstige 50 kr. i roulettespil og 300 kr. i tombola og lignende. Arbejdsgruppen finder, at disse gevinster enten kan bibeholdes som varegevinster eller at de kan omlægges til kontantgevinster, jf. herved omlægningen i den nye spilleautomatlov fra varer til kontantgevinster. Bibeholdes spillet med varegevinster, vil der fortsat skulle betales moms af spilleomsætningen.
- *Reklamespil* bør kun kunne udbydes i form af spil, der giver mulighed for at opkræve afgift af gevinsterne, da gevinsterne er eneste beskatningsgrundlag for spil uden pengeindskud. Da det ikke er muligt at begrænse reklamespiludbydernes fortjeneste gennem en afgift af spilleomsætningen, og for ikke at stille mindre udbydere af spil med pengeindskud urimeligt konkurrencemæssigt, foreslår arbejdsgruppen, at reklamespil kun kan udbydes med en gevinstsum på indtil 500.000 kr. Ved fastsættelse af den maksimale gevinstsum indgår, at gevinster i reklamespil som alternativ til en afgift af bruttopilleindtægten pålægges en afgift på 30 pct. af gevinstsummen. Herudover skal der som hidtil betales den almindelige gevinstafgift på 15 pct. af gevinster over 200 kr., jf. også kapitel 12.

Reklamespiludbydere, der som betingelse for at deltage i spillene afkræver spillerne personoplysninger og ikke overholder lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger, bør kunne fratages deres tilladelse eller nægtes fornyet tilladelse.

9.5.3. Spil på internet, tv og telefon

Adgangen til at udbyde spil med indskud på internettet ligestilles her med adgangen til at udbyde spil via tv og telefon, idet alle tre medier

giver mulighed for at gøre et spil landsdækkende. Hertil kommer, at de tre spilmedier er ved at smelte sammen. Visse wap-telefoner giver allerede adgang til spil på internet. Omfanget af sådant spil er dog endnu meget begrænset. Der er i dag endvidere adgang til digitalt tv, der giver mulighed for at hente spil ned fra internettet. Udbredelsen af digitalt tv er dog også meget begrænset. Før internetspil via wap-telefoner og digitalt tv vil kunne få et omfang af betydning, skal den nødvendige teknik etableres og forbrugerne købe nye telefoner og tv. Dette forventes ikke at ville ske på landsplan inden for de nærmeste 10 år, jf. Kulturministeriets rapport om "Alternative distributionsformer for digitalt tv", august 2000.

Som nævnt ovenfor under pkt. 9.1. anses det for en væsentlig forudsætning for at kunne fastholde en national regulering af det danske spillemarked, at udenlandske udbydere af internetspil ikke kan målrette deres spil mod Danmark, og at danske spillere samtidig får adgang til attraktive danske internetspil.

Ud fra målsætningen om at sikre midler til almenyttige formål og staten og at begrænse privat fortjeneste ved spil bør private spil med pengeindskud imidlertid ikke tillades udbudt på internettet. Forbydes sådanne private spil på internettet ikke, må disse spil antages at få en væsentlig udbredelse til skade for spil med velgørende formål. På længere sigt er det endvidere en afgørende forudsætning for at opretholde kontrollen med det danske spillemarked, at rent erhvervsmæssige spil ikke får adgang til internettet, jf. også kapitel 7. Arbejdsgruppen skal derfor anbefale, at kun de statslige og velgørende spil med indskud får adgang til at udbyde deres spil på internettet.

I overensstemmelse med målet om at fastholde spil som et nationalt anliggende bør de danske udbydere på internettet kun have adgang til at udbyde internetspil til personer bosat i Danmark, jf. også kapitel 7. Det bør derfor kun være muligt for personer, der har et dansk cpr. nummer, dansk bopæl, bankkonto i Danmark eller lignende, at deltage i spillene.

I den sammenhæng kan det nævnes, at European Lotteries Association, den europæiske afdeling af den verdensomspændende sammenlutning af statslige spilleselskaber, er i gang med at udarbejde et udkast til en såkaldt "Code of Conduct" angående de territoriale principper for medlemmernes salg af spil. Ifølge udkastet skal der ved internetspil udarbejdes nationale regler, der tilsigter, at kun landets indbyggere kan

deltage i de nationale spil. Udkastet forventes endeligt vedtaget af medlemslandenes spilleselskaber i løbet af 2001. I flere europæiske lande, hvor spil via internettet er tilladt, er der allerede fastsat regler, hvorefter spillene kun kan udbydes nationalt.

Det foreslås endvidere, at kun voksne spillere bør kunne deltage i spil på internettet. En aldersgrænse på 18 år for deltagelse i disse spil vil være sammenfaldende med den allerede eksisterende aldersgrænse for nogle spil, hvor der på kort tid kan forbruges store midler, enten fordi hvert spil varer meget kort tid, eller fordi indsætterne i spillene kan være store. Der er således efter gældende regler en 18 års grænse for deltagelse i spil på kasinoer, spilleautomatspil og lokale totalisatorspil. Aldersgrænsen for spil på internettet vil være nem at gennemføre, hvis spillerne, som foreslået ovenfor, bl.a. skal opgive deres cpr. nummer.

9.5.3.1. To vurderinger af reklamespil på internettet

Der kan anlægges to forskellige vurderinger af spørgsmålet om, hvorvidt også danske udbydere af reklamespil – udover de statslige og velgørende spiludbydere – bør have adgang til internettet.

Ud fra en *erhvervsøkonomisk betragtning* kan reklamespil anses som en betydningsfuld og effektiv måde at markedsføre egne og andres varer og ydelser på. Den kendsgerning at reklamespillerne finansieres af reklame- og sponsorindtægter kan tages som udtryk for, at markedsføringselementet er det primære mål for de virksomheder reklamerne vedrører, medens spillet kun udgør en sekundær aktivitet. Ud fra denne synsvinkel bør reklamespil på internettet derfor ikke forbydes, men tillades udbudt på internettet såvel som uden for internettet.

Vurderes reklamespil derimod ud fra en *spillepolitisk synsvinkel*, er spillet det centrale, og spillernes afgivelse af oplysninger, modtagelse af reklamer etc. i kombination med virksomhedernes betaling for reklame på spillehjemmesiden alene en anden og tidssvarende måde, hvorpå spillevirksomheden fremskaffer “indskudssummen” til gevinster og til spillevirksomhedens drift og overskud. Som spillevirksomheder udgør særligt reklamespil på internettet en alvorlig konkurrent til de traditionelle spil udbudt af staten og de velgørende organisationer. I overensstemmelse med målsætningerne i den danske model bør reklamespil derfor ikke udbydes på internettet.

9.5.3.2. En spillepolitisk vurdering af reklamespil på internettet m.v.

Konsekvensen af at lade reklamespil forblive på internettet, vil ud fra en spillepolitisk vurdering være ensbetydende med udviklingen af en ny privat spilleindustri og dermed en yderligere liberalisering af det danske marked, som ikke bare vil påføre både velgørende organisationer og statslige selskaber konkurrence, men også åbne op for et politisk pres fra andre private spillevirksomheder – såsom kasinoerne – om at få adgang til internettet.

Muligheden for på længere sigt at fastholde en national regulering af det danske spillemarked sikres bedst ved, at private spillevirksomheder generelt ikke får adgang til at udbyde deres spil på internettet. Hvis reklamespil får adgang til internettet, er der en risiko for, at udbyderne af reklamespil på et senere tidspunkt vælger at flytte deres internetsadresser til udlandet, når først de har opnået de danske spilleres tillid. Når kundekredsen er oparbejdet vil udbyderne næppe være interesseret i at være underlagt dansk regulering med hensyn til bl.a. gevinststørrelse eller at skulle betale afgifter. Der henvises her som tidligere i rapporten til erfaringerne fra Storbritannien. I Storbritannien har flere bookmakere for at undgå beskatning de senere år flyttet deres hjemmesider til adresser udenfor Storbritannien med den virkning, at et føleligt afgiftsprovener er gået tabt, jf. også kapitel 7.

Adgangen til at udbyde internetspil findes derfor i overensstemmelse med den danske model for reguleringen af spillemarkedet, herunder særligt målsætningerne om at sikre midler til almennyttige formål/staten og at begrænse privat fortjeneste ved spil, at burde begrænses til de tre klasselotterier, Tiptstjenesten og de velgørende organisationer.

Et forbud mod reklamespil på internettet m.v. vil ikke hindre de nuværende danske udbydere af reklamespil i at udbyde deres reklamespil på andre medier end internettet m.v.. Et forbud vil heller ikke hindre de nuværende reklamespilsudbydere i at udbyde reklamekonkurrencer, der alene afgøres på basis af viden eller færdigheder. Konkurrencer falder som nævnt i afsnit 9.3 udenfor spillelovgivningens anvendelsesområde.

Et forbud mod reklamespil på internettet vil endvidere ikke hindre små virksomheder i at gå sammen og udbyde deres markedsføringsspil på én fælles spillehjemmeside for den på måde at forbedre mulighederne for at tiltrække potentielle kunder. Et forbud mod reklamespil på

internettet betyder alene, at en virksomhed på internettet ikke kan etablere en hjemmeside med gratis spil med gevinster, som finansieres gennem reklameindtægter fra andre virksomheder, jf. også afsnit 9.3. vedrørende forskellen mellem reklamespil og markedsføringsspil.

9.5.3.3. En erhvervsøkonomisk vurdering af reklamespil på internettet

Ud fra en erhvervsøkonomisk tilgangsvinkel er formålet med reklamespil primært at skabe opmærksomhed om erhvervsvirksomheders produkter eller ydelser, for derigennem at fremme salget af egne eller andre virksomheders varer eller tjenesteydelser. Gevinsterne er et billigt og omkostningseffektivt instrument til at skabe opmærksomhed om erhvervsvirksomhedernes produkter og ydelser og til at fremme tilvejebringelsen af markedsinformationer.

Reklamespil er spil uden betaling, og begrænser ikke spillernes betalingsvillighed. Reklamespil er derfor ikke i direkte konkurrence med spil med pengeindskud. Der er heller ikke nogen indikationer for, at fremkomsten af reklamespil i perioden 1991-1998 har betydet en nedgang i omsætningen af spil med egentlige indskud jf. rapporten ”Spil i Danmark – overvejelser om en ny regulering”.

Reklamespil tjener som nævnt primært markedsførings- og kommunikationsformål. Finansieringen af gevinsterne sker ved reklameindtægter og gevinsterne vil aldrig blive større end den modsvarende markedsføringsværdi. Reklamespil har vist sig at være konkurrencedygtige og omkostningsbesparende for danske virksomheder. Et dansk forbud mod reklamespil på internettet vil derfor reducere danske virksomheders omkostningseffektivitet i forhold til udenlandske virksomheder, der fortsat vil kunne anvende internettet i fuld udstrækning til foranstaltning af reklamespil.

Reklamespil og markedsføringsspil har så mange lighedspunkter, at det i praksis kan være vanskeligt at sondre mellem den ene og den anden slags spil. Ensartet regulering af de to spilleformer vil reducere afgrænsningsproblemerne og minimere risikoen for forskelsbehandling mellem de forskellige reklamebærende medier f.eks. internettet, aviser, tv eller tryksagsreklamer.

Ud fra et ligebehandlings- og et konkurrenceevnehensyn bør den kommende regulering af reklamespil og markedsføringsspil i relation til

internettet i så høj grad som mulig være ens og svare til den regulering, der gælder for virksomhedernes udenlandske konkurrenter.

Reklamespil og markedsføringsspil foreslås af arbejdsgruppen pålagt samme afgiftssats beregnet af den samlede gevinstsum. Reklamespil og markedsføringsspil afgiftspålægges derved på lige fod med spil med egentlige indskud. Dette vil også ud fra en ligebehandlingsbetragtning skulle gælde for spil udbudt over internettet.

Det er Kommissionens opfattelse, at reklamefinansierede spil er kommerciel kommunikation og ikke spil med indskud.

Udenlandske udbydere af reklamespil etableret i EU-lande vil derfor fuldt lovligt kunne foranstalte og udbyde reklamespil i Danmark over internettet, og det vil være lovligt for danskerne at spille på disse. Et forbud i dansk lovgivning mod foranstaltning af reklamespil over internettet vil derfor alene ramme nuværende og kommende danske udbydere af reklamespil og fjerne de danske udbyderes adgang til internettet. Dette skal ses i sammenhæng med, at reklamespil hidtil næsten udelukkende er blevet udbudt via internettet. Den eneste mulighed for, at danske udbydere af reklamespil kan opnå samme muligheder som de udenlandske vil i tilfælde af et forbud mod reklamespil på internettet således være ved at exile.

Princippet i E-handelsdirektivet om, at afsenderlandets regler er gældende medfører endvidere, at et forbud også vil forhindre de danske udbydere i at foranstalte og udbyde reklamespil til andre EU-lande. Danske udbydere af reklamespil stilles således markant ringere i konkurrencen med udenlandske udbydere af reklamespil samt danske og udenlandske udbydere af markedsføringsspil.

Ud fra en erhvervsøkonomisk synsvinkel er det endvidere tvivlsomt, om et forbud mod reklamespil på internettet vil være i forbrugernes interesse, idet forbrugerne ikke længere vil kunne spille på denne type spil under ordnede og kontrollerede danske forhold, men vil være nødsaget til at spille på udenlandske udbyderes spil udbudt i Danmark med de risici, der vil være forbundet herved.

En offensiv internetstrategi, der går ud på at sikre konkurrencedygtige danske spil undergivet en ensartet og enkel kontrol og regulering vil derfor bedst kunne gennemføres uden et forbud mod reklamespil på internettet.

9.5.4. Markedsføringsspil

Markedsføringsspil er spil uden indskud af nogen art, der udbydes af virksomheder som reklame for virksomhedens varer eller tjenesteydelser. Ophæves kravet i markedsføringsloven om, at der ikke må opkræves et indskud for deltagelse i markedsføringsspil, vil markedsføringsspil, der udbydes betinget af køb eller andet indskud for deltagelse blive omfattet af reglerne for spil med indskud.

Udgangspunktet for fastsættelse af reguleringsregler for markedsføringsspil er, at der næppe er behov for i væsentligt omfang at regulere spillene. Spillene udgør en reklameudgift for virksomheden, og omkostningerne ved spillet vil derfor skulle ses i sammenhæng med virksomhedernes samlede omkostninger til reklamer. Virksomheder går imidlertid ofte sammen om at udbyde markedsføringsspil, f.eks. således at spillet udbydes i et supermarked, mens gevinsterne helt eller delvis betales af f.eks. en eller flere bilforhandlere. Markedsføringsspil vil derfor kunne udbydes med meget store gevinster.

Da markedsføringsspil med gevinster over en vis størrelse af spillerne må antages at svare til spil med egentlige indskud, således at spillene vil blive udbudt i konkurrence med disse, foreslås det, at markedsføringsspil ikke kan udbydes med en gevinstsum på over 500.000 kr. I sammenhæng med denne begrænsning på gevinstsummen bør der også fastsættes en begrænsning på antallet af markedsføringsspil, som en virksomhed kan medvirke til i løbet af et år. Målet hermed er ligeledes at undgå, at udbuddet af markedsføringsspil fra en virksomhed får karakter af egentlig spillevirksomhed.

Det foreslås, at markedsføringsspil på tilsvarende måde som små spil skal anmeldes til Spillemyndigheden, således at Spillemyndigheden har mulighed for at efterprøve, at der rent faktisk er tale om markedsføringsspil og ikke f. eks. et kamoufleret spil med indskud udbudt af eller sammen med en spillevirksomhed. Anmeldte lovlige markedsføringsspil bør ligeledes fremgå af Spillemyndighedens offentligt tilgængelige register over spil.

Da beskatning af markedsføringsspil alene kan ske af gevinsterne, bør disse på tilsvarende måde som reklamespil kun kunne udbydes som spil, hvor gevinsterne kan beskattes.

Det foreslås, at reglerne for markedsføringsspil gælder uanset, om spillet udbydes over internettet eller på anden måde. I overensstem-

melse med e-handelsdirektivet er markedsføringsspil underlagt den nationale regulering i det land, hvor de udbydes.

9.5.5. Afledte ændringer af markedsføringslovgivningen

Arbejdsgruppens forslag om, at alle bestemmelser om regulering af og kontrol med spillemarkedet samles i én reguleringslov, og at Spillemyndigheden skal stå for regulering og kontrol af hele spillemarkedet, indebærer en række konsekvensændringer i eksisterende lovgivning på markedsføringsområdet.

134

Spil i fremtiden

9.5.5.1. Markedsføringsloven

Formålet med reguleringen i markedsføringslovens § 9 har været at beskytte forbrugerne kollektivt mod prissløring ved tilfældighedsprægede markedsføringsspil. Dette formål opleves næppe i dag af den enkelte forbruger som en væsentlig beskyttelse. Hertil kommer, at der er omfattende undtagelser fra forbudet, bl.a. for medierne. Erhvervsministeriet finder, at det næppe ved siden af en omfattende detaljeret offentlig regulering af alle spil er hensigtsmæssigt og rimeligt at opretholde et sideløbende forbud mod købsbetingede markedsføringsspil i markedsføringsloven.

En gennemførelse af dette forslag vil ikke medføre risiko for, at udbredelsen af markedsføringsspil, hvor der kræves et indskud, jf. 9.3.1., vil blive større. Sådanne spil vil skulle omfattes af reglerne for spil med egentlige indskud, der i meget vidt omfang kun giver adgang til at udbyde spil, hvor overskuddet anvendes til velgørende formål. Omfanget af egentlige markedsføringsspil, dvs. spil uden indskud, kan heller ikke antages at ville øges, da spillene skal anmeldes til Spillemyndigheden, gevinstsummen maximeres og afgiftsbelastningen øges.

Som en konsekvens heraf anbefaler arbejdsgruppen derfor, at en ny spillelov ophæver markedsføringslovens § 9.

9.5.5.2. Myndigheds- og tilsynsopgaver som følge af EU-direktiver

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig

elektronisk handel i det indre marked (direktivet om elektronisk handel) omfatter som tidligere omtalt markedsførings- og reklamespil. Direktivet pålægger medlemslandene en række myndigheds- og tilsynsopgaver, f.eks. tilsyn med, at tjenesteyderen opfylder den generelle oplysningspligt (artikel 5), oplysningspligt ved kommerciel kommunikation (artikel 6), regler for indgivelse af søgsmål (artikel 18) og samarbejdet med de øvrige medlemsstater og Kommissionen (artikel 19). Erhvervsministeriet vil ved udarbejdelsen af lovforslag til implementering af direktivet overveje, om Spillemyndigheden skal varetage disse myndigheds- og tilsynsopgaver for kommerciel kommunikation i form af markedsførings- og reklamespil.

Folketinget har den 15. december 2000 vedtaget lov nr. 13 om forbud til beskyttelse af forbrugernes interesse, der implementerer Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (forbudsdirektivet). Efter direktivet skal medlemsstaterne give de af medlemsstaterne udpegede myndigheder og/eller organisationer mulighed for at kunne bringe ulovlig grænseoverskridende markedsføring til ophør. De udpegede myndigheder og organisationer får efter notifikation til Kommissionen og offentliggørelse i EF-Tidende tillagt søgsmålskompetance i de andre medlemsstater. Søgsmålskompetancen gælder for de 11, snart 12, direktiver, der er omfattet af direktivets bilag. Bilaget vil løbende blive udvidet i takt med vedtagelse af yderligere forbrugerbeskyttelsesdirektiver. For spil vil det især dreje sig om vildledningsdirektivet.

Når tilsynet med hele spilleområdet henlægges under Spillemyndigheden, vil det være naturligt at overveje, om Spillemyndigheden skal tillægges visse søgsmålskompetencer i henhold til forbudsdirektivet på lige fod med en række andre myndigheder.

9.5.5.3. Forbrugerombudsmandens tilsyn med markedsføringsloven

Gennemføres arbejdsgruppens forslag om ophævelse af markedsføringslovens § 9, vil Forbrugerombudsmanden dog fortsat spille en rolle på området. Markedsføringsloven er en generel lov, der i princippet fortsat vil omfatte alle former for spil, med eller uden indskud. På områder, hvor der er særlig lovgivning med et etableret tilsyn, gælder dog *lex specialis* princippet, således at tilsynet med markedsførings-

spørgsmål, der angår spillevirksomheder som sådan, udøves af tilsynsmyndigheden. Derimod kan Forbrugerombudsmanden fortsat udøve tilsyn med mere generelle markedsføringsretlige tiltag.

Uanset om Spillemyndigheden har givet tilladelse til et spil, vil Forbrugerombudsmanden f.eks. kunne gribe ind over for selve markedsføringen af spil, der ikke lever op til markedsføringslovens generelle bestemmelser. Det kan dreje sig om, at markedsføringen af spillet sker på en måde, der er i strid med markedsføringslovens § 1 om god markedsføringsskik, § 2 om vildledende oplysninger eller urimelige eller utilbørlige fremgangsmåder, der har betydning for udbud og efterspørgsel, f.eks. brug af lovlige spil i loyalitetsprogrammer eller utilbørligt rettet mod børn og unge, § 2 a om sammenlignende reklame og § 6 a om uanmodet markedsføring.

Arbejdsgruppens forslag indebærer ingen ændringer for Forbrugerombudsmandens tilsyn med sådanne forhold. Arbejdsgruppen vil dog pege på, at Spillemyndigheden i forbindelse med afgivelse af tilladelse eller modtagelse af anmeldelse om et markedsføringsspil bør konsultere Forbrugerombudsmanden, hvis Spillemyndigheden bliver opmærksom på forhold, der kan være i strid med markedsføringsloven. Udtaler Forbrugerombudsmanden herefter, at markedsføringen er i strid med markedsføringsloven, bør Spillemyndigheden være restriktiv med hensyn til at give tilladelse til et spil eller eventuelt gribe ind over for et anmeldt spil.



Markedsføring og accessorisk virksomhed

“

Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for på nuværende tidspunkt at skærpe kravene til markedsføring af spil.

Arbejdsgruppen foreslår derimod, at spillevirksomheder i begrænset omfang får adgang til accessorisk virksomhed, herunder salg af bannerreklamer i forbindelse med internetspil.

”

10.1. Indledning

Virksomheders mulighed for at forblive på markedet og adskille sig fra andre virksomheder kræver, at de har mulighed for at oplyse forbrugerne om deres varer eller tjenesteydelser. Det gælder også for spilleområdet.

Det er imidlertid ikke kun virksomhederne, der har gavn af adgang til at reklamere. Reklamer giver også forbrugerne adgang til informationer, som ellers sjældent ville komme til deres kendskab. Den øgede information sætter forbrugerne i stand til bedre at vælge mellem eksisterende varer og tjenesteydelser.

Udbud af spil og spilleaktiviteter er præget af en række eneretsbevillinger til statslige selskaber og organisationer, jf. gennemgangen i kapitel 4. Disse spillevirksomheders monopoler på visse spilletyper har medført, at de ikke har haft behov for gennem markedsføring at adskille sig fra andre spiludbydere eller sikre deres forbliven på spillemarkedet. Markedsføringen af spil har derfor indtil for få år siden været begrænset. Det har igen medført, at det ikke har været anset for nødvendigt med særlige begrænsninger i markedsføringen af spil.

Den faktiske begrænsning i markedsføringen af spil gælder dog ikke i relation til markedsføringsspil, hvor spillet netop reklamerer for virksomhedens varer eller tjenesteydelser.

Den teknologiske udvikling indebærer nye muligheder for distribution af spil. Indenfor de gældende regler er der dermed også kommet nye aktører på spilleområdet, f.eks. virksomheder, der udbyder reklamefinansierede spil og konkurrencer på internettet, tv og telefon. Denne udvikling øger spillevirksomhedernes behov for at reklamere for deres spil, jf. f.eks. Tipstjenestens markedsføring gennem tv-reklamer i 2000 af "Joker" og Asschenfeldts reklamer på bl.a. busser og taxier for internetspil.

10.2. Markedsføring af spil

10.2.1. Gældende regler

Som udgangspunkt er der i dag ikke bestemmelser på spilleområdet, der indebærer begrænsninger i spilleudbydernes adgang til at markeds-

føre deres spil. De generelt gældende bestemmelser i markedsføringsloven og lov om radio og fjernsynsvirksomhed lægger imidlertid restriktioner på måden, hvorpå spil kan markedsføres.

Bekendtgørelse nr. 699 af 17. juli 2000 af *lov om markedsføring* indeholder en række generelle regler, der i vidt omfang regulerer erhvervsvirksomheders – og hermed ligestillede offentlige virksomheders – markedsføring. Adgangen til at markedsføre spil er således som tidligere nævnt ligesom anden erhvervsvirksomhed underlagt markedsføringslovens generalklausul om god markedsføringsskik i § 1, det generelle forbud mod vildledning i § 2 og forbudet mod at vildlede i forbindelse med sammenlignende reklame i § 2 a.

Lovens generalklausul udfyldes i praksis efter overvejelser og vurderinger af sædvaner og skøn over de fremherskende opfattelser i samfundet, i erhvervslivet og hensynet til forbrugerne på det givne tidspunkt. Det nærmere indhold udvikler sig således i takt med samfundsudviklingen og den ønskede adfærd på et givet marked.

Med virkning fra 1. juli 2000 er indsat en ny bestemmelse i loven vedrørende uanmodede henvendelser til bestemte aftagere. Herved gennemføres bl.a. en bestemmelse i Rådets direktiv 97/7/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler om fjernsalg. Bestemmelsen vil kunne forhindre aggressiv markedsføring af spil via elektroniske kommunikationsteknikker, f. eks. uopfordrede e-mails med henblik på at få brugerne til at deltage i pengespil på internettet.

Med virkning fra 1. juni 2000 er endvidere gennemført ændringer i lov om visse forbrugerftaler i relation til fjernsalg, således at fjernsalg også omfatter tjenesteydelser, herunder pengespil. Spil undtages dog fra fortrydelsesretten, men direktivets detaljerede krav til informationer, der skal gives i forbindelse med markedsføringen, skal opfyldes af spiludbyderne.

I bekendtgørelse nr. 551 af 20. juni 2000 af *lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* og i bekendtgørelse nr. 489 af 11. juni 1997 om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn er fastsat meget detaljerede bestemmelser for markedsføring i radio og fjernsyn, som også finder anvendelse for markedsføring af spil. Bestemmelserne er en følge af, at der for radio og tv, på grund af deres grænseoverskridende karakterer, er fastlagt visse minimumskrav i EU-regi. Den almindelige hovedregel fremgår af lovens § 7. Endvidere er der fastsat særlige regler for markedsføring overfor børn og unge i radio og tv blandt andet i lovens § 16.

Det Internationale Handelskammer har udarbejdet et kodeks for reklamepraksis gældende for alle, der har med reklame at gøre, og dermed også for spiludbydere. Grundprincippet i dette kodeks er, at reklame skal være lovlig, sømmelig, hæderlig og sandfærdig. Endvidere skal reklame udarbejdes med behørig social ansvarsfølelse og skal være i overensstemmelse med principperne for loyal konkurrence som almindeligt accepteret i erhvervslivet.

10.2.2. Ændrede markedsføringskrav til spil

Hvorvidt adgangen til markedsføring af spil bør underlægges særlige regler, og derved begrænses yderligere i forhold til allerede gældende regler, må ses i sammenhæng med de samfundshensyn, en sådan yderligere regulering i givet fald skulle tilgodese.

En kommende regulering af spilleområdet skal i videst muligt omfang tilgodese hensynet til begrænsning af kriminalitet, sikre midler til velgørende eller samfundsmæssige formål samt beskytte spillerne, herunder begrænse forekomsten af ludomani, jf. ovenfor kapitel 9.

Det eneste af disse hensyn, der kan tilgodeses gennem særlige regler for markedsføring af spil vil være ønsket om at begrænse forekomsten af ludomani. Markedsføring af spil har derimod ikke direkte betydning for de øvrige samfundshensyn, der ønskes tilgodeset. Hertil kommer, at det må forventes, at udbuddet af spil bliver større, og at spil vil blive markedsført kraftigere. Da spil kan have store menneskelige omkostninger, kunne det overvejes at pålægge markedsføring af spil særlige restriktioner.

Ludomani er imidlertid en meget svær grad af spillelidenskab, der kan karakteriseres som afhængighed. Der er ingen entydig videnskabelig definition på ludomani, men dog enighed om, at der er tale om en afvigende adfærd, der ikke kan forbindes med almindelig spillelyst. Det er således afgørende for spørgsmålet om særlige regler for markedsføring af spil, om reklameintensiteten på spilleområdet har betydning for omfanget af ludomani.

Der har hidtil ikke været forsket nævneværdigt i ludomani i Danmark, og forskningen i udlandet har ligeledes været begrænset. Betydningen af markedsføringen af spil for udviklingen af ludomani kendes derfor heller ikke på nuværende tidspunkt. Fra ikrafttrædelsen af lov

om gevinstgivende spilleautomater pr. 1. januar 2001 vil 1 pct. af brutospilleindtægten fra disse automater blive anvendt til forskning og behandling af ludomani.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen det mest hensigtsmæssigt at afvente resultaterne af inden- og udenlandsk forskning på området, inden der tages stilling til, om der bør fastsættes strengere krav til markedsføringen af spil end til andre produkter.

10.3. Accessorisk virksomhed

Ved accessorisk virksomhed forstås virksomhed med tilknytning til spillevirksomheden, som er af sekundær betydning i forhold til denne. Spørgsmålet om accessorisk virksomhed er som følge heraf ikke relevant at drøfte i relation til udbydere af markedsføringsspil, fordi disse spil er af sekundær betydning for udbyderen. Tilsvarende gælder for spil på spilleautomater i restauranter, der i sig selv udgør en accessorisk virksomhed til restaurationsdriften.

Adgangen til at udøve accessorisk virksomhed er i dag ikke ens for alle spillevirksomheder.

For Tipstjenesten, Klasselotteriet, Vare- og Landbrugslotterierne og de velgørende organisationer gælder, at de kun kan udøve virksomhed med spil. Det betyder, at disse udbydere kun kan have en indtjening (udover indskudssummen fra spil) på aktiviteter, der udgør en del af spillevirksomheden. Det vil typisk være salg af brugte maskiner og inventar, eller f.eks. Tipstjenestens salg af præmiekort.

Kasinoerne har adgang til accessorisk virksomhed. Denne adgang er alene afgrænset således, at kasinodriften skal være den væsentligste. De fleste kasinoer har accessorisk virksomhed med salg af drikkevarer og tobak, samt eventuelt madvarer i kasinoet.

Spillehaller efter lov om gevinstgivende spilleautomater har også adgang til accessorisk virksomhed, men alene i form af salg af konfekturevarer i spillehallen.

10.3.1. Internetreklamer

Den teknologiske udvikling indenfor især internettet og den stigende anvendelse af reklamer har medført, at internetspil, der finansieres af

reklamer, må forventes i fremtiden at udgøre en større del af det samlede spilområde. Da internettet er et globalt medie, er det attraktivt for de fleste virksomheder at anvende til markedsføring. En række virksomheder vil uden tvivl anse det for hensigtsmæssigt at være med til at finansiere spil på en given hjemmeside mod at få indsat et link til virksomhedens egen hjemmeside.

Eksempelvis anvender Internetfirmaet Dansk Erhvervsnet virtuelle skrabepåklædere som markedsføringsmiddel. Firmaet har lavet sin egen "skrab og vind" hjemmeside, hvor man ved hjælp af musen kan skrab sig frem til en række sponseres præmier. Selve skrabningen fører ikke direkte frem til den enkelte sponsers hjemmeside, men når vinderen f.eks. skal se, hvad han eller hun har vundet, må vinderen en tur forbi sponsorens hjemmeside. Brugen af skrabelodder skyldes, at konkurrenceelementet anses for et stort markedsføringshit.

Et andet eksempel er www.sol.dk, hvor man uden indskud dagligt kan udfylde 3 lottokuponer og deltage i trækningen om ugepræmien på 10.000 kr. Når lottotalerne er valgt, er det et krav for at få registreret lottokuponen, at man klikker på en bannerreklame.

Da reklamefinansierede spil kan være forbundet med samtidig markedsføring for flere erhvervsaktiviteter, kan spillene indeholde mulighed for at vinde gevinster af betydelig størrelse. Derved bliver spillene særdeles konkurrencedygtige i forhold til spil med indskud, og dermed også attraktive for spillelystne personer.

Alle udbydere af informationssøgetjenester og mange erhvervsaktiviteter har i dag reklamebannere på deres hjemmesider. Reklamebannere opleves sandsynligvis af de fleste internetsbrugere som en uundgåelig del af internettet. Udbydere af spil med indskud på internettet kan derfor også have en interesse i at få del i indtægterne fra den stigende anvendelse af reklamer på internettet.

Tipstjenesten og klasselotterierne har i dag som de eneste spillevirksomheder adgang til at udbyde deres spil på internettet. Arbejdsgruppen foreslår, jf. ovenfor kapitel 9, at også Vare- og Landbrugslotterierne og de velgørende organisationers landsdækkende lotterier skal kunne udbydes på internettet.

Set i lyset af, at bannerreklamer er almindeligt forekommende på internettet, finder arbejdsgruppen, at også virksomheder, som på nettet udbyder spil med indskud bør have adgang til at sælge reklamer for andres varer eller tjenesteydelser i forbindelse med deres spil. Indtæg-

terne fra disse reklamer bør imidlertid udloddes af de pågældende spilleudbydere til velgørende eller samfundsmæssige formål. For så vidt angår Klasselotteriets eventuelle reklameindtægter, ville disse skulle beskattes på tilsvarende måde som selskabets spilleindtægter, medens det resterende overskud fra reklameindtægterne vil kunne udloddes som udbytte til staten.

10.3.2. Anden form for accessorisk virksomhed

Det kan overvejes, om alle spiludbydere – og ikke kun udbydere af internetspil – skal have adgang til at udøve accessorisk virksomhed. En sådan virksomhed kunne f. eks. bestå i salg af varer eller tjenesteydelser ved anvendelse af ubrugt kapacitet på spilleudstyr eller ubrugt personalekapacitet.

Som nævnt ovenfor i kapitel 9 er spilleområdet ikke et erhvervsområde i traditionel forstand, og adgangen til privat fortjeneste er derfor begrænset. Det er desuden væsentligt for spilleudbydernes troværdighed og for at fastholde spillerne på danske spil, at disse er underlagt særligt strenge krav, at midlerne fra spil i det store hele anvendes til velgørende eller samfundsmæssige formål, og at spillevirksomhed ikke anvendes til at udkonkurrere andre former for virksomhed.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at spillevirksomheder bør have adgang til at drive accessorisk virksomhed på visse nærmere afgrænsede betingelser, når ikke særlige forhold gør sig gældende.

Dette bør dog ikke gælde for spillehaller med gevinstgivende spilleautomater, der fra 1. januar 2001 er blevet omfattet af nye regler om regulering, kontrol og afgifter. Arbejdsgruppen finder, at denne lovsgrænse for, hvad der må drives af accessorisk virksomhed i tilknytning til spillehallen bør fastholdes.

For andre spillevirksomheder bør spørgsmålet om, hvilken form for virksomhed, der vil kunne tillades, i tvivlstilfælde kunne afgøres af Spillemyndigheden efter en konkret vurdering.

Udgangspunktet for accessorisk virksomhed må naturligvis være, at spillevirksomheder kun bør kunne udøve sådan virksomhed i meget begrænset omfang. Endvidere bør det kræves, at den accessoriske virksomhed varetages i en regnskabsmæssig selvstændig enhed, der fungerer på almindelige markedsøkonomiske præmisser.

Overskuddet fra accessorisk virksomhed vil skulle beskattes efter skattelovgivningens almindelige regler, dvs. efter reglerne for beskatning af personligt drevne virksomheder, aktieselskaber, foreninger etc. Det overskud, som herefter er tilbage, bør udloddes af de spillevirksomheder, der udlodder deres overskud til velgørende formål. For de øvrige virksomheders vedkommende vil overskuddet indgå i spillevirksomhedens drift. Der bør derfor være snævre grænser for, om en given accessorisk virksomhed tillades i tilfælde, hvor overskuddet herfra ikke anvendes til udlodning til velgørende formål.



XI

Strafansvar

“

I Danmark er lovgivningen opbygget således, at spil kun må udbydes og formidles af dem, der har en tilladelse hertil fra de danske myndigheder. Dette betyder, at danske udbydere og formidlere af utilladt spil, herunder udenlandske spil kan straffes. Endvidere er det i Danmark i et vist omfang ulovligt at deltage i spil. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne retstilstand bør opretholdes, dog således at deltagelse i ulovlige spil, hvad enten de udbydes på sædvanlig vis eller via internettet, bør være straffri.

”

11.1. Nugældende regler

I det følgende vil der blive redegjort for, hvilke mål der i de nugældende spillelove søges opnået gennem anvendelse af trussel om straf, samt hvilke personer der er omfattet af disse straffebud. Redegørelsen vedrører alene de spil, der er egnede til at overskride nationale grænser.

Reklamespil (jf. kapitel 6 og 9) bliver ikke berørt. Baggrunden herfor er, at alene spil med indskud i form af penge efter de gældende regler anses som egentlige spil, der kræver særlig regulering og kontrol. Som følge heraf betragtes reklamespil efter nugældende regler som markedsførings tiltag, og de er derfor i det store hele ikke reguleret eller kontrolleret.

11.1.1. Straffeloven

Straffelovens hasardbestemmelser er indeholdt i §§ 203 og 204:

”§ 203. Den, som søger erhverv ved hasardspil eller væddemål af tilsvarende art, der ikke ifølge særlig bestemmelse er tilladt, eller ved at fremme sådant spil, straffes med bøde, hæfte eller med fængsel indtil 1 år.

Stk. 2. Retten afgør, om det vundne udbytte skal inddrages eller tilbagebetales.

§ 204. Den, som på offentligt sted yder husrum til eller foranstalter utilladt hasardspil, straffes med bøde eller hæfte indtil 3 måneder. I gentagelsestilfælde kan straffen stige til en højere grad af hæfte eller til fængsel i 6 måneder.

Stk. 2. Lige med offentligt sted anses foreningslokaler, når enten enhver eller enhver af en vis samfundsklasse som regel kan opnå optagelse i foreningen, eller utilladt hasardspil indgår i foreningens formål, eller der erlægges særlig betaling for deltagelse i spillet.

Stk. 3. Den, som på offentligt sted deltager i utilladt hasardspil, straffes med bøde.”

Efter § 203 er det ikke strafbart at deltage i utilladt hasardspil, medmindre det sker for at søge erhverv. Herved må forstås, dels at der er handlet for vindings skyld, dels at der er tale om gentagne tilfælde og ikke blot enkeltstående tilfælde. Erhvervet kan søges ved deltagelse i

spillet, men også på anden måde, f.eks. ved at udbyde spillet, stille lokaler til rådighed eller udleje spilleudstyr.

§ 204 er i modsætning til § 203 ikke begrænset til erhvervsmæssig virksomhed med tilknytning til hasardspil, men omfatter enhver foranstaltning, deltagelse i eller medvirken til utilladt hasardspil. Til gengæld begrænser § 204 i modsætning til § 203 ansvaret til deltagelse i eller medvirken til hasardspil på offentligt sted (eller under de i stk. 2 angivne betingelser i foreningslokaler). Ikke-erhvervsmæssig deltagelse i eller medvirken til ikke-erhvervsmæssig utilladt hasardspil, som sker under private former, er altså ikke strafbar.

I Betænkning afgivet af Straffelovskommissionen af 9. november 1917, København 1923, spalte 177 anføres om baggrunden for (de nuværende) bestemmelser i straffelovens §§ 203 og 204:

”K. U. § 335 straffer ligesom Fr. 6. Okt. 1753 alle deltagere i ikke særlig tilladte Lykkespil, ogsaa dem, der ikke driver det erhvervsmæssigt, og uden Hensyn til, hvor Spillet finder Sted. Saa vidt gaar vistnok ingen nyere Love eller Udkast, og sikkert med rette. Dels lader en saadan Bestemmelse sig slet ikke overholde, dels vil det ikke erhvervsmæssigt drevne Lykkespil indenfor en ganske privat Kreds ofte været ret harmløst, og endelig vil det ofte føles ubilligt at ramme den erhvervsmæssige Spillers i Reglen ganske ufarlige Ofre med Straf. Det foreslaas derfor at lade denne Bestemmelse udgaa og ligesom N. Strafl. § 383 kun at straffe Deltagere i Lykkespil paa offentligt Sted. Ved at foregaa paa offentligt Sted faar Spillet en noget mere forargelig Karakter, og i dette Omfang kan reglen ogsaa i noget større Grad overholdes.

I overensstemmelse hermed rammer § 186 den, som paa offentligt Sted foranstalter eller yder Husrum til utilladt Lykkespil, samt – med ringere Straf – den, som paa saadant sted deltager i Spillet. Saaledes som Ku. U. § 334 gør, at ramme enhver Ydelse af Husrum til utilladt Lykkespil, synes alt for vidtgaaende og inkonsekvent, naar man ikke i øvrigt vil straffe deltagelse i ikke erhvervsmæssig drevet Lykkespil paa ikke-offentligt Sted.

Ydes Husrum til erhvervsmæssigt Spil, eller gør den paagældende sig af et Erhverv netop af at yde Husrum til Lykkespil, rammes Forholdet af § 185 eventuelt i Forbindelse med Bestemmelsen om Medvirken i § 24. Og videre synes der ikke Grund til at gaa.”

11.1.2. Lotteriforbudsloven fra 1869

Lotterilovens straffebestemmelser har følgende ordlyd:

”§ 2. Al anden Foranstaltning af Lottospil her i Riget eller Colligeren for samme saavel som al Colligeren her i Landet for fremmede Lotterier eller Falbydelse af disses Lodsedler, ligesom Besørgelsen af dermed i Forbindelse staaende Forretninger, skal være forbudt under Straf af Bøde.

§ 3. (Stk. 1 ophævet).

Stk. 2. Ligeledes forbydes det Alle at drive Handelsforretning med Beviser for Andele i Retten efter Lodsedler, indenlandske eller fremmede (de saakaldte Andelslodsedler), selv om der gives de enkelte Beviser Form af Interessentskabsbeviser eller Lignende.

Stk. 3. Overtrædelse af de nævnte Forbud straffes med en Bøde.

§ 5. Bekjendtgjørelse i indenlandske Tidender af fremmede Lotteriplaner og af Avertissementer om de efter §§ 2-4 her i Landet iøvrigt forbudte Foretagender og Falbydelser ansees med en Bøde, saaledes at Ansvarer bedømmes efter de i Lov af 3die Januar 1851 § 3 fastsatte Regler, dog at den, der bærer Ansvarer for Tidenden, ikke kan tiltales eller straffes for Optagelsen af saadanne Bekjendtgjørelser, førend det er ham betydet af vedkommende Politimyndighed, at den maa ansees for ulovlig. Samme Straf ifalder den, der paa anden Maade udbreder Planer for fremmede eller ikke autoriserede indenlandske Lotterier.”

Der er således hjemmel til at idømme bødestraf for salg af og reklameren for utilladte lotterier, herunder udenlandske lotterier. Deltagelse i udenlandske lotterier er derimod ikke strafbart.

11.1.3. Tips- og lottoloven

Loven indeholder følgende straffebestemmelse:

”§ 10. Foranstaltning her i landet af væddemål efter denne lov af andre end bevillingshaveren samt formidling af deltagelse i udenlandske væddemål straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Under skærpene omstændigheder, herunder navnlig når lovover-

trædelsen har haft en særlig omfattende karakter, kan straffen stige til fængsel i 1 år.

Stk. 2. Den, der deltager i et sådant ulovligt eller ulovligt formidlet væddemål, som omhandlet i stk. 1, straffes med bøde.

Stk. 3. Det staten unddragne afgiftsbeløb, jf. § 1, bliver at erstatte.

Stk. 4. Formidling af deltagelse i væddemål eller lottospil i henhold til denne lov gennem erhvervsmæssig modtagelse af indskud af andre end de autoriserede forhandlere samt avertering herom er forbudt.

Stk. 5. Afholdelse af spil, præmiekonkurrencer, bortlodning og lign på grundlag af eller ved benyttelse af bevillingshaverens spillekuponer er forbudt for andre end bevillingshaveren.

Stk. 6. Overtrædelse af bestemmelserne i stk. 4 og 5 straffes med bøde.”

Bestemmelsen hidrører fra den første tipslov i 1948, dog er der efterfølgende foretaget enkelte ændringer.

Bestemmelsen i § 10, stk. 2, var ikke indeholdt i det lovforslag, som finansministeren fremsatte den 14. januar 1948. Det fremgår af en udvalgsbetænkning afgivet den 28. maj 1948, at den vedtagne affattelse af bestemmelsen hidrører fra et ændringsforslag fremsat af finansministeren i forbindelse med udvalgsbehandlingen. Der er ingen bemærkninger til ændringsforslaget, ligesom ændringen ikke i øvrigt er omtalt i forarbejderne til loven.

Af bestemmelsen ses, at det for andre end bevillingshaveren er ulovligt her i landet at udbyde væddemål samt at formidle deltagelse i udenlandske væddemål.

Om en udenlandsk spilleudbyders hjemmeside på internettet indebærer en formidling af væddemål i Danmark må bero på et skøn over, hvorvidt hjemmesidens indhold kan siges at være målrettet mod Danmark, jf. pkt. 4.

11.1.4. Loven om lokale totalisatorspil

Loven indeholder følgende straffebestemmelse:

”§ 8. Afholdelse af spil ved totalisator eller lignende uden bevilling hertil, modtagelse af indskud uden om totalisatoren samt formidling

af deltagelse i udenlandske totalisatorspil, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Under skærpende omstændigheder, herunder navnlig når lovovertrædelsen har haft en særlig omfattende karakter, kan straffen stige til fængsel i 2 år.

Stk. 2. Deltagerne i sådant ulovligt spil straffes med bøde.

Stk. 3. De beløb, der ved det ulovlige forhold kan antages at være unddraget statskassen og bevillingshaveren, bliver at erstatte. Deltagerne i spillet er alene ansvarlige i forhold til de af dem gjorte indskud.

Stk. 4. Der kan af politiet gives den, der er blevet dømt for overtrædelse af bestemmelserne i stk. 1, pålæg om, at han indenfor et tidsrum af 5 år regnet fra dommens afsigelse ikke må indfinde sig på væddeløbsbaner eller andre steder, hvor der finder indskud i totalisator sted. Overtrædelse af pålægget straffes med bøde eller hæfte indtil 6 måneder.

§ 9. Den, der udøver erhvervsmæssig virksomhed med betaling af indskud i totalisatoren, straffes med bøde.”

Der straffes for udbud og formidling af utilladte, herunder udenlandske, spil samt for deltagelse i utilladte spil. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, ses ikke at være til hinder for, at personer i Danmark deltager i udenlandske totalisatorspil, der ikke er formidlet i Danmark.

I bemærkningerne til den første lov om totalisatorspil anføres om bestemmelsen i § 8, stk. 2, alene, at den er sammenfaldende med tipslovens bestemmelse herom.

Opsummering

Det fremgår, at forbuds- og straffebestemmelserne i den danske lovgivning søger at fastholde spilleaktivitet til udbydere, der har tilladelse af danske myndigheder. Dette har udmøntet sig i bestemmelser, der medfører straf til danske udbydere af utilladt spil, formidlere af utilladte, herunder udenlandske spil, samt i et vist omfang spillerne.

11.2. Retsstillingen i de andre nordiske lande

Finland

Efter den finske lotterilov straffes salg og promovering med henblik på salg af ikke-tilladte lotterier, herunder udenlandske lotterier, med op til 6 måneders fængsel. Deltagelse i ikke-tilladte lotterier, herunder udenlandske lotterier, straffes ikke i Finland.

Sverige

Foranstaltning og formidling af ulovligt spil, herunder spil på udenlandske lotterier, straffes med op til fængsel i 2 år. Deltagelse i ulovlige, herunder udenlandske spil, straffes derimod ikke i Sverige.

Norge

Efter den norske lotterilov straffes foranstaltning og formidling af ulovligt spil, herunder spil på udenlandske lotterier, med fængsel indtil 1 år. Deltagelse i ulovlige, herunder udenlandske spil, straffes ikke i Norge.

Ved grove overtrædelser af lotteriloven er strafferammen med virkning fra 1. januar 2001 hævet til 3 års fængsel. Det fremgår af bemærkningerne til straffebestemmelsen, at der ved afgørelsen af, om overtrædelserne skal karakteriseres som grov, særligt skal lægges vægt på, om handlingen vedrører et betydeligt beløb, er rettet mod børn eller af andre grunde må anses som særlig skadelig.

Opsummering

Det fremgår af lovgivningen i de andre nordiske lande, at man også der søger at fastholde spilleaktiviteten til udbydere, der har tilladelser. Det er således forbudt at udbyde og formidle utilladt spil, herunder udenlandske spil. Derimod er der ingen af de andre nordiske lande, der straffer spillerne for at benytte sig af muligheden for at spille på utiladte, herunder udenlandske, spil.

11.3. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende strafansvaret

11.3.1. Dansk straffemyndighed

De generelle regler om dansk straffemyndighed (jurisdiktionskompetence) findes i straffelovens §§ 6-12. Hovedreglen om dansk straffemyndighed findes i straffelovens § 6, (territorialprincippet).

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- ”§ 6. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages
- 1) i den danske stat,
 - 2) på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretlig anerkendte område,
 - 3) på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretlig anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.”

Det fremgår af bestemmelsen, at handlinger, der foretages i den danske stat, hører under dansk straffemyndighed. Endvidere hører handlinger, som er foregået på et dansk fartøj også under dansk straffemyndighed. Som dansk fartøj henregnes f.eks. luftfartøjer, der er registreret i det danske nationalitetsregister.

Forbrydelser begået her i landet, kan strafforfølges ved danske domstole uanset gerningsmandens nationalitet.

Er handlingen ikke foretaget her i Danmark, men har den virkning her i landet, kan den efter omstændighederne være undergivet dansk straffemyndighed. I de tilfælde, hvor en handling's strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen således tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde, jf. straffelovens § 9 (virkningsprincippet).

Der henvises i øvrigt til omtalen i Justitsministeriets betænkning nr. 1377/1999 (Børnepornografi, IT-efterforskning), side 22 ff.

11.3.2. Hvad bør være strafbart?

Som anført ovenfor i afsnittet om de nugældende regler er det i Danmark forbudt at udbyde og formidle utilladt spil, herunder udenland-

ske spil. Udenlandske spil anses for udbudt eller formidlet i Danmark, såfremt spillet eller reklame for spillet er rettet direkte mod og er tilgængeligt for det danske publikum.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der i overensstemmelse med den nugældende retstilstand fortsat bør kunne pålægges udbydere og formidlere af utilladte spil, herunder udenlandske spil der rettes særligt mod Danmark, et strafansvar herfor med henblik på at forbeholde spilleaktivitet for udbydere, der har opnået tilladelse dertil fra danske myndigheder.

Etableres der adgang for Spillemyndigheden til at pålægge hosts mv. at fjerne materiale eller til at pålægge bankerne at blokere for betalingstransaktioner til bestemte spilleudbydere, jf. nedenfor, er det desuden arbejdsgruppens opfattelse, at undladelse af at efterkomme sådanne påbud bør være strafbart.

11.3.3. Bør deltagelse i ulovlige spil straffes?

Som anført i det indledende afsnit til dette kapitel er deltagelse i ulovlige spil efter den nugældende retstilstand i et vist omfang strafbar. Arbejdsgruppen har overvejet, om den blotte deltagelse i ulovlige spil fortsat bør være strafbar.

Til støtte for det synspunkt, at deltagelse i ulovlige spil ikke længere bør være strafbart, kan navnlig anføres følgende:

- Som anført under kapitel 6 er der generelt sket en ændring i holdningen til spil. Spil opfattes ikke længere som en umoralsk aktivitet eller virksomhed, men som en daglig forteelse, der er accepteret bredt i befolkningen. Holdningen til spil har således ændret sig fra at være en uønsket aktivitet til – inden for visse rammer – at være en samfundsmæssigt acceptabel aktivitet. Spil på offentlige steder har derfor ikke længere den forargelige karakter, som var begrundelsen for Straffelovskommissionens forslag om straf for deltagelse i offentlige hasardspil. Skillelinierne mellem det offentlige og private rum er desuden med internettets udbredelse blevet udvandet.
- Beskyttelsen af deltagerne er inden for de senere år blevet tillagt større vægt, og med internettets udbredelse og de dermed øgede muligheder for at deltage i spil, bliver risikoen for ludomani og for at

spillerne blive ofre for useriøse spilleudbydere større. Der synes derfor at være behov for at lægge vægten på at beskytte deltagerne snarere end at straffe de pågældende. Til illustration heraf kan henvises til bemærkningerne til lovforslag nr. L 16 af 6. oktober 1999 om ændring af lov om offentlige indsamlinger (Forbud mod Pyramidespil), hvor der bl.a. anføres følgende: ”Justitsministeriet har imidlertid fundet det rigtigst ikke at udstrække kriminaliseringen til den blotte deltagelse i spillet. Dette hænger sammen med, at forbudet mod pyramidespil bl.a. er begrundet i hensynet til at beskytte de ofte uerfarne unge mennesker, der lader sig friste af spillet, og at de pågældende, når arrangementet opdages, typisk har mistet betydelige beløb, som de har indskudt i spillet.

- Det kan – især i forhold til internetspil – være uklart for spilleren, om det spil, som den pågældende præsenteres for, er lovligt eller ej. Det vil således f.eks. i forhold til udenlandske spil være nødvendigt for spilleren at vurdere, om spillet er udbudt særligt mod Danmark med den konsekvens, at deltagelse er strafbart, såfremt der ikke foreligger en tilladelse.
- Efterforskning af en overtrædelse af et forbud mod deltagelse i et ulovligt spil vil være forbundet med vanskeligheder, især når det drejer sig om deltagelse i spil på internettet, og omkostningerne ved en sådan efterforskning vil næppe stå mål med lovovertrædelsens strafværdighed.
- Deltagelse i utilladte spil må, som anført nedenfor, formodes at kunne begrænses væsentligt som følge af muligheden for blokering af betalingstransaktionerne. Straf som middel til at forhindre deltagelse får derfor mindre betydning.
- I de øvrige nordiske lande straffes deltagelse i ulovlige spil ikke.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at deltagelse i ulovlige spil, hvad enten de udbydes på sædvanlig vis eller via internettet, bør være straffri, således at indsatsen i stedet koncentrerer om udbydere og formidlere af ulovlige spil.

11.4. Særlige forhold vedrørende internetspil

Spil, der udbydes via internettet, giver anledning til særlige overvejelser, herunder om, hvem der kan straffes for at udbyde og formidle spillet.

Til brug for beskrivelsen af de enkelte komponenter i en internettransaktion opstilles følgende forudsætninger:

- Et firma, der ønsker at udbyde spil på internettet, lejer plads på en server hos en *host*, der kan have sin server placeret overalt i verden,
- en dansker, der ønsker at spille på en internet-website, er koblet op til internettet gennem en *access provider*, der sælger adgang til internettet,
- internetadressen hvorfra spillet udbydes vil være kendt af kunden eller blive *formidlet* ved hjælp af søgemaskiner eller via reklamer for internettjenesten – de såkaldte bannerreklamer, der leder kunden hen til den relevante internetadresse,
- gennemførelse af betaling af spillet sker (typisk) ved, at der opgives et kreditkortnummer, der via internettet sendes til firmaets bankforbindelse i f.eks. USA. Oplysningerne om kreditkortet sendes herefter elektronisk til *PBS*, der kontrollerer om kortet er stjålet, om der er overtræk på kontoen o.s.v. Er dette ikke tilfældet godkendes betalingen af *PBS*. Er der gevinst ved spillet, kan denne udbetales i check, overføres til kundens bankkonto eller overføres til kreditkontoen.

En strafbelagt pligt til at forhindre gennemførelsen af spil via internettet kan overvejes pålagt følgende:

- a. Det firma, der udbyder spillet.
- b. Access Provideren.
- c. Formidleren, herunder danske hosts, der huser bannerreklamer.
- d. Hosten for selve spilletjenesten samt web-sites, der formidler utiladte spil.
- e. De ansvarlige for gennemførelsen af pengetransaktionerne, f.eks. *PBS*.

a. Det firma, der udbyder spillet

Et firma, der udbyder utilladt spil på internettet, vil kunne ifalde straf i Danmark, hvis firmaet har adresse i Danmark, jf. straffelovens § 6, nr. 1. En sådan handling må imidlertid antages også at kunne lokaliseres til den server, som udbudsmaterialet lægges ind på. Lægger en person, der befinder sig i England, udbudsmateriale ind på sin hjemmeside, der betjenes via en server i Danmark, er stedet, hvor handlingen må anses for foretaget ikke blot England, men også Danmark. Forholdet er dermed undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1.

Endvidere må det antages, at der er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, i forhold til handlinger, der består i udbud af utilladt spil via internettet, hvis udbuddet har tilknytning til dansk område. Tilknytningen kan bestå i anvendelse af salgs- eller udbredelsesmidler, der målrettet tager sigte på dansk område. Det er derimod ikke tilstrækkeligt til at anse udbredelse af materialet for foretaget indenlands, at brugere her i landet kan hente materialet ned fra servere, der er placeret i udlandet.

Udbydere af utilladt spil på internettet, vil således i et vist omfang kunne straffes i Danmark.

b. Access Provideren

Se nedenfor under pkt. d om EU-direktivet om elektronisk handel.

c. Formidleren, herunder danske hosts, der huser bannerreklamer

Formidling af utilladt spil på internettet kan dels ske på selve internettet, dels ved f.eks. reklamer i andre danske medier.

I det omfang formidlingen sker på internettet ved hjælp af bannerreklamer som f.eks. er placeret på en såkaldt *indgangsportal* til internettet, vil det pågældende firma, der ejer portalen, overtræde et forbud mod formidling af utilladt spil. I hvert fald i det tilfælde, hvor firmaet er dansk baseret, vil det i Danmark kunne straffes for overtrædelse af et forbud mod formidling af utilladt spil.

Andre personer, der på deres web-sites af egen drift har opført andre former for *links* til utilladte spil, vil ligeledes overtræde et forbud mod formidling af utilladte spil. I det omfang, de pågældende *links* er indlagt på internettjenesten af andre end indehaveren, må retstilstanden være

sammenfaldende med den, der gælder for *hosts*, jf. nedenfor under pkt. d.

d. Hosten for selve spilletjenesten samt web-sites, der formidler utilladt spil

Den virksomhed, der udbyder spil på internettet, har typisk lejet serverplads hos en *host*. I det omfang *hosten* er et firma eller en person hjemmehørende i Danmark, vil der som udgangspunkt kunne straffes for formidling af eller medvirken til udbud af utilladt spil.

Det fremgår imidlertid af EU-direktivet om elektronisk handel, at alle typer af internetudbydere som hovedregel skal være ansvarsfri i relation til transmissioner, de ikke har indflydelse på. For så vidt angår *hosts* er det dog en forudsætning, at *hosten* ikke har viden om ulovlig aktivitet uden at reagere derpå.

Selvom spil generelt er undtaget fra direktivet, forekommer det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at pålægge hverken *host* – eller *access provider* – et strafansvar for informationer, den pågældende ikke har kendskab til. I det omfang den pågældende, f.eks. af en kommende spillemyndighed, gøres opmærksom på, at firmaets eller personens server indeholder ulovligt materiale, vil der imidlertid hensigtsmæssigt kunne gives firmaet eller personen et påbud om at fjerne materialet fra serveren.

Der henvises i øvrigt til argumentationen i 7.2.1. om blokering, herunder særligt 7.2.1.7 om internetudbyderens pligt til at blokere efter notifikation.

e. De ansvarlige for gennemførelsen af pengetransaktionerne, f.eks. PBS

Danskeres mulighed for at spille på internettet vil formentlig kunne forhindres mest effektivt, hvis adgangen til at overføre penge til spiludbyderen besværliggøres eller forhindres.

Som det fremgår af kapitel 7 er kortbranchen af egen drift i vidt omfang ved at gennemføre et totalt forbud mod *kortindløsning* i forhold til visse problematiske spillehjemmesider på internettet, herunder nok særligt hjemmesider med internet-spillekasinoer.

På nuværende tidspunkt kan det imidlertid ikke forventes, at branchens selvregulering vil være et tilstrækkeligt værn mod ulovlige spil på internettet. Det må således forventes, at branchen alene vil afvise at indløse kort fra problematiske web-sites – særligt internet-spillekasinoer. Der vil derfor fortsat være behov for at kunne pålægge et forbud

mod gennemførelsen af kortbetalinger til udenlandske spil, der udbydes ulovligt i Danmark, men drives så regulært, at de ikke volder kortorganisationerne problemer, herunder f.eks. bookmakere i England og Australien.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der som supplement til det almindelige strafbelagte forbud mod udbydelse og formidling af utilladte spil skabes mulighed for, at Spillemyndigheden overfor såvel de danske kortindløbere som de danske kortudstedere, herunder deres underleverandører (som f.eks. PBS), kan nedlægge forbud mod betalingstransaktioner til bestemte websites, der vedrører ulovlige spil. Overtrædelse af et sådan forbud bør være strafbelagt.

11.5. Sammenfatning

En effektiv regulering vil formentlig kunne bygges op omkring det nuværende forbud mod udbud og formidling af utilladte spil, herunder udenlandske spil, kombineret med en mulighed for at forhindre betalingstransaktioner for deltagelse i ulovlige spil.

Forbuddet mod formidling af ulovlige spil vil ligeledes kunne håndhæves over for *hosts* og internetfirmaer, der formidler udenlandske spil ved at udleje serverplads eller fremvise links til ulovlige spil. En overtrædelse af formidlingsforbudet bør alene indebære straf for en *host*, hvis den pågældende er blevet gjort opmærksom på, at der udlejes serverplads til formidling af ulovlige spil.

Deltagere i ulovlige spil straffes efter den nugældende lovgivning i et vist omfang. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør deltagelse i ulovlige spil ikke fremover straffes.



XII

Afgifter

“

I dette kapitel gives et forslag til en afgiftsstruktur på spillemarkedet, der fortsat tager udgangspunkt i, at der kun indenfor snævre grænser bør kunne genereres et egentligt privatøkonomisk afkast af spillevirksomhed. En meget væsentlig del af overskuddet fra spil bør derfor betales i afgift eller til almennyttige formål.

”

12.1. Baggrund

Udover en generel tilladelsesadgang og udbygningen af den centrale spillemyndighed til at sikre, at der ikke opstår et ureguleret spillemarked, er afgiftsstrukturen en parameter til regulering af det økonomiske incitament til at udbyde spil. Det er væsentligt, at staten får sin andel af spilleomsætningen og at det øvrige overskud anvendes til almennyttige formål, da der kun indenfor snævre rammer bør kunne genereres et egentligt økonomisk afkast ved drift af spillevirksomhed. Det har været dansk politik i mange år.

Afgiftsstrukturen på det danske spillemarked er i dag præget af en stor grad af forskelligartethed, der gør, at nogle spil er belagt med afgift, mens andre helt er fritaget for afgift eller kun betaler meget lave afgifter. Samtidig er afgiftsgrundlaget ikke i alle tilfælde det samme.

Afgiftsstrukturen har ligeledes været udtryk for, at overskuddet fra spil i vidt omfang har været anvendt til finansiering af almennyttige formål, jf. f.eks. udlodningen af tips- og lottomidler og de humanitære organisationers overskud fra lotterier. Udlodningen er i mange situationer bestemt ved love eller cirkulærer, hvorfor udlodningen til almennyttige formål i mange tilfælde kan ligestilles med en afgift, da det begrænser muligheden for egentlig profit fra spillene. Den seneste ændring på spilleautomatområdet fra foråret 2000 trækker i samme retning, da en del af afgiften kan udloddes til almennyttige formål.

Der er efter gældende regler kun ganske få steder fastsat egentlige grænser for, hvor meget administrationsomkostningerne kan udgøre. Omkostningerne ved at drive spillene er forskellige, jf. tabel 2.

Der findes i dag spil, der er meget ens i opbygning – skrabespil hos de humanitære organisationer og Tipstjenesten og klasselotterier udbudt af Klasse-, Vare- og Landbrugslotterierne – uden at disse er belagt med den samme afgift. Dette kunne tale for en revision af afgiftsstrukturen. Det er dog vigtigt, at også udlodningen til almennyttige formål inddrages ved fastlæggelse af afgiftsniveaut.

Samtidig forventes den internationale konkurrence på spilleområdet at blive væsentligt stærkere, ikke mindst i lyset af internettets hurtige udvikling. Netop internetspillenes potentielle mulighed for at være et alternativ til de mere etablerede spil gør, at det nuværende afgiftsprodu og udlodningen til almennyttige formål kan komme under pres.

Der er således opstået et behov for en modernisering og tilpasning af

afgiftsstrukturen for det samlede spillemarked, hvor udgangspunktet er, at der kun i begrænset omfang og indenfor velafgrænsede områder kan finde spillevirksomhed sted, der giver udbyderne et egentligt økonomisk afkast. Samtidig er det vigtigt, at de danske spil får mulighed for at konkurrere på internettet og, at der skabes grundlag for, at statens afgiftsprovenu og udlodningen til almennyttige formål ikke eroderes væk inden for de nærmeste år.

Det overordnede udgangspunkt for den fremtidige afgiftsstruktur kunne være, at

- alle spil med indskud skal betale en afgift af omsætningen eller alternativt, at overskuddet udloddes til almennyttige formål
- spil uden indskud betaler en afgift af præmiesummen udover gevinstafgiften
- afgiftsgrundlaget fastlægges til bruttospileindtægten (indskudssum fratrukket gevinster)
- gevinstafgiften bevares som erstatning for indkomstskatten eller alternativt, at gevinstafgiften afskaffes og opkræves over bruttospileindtægten eller den samlede præmiesum.

12.2. Gældende regler

I tabel 1 er vist den nuværende afgiftsstruktur for spilleområdet. I oversigten er de enkelte spilformer fordelt på beskatningsgrundlag, og der er vist afgiftsprovenuet for de enkelte spil. Spilafgifterne består af afgifter beregnet af omsætningen og afgift af præmierne.

Afgiftsprovenuet dækker året 2000 med undtagelse af væddemål i forbindelse med heste- og hundeløb og spil på spilleautomater, hvor det er det skønnede provenu som følge af den ændrede afgiftsstruktur fra foråret 2000, der er medregnet. Det giver et mere reelt billede af statens forventede afgiftsprovenu, når de gældende regler er fuldt indfaset.

Afgiften beregnes enten af indskudssummen eller af bruttospileindtægten (indskudssum fratrukket præmier). Mens indskudssummen har været det traditionelle afgiftsgrundlag gennem mange år, er der i de senere år sket en udbredelse af bruttospileindtægten som afgiftsgrund-

Tabel 1. Afgiftsstruktur og provenu fra spilleområdet. 2000.

	Afgift af omsætning				Afgift af præmier		Afgiftsprovenu i alt
	Afgift af indskudssum		Afgift af bruttopilleindtægt				
	Afgiftsats	Provenu	Afgiftsats	Provenu	Afgiftsats	Provenu	
	Pct.	Ca. mill. kr.	Pct.	Ca. mill. kr.	Pct.	Ca. mill. kr.	Ca. mill. kr.
Tipning, lotto skrabespil under Dansk Tipstjeneste.	16	836	-	-	15	149	985
Bookmakerspil under Dansk Tipstjeneste.....	-	-	30	106	15	10	116
Væddeløb på heste- og hundevæddeløb ¹	-	-	11/30	14	-	-	14
Humanitære organisationers lotterier og skrabespil .	-	-	-	-	15	10	10
Klasselotteriet ²	6	14	-	-	15	17	31
Vare- og Landbrugs- lotterierne	-	-	-	-	15	5	5
Kasinospil.....	-	-	45/75	175	-	-	175
Gevinstgivende spilleautomater ³ ...	-	-	40/70	345	-	-	345
Markedsførings- spil.....	-	-	-	-	15	12	12
Præmieobligationer og gevinstopsparing.....	-	-	-	-	15	20	20
I alt		850		640		223	1.713

Anm.: Fordelingen af afgiftsprovenuet er behæftet med en vis usikkerhed, da opdelingerne til dels er baseret på skøn.

- 1) Afgiftssatser pr. 1. juli 2000. Der findes i dag desuden mindre totalisatorspil på f.eks. hundevæddeløb.
- 2) Vedrører regnskabsåret 1999/2000.
- 3) Afgiftssatserne pr. 1. januar 2001. Provenuet er det forventede provenu på sigt, når de nye regler er slået fuldt igennem.

lag, hvilket er sket i takt med indførelsen af hurtige spil med høje tilbagebetalingsprocenter. Indførelsen af kasinoerne og bookmakerspillet hos Tipstjenesten i starten i af 1990'erne var de første, og siden er væddemål i forbindelse med heste- og hundeløb fra 1. juli 2000 og spil på gevinstgivende spilleautomater fra 1. januar 2001 kommet med. Det er alle spil, hvor tilbagebetalingsprocenten er høj.

Det samlede provenu skønnes til ca. 1,7 mia. kr., hvoraf ca. 87 pct. kommer fra afgifter af omsætningen og ca. 13 pct. fra gevinstafgiften. Tipstjenesten bidrager med ca. 64 pct. af det samlede afgiftsprovenu, mens kasinospillene bidrager med ca. 10 pct. Spilleautomaternes andel skønnes til ca. 20 pct., når de nye regler er slået fuldt igennem.

Tipstjenestens adgang til spilleautomatmarkedet og væddemål på heste og hundevæddeløb, kan på sigt ændre procenterne.

Det skønnes, at ca. 57 pct. af afgiftsprovenuet fra spilleomsætningen kommer fra afgift af indskudssum (specielt fra lottospillene) og ca. 43 pct. fra afgift af bruttospileindtægt.

12.2.1. Afgiftsniveau og udlodning til almennyttige formål

Det gældende afgiftsniveau kan anskues fra to indfaldsvinkler. For det første kan der beregnes, hvor stor en del af omsætningen, der tilgår staten i form af afgifter. For det andet kan udlodningen til almennyttige formål medregnes, da udlodningen, som nævnt, i mange situation kan ligestilles med en afgift.

I tabel 2 er vist de statslige afgifter i procent af bruttospileindtægten, hvor bruttospileindtægten er defineret som indskudssum fratrukket nettopræmier (efter gevinstafgift), da gevinstafgiften indgår i beregningerne. Gevinstafgiften betales af spillerne, men indbetales af spiludbyderen. Endvidere er vist andelen, der udloddes til almennyttige formål. Samlet kan afgiften til staten og udlodningen til almennyttige formål siges at udgøre den samlede belastning af spillene.

Ved at sætte afgiften og udlodningen til almennyttige formål i forhold til bruttospileindtægten tages der hensyn til forskellene i præmieudbetalingen for de enkelte spil.

Ses der alene på statsafgifternes andel af bruttospileindtægten, svinger afgiftsniveauet mellem 4 og ca. 60 pct., når gevinstafgiften med-

Table 2. Afgift og udlodning i procent af bruttopilleindtægten.

	Brutto-spilleindtægt (BSI) ¹⁾	Omsætningsafgift	Gevinstafgift	Afgift i alt	Udlodning til almennyttige formål eller staten	Afgifter i pct. af BSI	Udlodning i pct. af BSI	Afgifter og udlodning i pct. af BSI
	Mill. kr.	Mill. kr				Pct.		
Tipstjenestens spil (regnskabsåret 2000).....	3.398	945	159	1.104	1.402	32	41	73
Hestevæddemål (skøn) ²⁾	130	14	-	14	80	11	61	72
Klasselotteriet (1999/2000) ³⁾ ..	105	15	16	31	23	30	22	52
Vare- og Landbrugslotterierne (skøn)	55	-	4	4	18	7	33	40
Kræftens Bekæmpelses lotterier (1999) ⁴⁾ .	63	-	2,5	2,5	46	4	72	76
Ældre Sagens lotterier (1999) .	14	-	0,5	0,5	11	4	78	81
Spillekasinoer (skøn) ⁵⁾	300	175	-	175	10	58	3	61
Gevinstgivende spilleautomater ⁶⁾	1.000	345	-	345	- ⁵⁾	35	- ⁵⁾	- ⁵⁾
Bankospil	250 ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾	- ⁷⁾

1) Indskudssum fratrukket nettopræmier. Finansielle indtægter er udeladt.

2) Hestesportens midler skal anvendes til renovation af baner, uddannelse mv.

3) Klasselotteriets udlodning består af udloddet udbytte og selskabsskat.

4) Tallene indeholder sponsorbidrag. Hvis sponsorbidragene ikke medregnes vil den samlede andel af afgift og udlodning være 62 pct. af bruttopilleindtægten.

5) Kasinoerne skønnes med stor usikkerhed at betale ca. 10 mill. kr. i selskabsskat.

6) Da der er tale om nye regler, der kun har haft virkning i meget kort tid, er tallene forbundet med meget stor usikkerhed. Udlodningen kendes endnu ikke, hvilket også er tilfældet for evt. selskabsskat.

7) Skønnet over bruttopilleindtægten er meget usikkert. Der findes ikke oplysninger om udlodningen til almennyttige formål. Bankospilområdet betaler ikke en afgift af omsætningen, og gevinstafgift betales kun af offentlige bankospil.

regnes. Den laveste beskatning findes hos Vare- og Landbrugslotterierne (7 pct.) og Kræftens Bekæmpelses og Ældre Sagens lotterier (3-4 pct.), der alene er belagt med gevinstafgift. Afgiftsbelastningen for de øvrige velgørende organisationers lotterier og bankospil kendes ikke, men er næppe højere end lotterierne fra Kræftens Bekæmpelse og Ældre Sagen, da der alene betales gevinstafgift.

For Tipstjenesten og Klasselotteriet, der betaler både gevinstafgift og omsætningsafgift, er afgiftsniveauet på ca. 30-32 pct. For spillekasinoerne er afgiftsbelastningen ca. 60 pct., mens den for hestespillene er 11 pct.

Inddrages udlodningen til almennyttige formål m.v. bliver der en større ensartethed i belastningen af spillene, dog er der stadig udsving i spillene imellem. Summen af afgifter og udlodning udgør 72-76 pct. af bruttospillemindtægten for Tipstjenesten, Kræftens Bekæmpelses lotterier og hestespillene, mens Vare- og Landbrugslotterierne og Klasselotteriet har en andel på henholdsvis 40 pct. og 52 pct. Ældre Sagens lotterier har en samlet belastning på 81 pct. Andelen af afgift plus udlodning fra andre velgørende organisationers lotterier m.v. kendes ikke.

Det bemærkes, at eventuel betaling af selskabsskat, som det er tilfældet for Klasselotteriet) indgår som en udlodning til staten, da den beregnes af selskabernes overskud.

Med hensyn til afgiftsstrukturen for de gevinstgivende spilleautomater har det været hensigten, at indsnævre det økonomiske afkast fra spillet samtidig med, at udlodningen til almennyttige formål styrkes. Den samlede belastning for området vil først vise sig om nogle år, når de nye regler er fuldt indfaset.

På bankospilområdet er der ikke oplysninger om udlodningen til almennyttige formål.

Den del, der er tilbage efter udlodning og afgifter, anvendes til spilleudbydernes omkostninger m.v. ved at afholde spillet. For Klasselotteriet og Vare- og Landbrugslotterierne er omkostningsdelen henholdsvis ca. 48 pct. og 60 pct. af bruttospillemindtægten. Den forholdsvis høje omkostningsandel er til dels et udtryk for en politisk valgt struktur i selskaberne. Bl.a. er anvendelse af kollektører til salg af lodderne forholdsvis omkostningstungt.

12.3. Udenlandsk afgiftsstruktur

Det kan være vanskeligt at sammenligne afgiftsstrukturen i andre lande, da bl.a. spilsammensætningen kan være forskellig. Generelt gælder det, at der i vidt omfang sker udlodning til almennyttige formål og/eller staten opkræver en afgift, for at virksomheden/organisationen kan udbyde spillet.

For Sverige og Norge findes der generelt ingen afgift på de statslige spil, da hele overskuddet anvendes til almennyttige formål, og i Finland opkræves kun en lav afgift. I disse lande opkræves der ingen afgift af gevinster med undtagelse af gevinster på mindre spilområder.

Nedenfor er belyst afgiftsstrukturen for 5 europæiske lande.

12.3.1. Sverige

Af langt den største del af de svenske spil betales der ikke afgift til staten. Det skyldes i vid udstrækning, at det er staten, der ejer spillerselskaberne og at overskuddet udloddes. Et eksempel herpå er Svenska Spel. Overskud fra VLT-spil (spilleautomater) og de kommende kasinoer tilfalder de svenske 'folkröelser'.

På restauranter og værsthuse findes der mindre 'kasinospil' som roulette, kortspil og terningspil, hvor præmierne er små. Der betales ingen omsætningsafgift, men i stedet en afgift pr. måned pr. spillebord. Afgiften går fra 2.000 kr. for ét spillebord til 25.000 kr. for 5 spilleborde. Pr. bord derudover betales ekstra 5.000 kr. pr. måned.

Generelt er der ingen gevinstafgift i Sverige, dog betales der 30 pct. af gevinstens værdi i forbindelse med lotterier afholdt i aviser, radio og TV. Udenlandske gevinster indkomstbeskattes.

12.3.2. Norge

Ligesom i Sverige er der generelt ingen statsafgift i Norge, fordi overskuddet udloddes til almenvelgørende formål. Overskuddet fra de statslige spil fordeles med 1/3 hver til idrætsformål, forskning og kulturelle formål. Overskuddet fra spilleautomater tilfalder ligeledes almennyttige formål.

Det betales ingen gevinstafgift, mens udenlandske gevinster over 10.000 Nkr. indkomstbeskattes.

12.3.3. Finland

I Finland betales der generelt 5 pct. af indskudssummen i statsafgift. Spilleautomater udenfor kasinoer og varelatterier betaler dog henholdsvis 3 pct. og 1,5 pct. af indskudssummen. Overskuddet skal tilfalde almennyttige formål.

Der er generelt ingen gevinstafgift i Finland, dog skal der af bingospil betales 5 pct. i afgift af gevinsterne, mens der for andre lotterier betales 30 pct. af gevinsterne.

12.3.4. Storbritannien

For lotterier (The National Lottery) betales der 12 pct. af indskudssummen i afgift, mens der for væddemål (bookmaking og totalisatorspil) betales 6,75 pct. af indskudssummen. Satsen for væddemål er sat ned fra 7,75 pct. som følge af indførelsen af det nationale lotteri. Væddemålsmarkedet er sammensat af ca. 8.000 steder med licens til at udbyde væddemål. Tre bookmakerfirmaer har over 50 pct. af markedet.

For morskabsautomater og spilleautomater betales der en årlig afgift pr. automat, der afhænger af gevinstudbetaling og indskudssum. Afgiften er en stykafgift, der svinger fra 250-1.815 £ pr. år.

Af bingospil betales en afgift på 10 pct. af indskudssummen. Der findes i Storbritannien ca. 750 bingoklubber. To operatører har ca. 1/3 af markedet.

For tipping og øvrige spil, hvor der spilles til en fælles pulje, betales 17,5 pct. af indskudssummen i statsafgift. Tipningen er koncentreret på 3 selskaber, hvoraf det ene – Littlewoods – har ca. 85 pct. af markedet. I forbindelse med indførelsen af det nationale lotteri i 1994 er afgiftssatsen mere end halveret.

Der findes 119 kasinoer i Storbritannien, der betaler en afgift på op til 40 pct. af bruttospilleindtægten.

Der betales ikke gevinstafgift.

12.3.5. Schweiz

I Schweiz er lotteridrift et anliggende for hver af de 26 cantoner. Beskatningen af kasinoerne er fastlagt hos de statslige myndigheder, men

der er et meget stort udsving i betskatningsprocenterne afhængig af placeringen af det enkelte kasino. Afgiften svinger fra 40-80 pct. af bruttospilleindtægten. Der er dog mulighed for nedslag i afgiften af turistmæssige årsager eller hvis overskuddet går til almennyttige eller kulturelle formål. I Schweiz kan der således findes eksempler på afgiftssatser for kasinoer på 10-80 pct.

12.4. Forslag til ny afgiftsstruktur

12.4.1. Afgiftsgrundlag

Det må forventes, at udbredelsen af internetbaserede spil vil give et pres på spillenes tilbagebetalingsprocenter. Tilgængeligheden gør, at konkurrencen mellem spillene bliver større og at spil, der i dag har en meget lav tilbagebetalingsprocent, fordi konkurrencen er meget lille, formentlig i fremtiden skal have større præmiesummer, hvis omsætning og indtjening skal bevares. De danske spiludbydere vil således i højere grad end i dag sandsynligvis skulle konkurrere på tilbagebetalingsprocenten i kampen om spillernes gunst.

Det vil især gælde for nye spil, der er specielt designet for internettet. Der vil formentlig være tale om hurtige spil, hvor man med det samme kan se, om der er gevinst. Hurtige spil kræver normalt høje tilbagebetalingsprocenter, jf. f.eks. kasinospillene og spil på spilleautomater, for at spillerne 'hænger på' og får lyst til at gentage spillet.

Generelt vil der formentlig være en tendens til, at spillene afvikles hurtigere – f.eks. daglige/ugentlige trækninger af lotterier.

En afgift beregnet af bruttospilleindtægten vil her være at foretrække for spiludbydere frem for en afgift beregnet af indskudssummen, da den giver en større frihed i etableringen af forskellige spiltyper. En afgift af indskudssummen kan være en væsentlig begrænsning for spil, der opererer med meget høje tilbagebetalingsprocenter, som f.eks. spillene på internettet må forventes at skulle gøre. Det har eksempelvis været begrundelsen for valg af bruttospilleindtægten som afgiftsgrundlag for kasinospillene, der netop har meget høje tilbagebetalingsprocenter (95-98 pct.). Det samme gælder for spilleautomatspillet.

Begrænsningen ligger således i, at der for nogle spil ikke er plads til

en afgift af indskudssummen og som f.eks. for bookmakerspillene, at tilbagebetalingsprocenten i perioder kan ligge over 100 pct.

Det foreslås derfor, at afgiftsgrundlaget generelt for spil skal være bruttospilleindtægten. Hermed sikres det, at det er spillets reelle indtjening, efter at spillerne har fået deres præmier, der beskattes. Der tages således hensyn til, at nogle spil skal operere med en meget høj tilbagebetalingsprocent (f.eks. kasinospil, spilleautomater og fremtidige internetspil), mens andre spil kan nøjes med en mindre tilbagebetalingsprocent (f.eks. lotto og lotterier).

Når afgiftsgrundlaget er bruttospilleindtægten, bliver afgiftsprovenuet umiddelbart mere følsomt for udsving i gevinstandelen. Hvis en forøgelse af gevinstandelen ikke giver sig udslag i højere omsætning, vil staten skulle finansiere en del af den større gevinstudbetaling. På kort sigt vil en afgift på indskudssummen således umiddelbart være at foretrække.

Det er dog vurderet, at selv om en forhøjelse af gevinstandelen på kort sigt ikke medfører en forøget omsætning, der mere end udligner det umiddelbare fald i statsafgiften, kan forhøjelsen på længere sigt være med til at stabilisere omsætningen og dermed også afgiften. Argumentet er, at hvis der ikke laves regler, der giver spiludbyderne konkurrencemæssige muligheder, er det ikke sikkert, at spilleomsætningen bevares i Danmark.

12.4.2. Afgiftssatser

De overordnede ønsker om statslig andel af spilleomsætningen og om, at overskuddet fra spillene anvendes til almennyttige formål, tilsiger en mere ensartet afgiftsstruktur.

Som tidligere nævnt varierer de eksisterende spils afgiftsbelastning betydeligt. Variationen afdæmpes, når der tages hensyn til udlodningerne til almennyttige formål, men består dog fortsat, jf. tabel 2.

Det fremgår, at Klasselotteriet og Landbrugs- og Varelotterierne har en lavere samlet afgifts- og udlodningsandel end de øvrige spil, samt at Kræftens Bekæmpelses lotterier har en meget lav egentlig afgiftsbelastning, men til gengæld udlodder så meget desto mere til de begunstige formål. Det samme gælder for Ældre Sagens lotterier. Udlodningsandelen for øvrige velgørende organisationers og foreningers lotterier og bankospil kendes ikke.

Den lave andel af de samlede afgifter og udlodninger i Klasselotteriet og Vare- og Landbrugslotterierne skal ses i sammenhæng med den historisk betingede kollektørmodel.

En generel afgiftssats afpasset efter det øvrige niveau vil betyde en meget væsentlig ændring i de nævnte lotteriers virksomhed og salgsform – ændringer, som vil være så betydelige, at lotterierne næppe vil kunne opretholdes eller opretholdes uændret.

I det omfang de nævnte velgørende organisationers og foreningers lotterier m.v. er underkastet offentligt tilsyn eller kontrol, og i det omfang hele overskuddet fra lotterierne m.v. udloddes til velgørende formål, har arbejdsgruppen vurderet, at der ikke bør indføres ændrede afgiftsregler for disse lotterier m.v.

Hvis det viser sig, at disse organisationer og foreninger ikke udlodder hele overskuddet, vil de efterfølgende skulle betale 30 pct. af brutto-spilleindtægten i afgift, svarende til afgiftsbelastningen for Tipstjenesens spil.

12.4.2.1. Afgiftsnedslag for udlodning til almennyttige formål

I forbindelse med indførelsen af de nye regler for gevinstgivende spilleautomater udenfor kasinoerne blev der indført regler, hvorefter der kunne gives nedslag i afgiften, hvis der blev udloddet midler til almennyttige formål. Formålet var at sikre, at en del af overskuddet ved at drive spilleautomatvirksomhed tilfaldt almennyttige formål. Afgiften er en progressiv afgift på 40/70 pct., hvor der gives mulighed for, at spillerhaller ved udlodning kan få nedslag i den del af afgiften, der ligger over 30 pct. af bruttoppilleindtægten. Nedslaget gives som 95 pct. af det udloddede beløb, svarende til en egenbetaling på 5 pct. En spillehal, der udlodder, vil således kunne opnå en afgiftsbelastning svarende til Tipstjenestens spil.

Arbejdsgruppen har overvejet, om tilsvarende regler kan indføres på dele af det øvrige spilleområde. Fordelen ved en nedslagsmodel er, at det herved på forhånd sikres, at en del af overskuddet fra spillet enten tilfalder statskassen i form af afgift eller udloddes til almennyttige formål. Det vil være med til at sikre en omkostningsbegrænsning hos spilleudbyderne.

Et alternativ vil være at lægge et loft over de administrationskomstninger, der må bruges på spillevirksomhed, evt. som en andel af bruttoppilleindtægten. Det er imidlertid vanskeligt at fastlægge et generelt

niveau for omkostningerne, da der formentlig kan være store regionale forskelle, og administrationsdelen kan svinge fra år til år og fra lotteri til lotteri afhængig af, om der er tale om et nyt eller gammelt lotteri. I de gældende regelsæt for spil er kun fastsat en begrænsning vedrørende administrationsomkostninger for Vare- og Landbrugslotterierne på 9 pct. af indskudssummen, og en begrænsning på markedsføringsomkostningerne for Landbrugslotteriet på 3 pct. af indskudssummen.

For Tipstjenesten og Klasselotteriet er det imidlertid næppe nødvendigt med en nedslagsmodel for deres spil, da anvendelsen af overskuddet er lovbestemt, og staten med aktiemajoriteten har kontrol med omkostningsdelen.

Afgiftsstrukturen for hestespillene er netop blevet fastlagt fra 1. juli 2000. Samtidig blev Tipstjenestens betaling til hestesporten for køb af hesteportens spilleselskab og rettighederne til at udbyde væddemål i forbindelse med løb på hestevæddeløbssportens baner lovfæstet. Betalingen skal anvendes til renovation af baner mv. Heller ikke for disse spil vil det derfor være relevant med en nedslagsmodel.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det ikke er relevant at foreslå en nedslagsmodel for de 6 kasinoer, der alle er helt private selskaber.

En nedslagsmodel ville med størst fordel kunne finde anvendelse på de tre klasselotterier og de velgørende organisationers og foreningers lotterier og bankospil. Da disse spil af de ovenfor nævnte grunde foreslås helt fritaget for afgift, finder arbejdsgruppen ikke, at den nuværende nedslagsmodel for spilleautomathaller kan overføres til andre spil.

12.4.2.2. Markedsføringsspil og reklamespil

For spil, der i dag udbydes efter markedsføringsloven, dvs. markedsføringsspil og reklamespil, kan der ikke opgøres en egentlig spilleomsætning. For reklamespillene vil værdien af de reklamer, spillerne skal modtage, salg af oplysninger fra spillerne etc. muligvis kunne opgøres, men de ville næppe kunne relateres til det enkelte spil.

Der findes ikke umiddelbart oplysninger om antallet af solgte lodder i markedsføringsspil, f.eks. avisers og ugeblades skrubespil, men på baggrund af et estimat foretaget af Tipstjenesten, skønnedes det samlede antal markedsføringskrabelodder i 1997 til 45-47 millioner lodder. Det må antages, at en del af disse lodder er et reelt surrogat for Tipstjenestens og de humanitære organisationers skrabelodder, hvorfor

dette område ligeledes bør betale en afgift for at drive spillene. Tiptjenesten solgte i 1999 30-35 mill. skrabelodder.

Da det ikke er muligt at opgøre en egentlig spilleomsætning, kan gevinsterne i stedet pålægges en afgift, der modsvarer afgiften af bruttopilleindtægten for andre spil. Udgangspunktet kunne være, at afgiftsbelastningen skal svare til afgiftsbelastningen for et skrabelod udbudt af Tiptjenesten, dvs. til 30 pct. af bruttopilleindtægten. Skrabespillene i Tiptjenesten har generelt en tilbagebetalingsprocent på 45 pct.

Hvis det antages, at der udbydes et markedsførings- og reklamespil med samme præmiestruktur og dermed samme tilbagebetalingsprocent som et skrabelod hos Tiptjenesten, vil der med en 30 pct. afgift af præmiesummen skulle betales 30 pct. af 45, jf. tabel 3, der viser belastningen for de to typer skrabelodder.

Tabel 3. Belastning af et skrabelod ved en gevinstandel på 45 pct. Afgiftssats på 30 pct.

	Indskuds- sum	Præmier	Bruttopille- indtægt	Afgift
Skrabelod udbudt af Tiptjenesten	100	45	55	$55 \cdot 30\% = 16,5$
Markedsførings-skrabelod	-	45	-	$45 \cdot 30\% = 13,5$

Afgiftsbelastningen er således lavest for markedsføringssloddet, hvilket kunne tale for, at afgiftssatsen sættes op. I eksemplet skulle den være ca. 37 pct. af præmien for markedsføringssloddet. Konkurrencen med spil, hvor der udloddes til almenyttige formål, kan ligeledes være et argument for en højere afgift.

Hvis markedsførings- og reklamespillene sammenlignes med spil, hvor tilbagebetalingsprocenten er højere, vil afgiften skulle være lavere end 30 pct.

Hvis den samlede værdi af præmierne i markedsførings- og reklamespillene i dag antages at udgøre ca. 100-200 mill. kr., vil en afgift på 30 pct. kunne beløbe sig til ca. 30-60 mill. kr. årligt ved uændret adfærd. En afgift vil dog antagelig formindske spillet.

Det bemærkes, at den foreslåede afgift sammen med den eksiste-

rende gevinstafgift medfører, at gevinster i markedsførings- og reklametilbud vil blive pålagt afgifter på op til 45 pct.

12.4.3. Gevinstafgift

Spillegevinster pålægges generelt en gevinstafgift på 15 pct. af den del af gevinsten, der overstiger et bundfradrag på 200 kr. Hvis der er tale om gevinster i form af varer og tjenesteydelser er afgiftssatsen 17,5 pct. ud over en værdi på 200 kr. Siden vedtagelsen af gevinstafgiftsloven i 1956 er bundfradraget på 200 kr. ikke blevet reguleret, ligesom afgiftssatsen ikke er ændret.

Gevinster vundet i totalisatorspil, kasinospil og på spilleautomater er undtaget for gevinstafgift og er samtidig fritaget for indkomstskat. Gevinstafgiften erstatter indkomstskatten efter statsskattelovens § 4 af indkomst fra "Lotterispil samt andet spil og væddemål". Indkomstskat af gevinster medfører, at der i gevinsten kan fratrækkes årets udgifter til opnåelse af gevinsten. Et sådant system kan være vanskeligt at administrere for spillerne og vanskeligt for skattemyndighederne at kontrollere. Indførelsen af bundfradraget skal ses i lyset af de administrative besværligheder, der på tidspunktet for indførelsen af gevinstafgiften formentlig var forbundet med at opgøre afgiften. Afgiften opkræves af spiludbyderen, der indbetaler beløbet til Told•Skat.

Gevinstafgiften indbragte i 2000 staten et provenu på ca. 226 mill. kr., hvoraf ca. 70 pct. eller ca. 159 mill. kr. kom fra Tipstjenestens spil.

Gevinstafgiften kan bevares, da den principielt erstatter indkomstskat af præmierne. Et alternativ vil være at fjerne gevinstafgiften, da det ikke er præmier i alle spil, der er skatte- eller afgiftspligtige, hvilket giver en vis skævvridning spillene imellem. Provenuet fra gevinstafgiften kunne da i stedet opkræves hos spiludbyderen ved en forøgelse af omsætningsafgiften. Det vil tillige give et mere enkelt afgiftssystem.

Størrelsen af gevinstafgiften i procent af bruttopilleindtægten er i dag meget forskellig afhængig af spiltype, jf. tabel 4. Eksempelvis udgør gevinstafgiften ca. 20 pct. af bruttopilleindtægten for Klasselotteriet, mens den udgør ca. 5 pct. for Tipstjenesten. Årsagen hertil er, at Tipstjenestens spil indeholder forholdsmæssige mange små præmier, mens præmiefordelingen er anderledes for Klasselotteriet, samt at tilbagebetalingsprocenten for Klasselotteriets spil er ca. 66 pct., mens den for Tipstjenesten er ca. 46 pct.

Tabel 4. Gevinstafgift i procent af bruttospilindtægt.

	Bruttospilindtægt (skøn)	Gevinstafgift (skøn)	
		I alt	I pct. af bruttospilindtægt
	Ca. mill. kr.	Ca. mill. kr.	Pct.
Dansk Tipstjeneste . . .	3.240	159	5
Klasselotteriet ¹	85	17	20
Vare- og Landbrugs- lotterierne	50	5	10
Humanitære organi- sationers lotterier . . .	100	10	10
Markedsførings- og reklamespil	-	12	-
Præmieobligationer og gevinstopsparing	-	20	-
I alt	3.475	223	-

1) Vedgørende regnskabsåret 1999/2000.

En erstatning af den nuværende gevinstafgift med en ensartet afgift beregnet af bruttospilindtægten vil være til fordel for de spil, der har en høj tilbagebetalingsprocent, da afgiftsgrundlaget her er lavest, som f.eks. i klasselotterierne.

Hvis gevinstafgiften ønskes bibeholdt, kunne et andet alternativ være at løsrive afgiftsberegningen fra den enkelte præmie og i stedet afgiftsbelægge den samlede gevinstsum hos spiludbyderen for et givet spil.

Erstattes den nuværende gevinstafgift med en afgift beregnet af den samlede præmiesum vil det svare til, at den nuværende bundfradrag ophæves. Virkningen af en præmiesumafgift vil således være, at de spil, der i dag har mange små præmier vil opnå en højere belastning end spil med forholdsvis få små præmier. Isoleret set vil spil med en stor tilbagebetalingsprocent blive belastet mest.

Et afgiftsgrundlag, der udelukkende er bruttospilindtægten, vil betyde, at afgiftsprovenuet umiddelbart bliver mere følsomt for udsving i gevinstandelen, jf. afsnit 12.4.1. En afgift på præmiesummen vil modvirke dette, da stigende præmiesum giver højere afgift.

I tabel 5 er vist virkningerne på de enkelte spiludbydere, hvis den nuværende gevinstafgift enten opkræves over bruttospilindtægten eller over den samlede præmiesum. Der er forudsat en provenuneutral omlægning. Beregningerne er forbundet med nogen usikkerhed.

Afgiftssatsen ved en (stort set) provenuneutral omlægning skønnes at blive 5,9 pct. ved en afgift beregnet af bruttospilleindtægten. Her er det forudsat, at afgiften opkræves over præmiesummen for de spil, hvor der ikke kan opgøres en bruttospilleindtægt (præmieobligationer, gevinstopsparing, markedsføringsspil og reklamespil). Ved en opkrævning over den samlede præmiesum skønnes afgiftssatsen til 6,6 pct.

Tabel 5. Fordeling af afgiftsprovener ved alternativ opkrævning af gevinstafgiften.

	Brutto- spille- indtægt (skøn)	Præmie- sum (skøn)	Provenu ved alternativ opkrævning af gevinstafgiften		
			Gæl- dende gevinst- afgift	Opkræ- ves af brutto- spille- indtægt	Opkræ- ves af præmie- sum
	Ca. mill. kr.		Ca. mill. kr.		
Dansk Tipstjeneste.	3.240	2.775	159	191	183
Klasselotteriet	85	155	17	5	10
Vare- og Land- brugslotterierne . . .	50	90	5	3	6
Humanitære orga- nisationers lotteri- er	100	50	10	6	3
Markedsførings- og reklamespil, præmieobligatio- ner og gevinstop- sparing mv ¹⁾	350	350	32	21	23
I alt	3.825	3.420	223	226	225

1) Her kan kun opgøres en præmiesum.

Ved anvendelse af bruttospilleindtægten som afgiftsgrundlag sker der en omfordeling spillene imellem. Tipstjenestens afgift stiger med ca. 32 mill. kr., mens afgiften for de øvrige spil falder. Årsagen er Tipstjenestens forholdsvis lave gevinstandel og deraf høje bruttospilleindtægt. Det modsatte gælder for eksempelvis Klasselotteriet med en høj gevinstandel. Her falder afgiften med ca. 12 mill. kr.

I forhold til en afgift af bruttospilleindtægten udjævnes omfordelingen, hvis afgiften i stedet opkræves over den samlede præmiesum. Det vil dog fortsat være Tipstjenesten, der vil bære den største del af afgif-

ten. I forhold til den gældende gevinstafgift stiger afgiften for Tiptjenesten med knap 25 mill. kr., hvilket skyldes Tiptjenestens mange små præmier i f.eks. lottospillene, der i dag er ubeskattede. Der vil være en mindre stigning i afgiften for Vare- og Landbrugslotterierne.

Arbejdsgruppen finder, at det overordnede mål om, at der ikke bør kunne genereres et privatøkonomisk afkast af spil, kan opnås ved at kræve, at en vis andel af overskuddet fra et spil enten skal tilfalde statskassen i form af afgift eller udloddes til almenvelgørende formål. De gældende afgiftssatser og udlodningsordninger for Tiptjenesten foreslås derfor bibeholdt, dog således at Tiptjenesten betaler en afgift på 30 pct. af bruttopilleindtægten af alle sine spil, bortset fra væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb. Disse spil foreslås fortsat afgiftsberigtiget med 11 pct. indtil den månedlige omsætning når op på 16,7 mill. kr., hvorefter afgiftssatsen også for disse spil bliver 30 pct.

Tilsvarende foreslås de gældende afgiftssatserne for gevinstgivende spilleautomater og afgiftssatserne for kasinoer bibeholdt. Det overordnede mål om, at spil ikke bør kunne generere et privatøkonomisk afkast kan eventuelt bevirke, at det nuværende progressionsknæk for beregning af kasinoafgiften ved en månedlig omsætning på 4 mill. kr. bør nedsættes eller afgiften forhøjes, hvis kasinoernes overskud efter en 10 års etableringsperioden viser sig at være væsentligt større end forudsat ved fastsættelsen af afgiften i 1990.

Arbejdsgruppen finder, at Vare- og Landbrugslotterierne og de velgørende organisationers lotterier og bankospil fortsat kan fritages for afgift. Afgiftsfritagelse bør dog kun ske under forudsætning af, at der i lotterienes og de velgørende organisationers bestyrelser er repræsentanter for det offentlige, der står som garant for, at hele overskuddet fra disse spil anvendes til velgørende formål. Det kan eventuelt overvejes at lade en regel svarende til den gældende i Bortlodningscirkulæret om, at en vis procentdel af indskudssummen eller bruttopilleindtægten skal anvendes til velgørende formål, finde anvendelse på alle disse lotterier og bankospil. Klasselotteriet bør på samme måde som de andre klasselotterier være afgiftsfri, idet overskud som hidtil tilfalder statskassen.

I tabel 6 er sammenfattet de provenumæssige konsekvenser af de foreslåede ændringer i afgiftsstrukturen for de forskellige spiludbydere.

Tabel 6. Afgiftsstruktur for afgift af spilleomsætningen og afgift af gevinstssummen for markedsførings- og reklamespil. Gældende regler og forslag.

	Gældende regler			Forslag		
	Afgiftsgrundlag	Afgifts-sats	Afgifts-provenu	Afgiftsgrundlag	Afgifts-sats	Afgifts-provenu
	Ca. mill. kr.	Pct.	Ca. mill. kr.	Ca. mill. kr.	Pct.	Ca. mill. kr.
Tipning, lotto, skrabespil under Dansk Tipstjeneste ¹⁾	5.245	16	836	2.885	30	865
Bookmakerspil under Dansk Tipstjeneste ²⁾	355	30	106	355	30	106
Væddemål på heste- og hundevæddeløb ²⁾	165	11/30	14	165	11/30	14
Humanitære organisationers lotterier og skrabespil ³⁾ . . .	-	-	-	100	-	0
Klasselotteriet ¹⁾ . . .	240	6	14	100	-	0
Vare- og Landbrugslotterierne ³⁾ .	-	-	-	50	-	0
Kasinospil ²⁾	300	45/75	175	300	45/75	175
Gevinstgivende spilleautomater ²⁾ . .	1.000	40/70	345	1.000	40/70 ⁶⁾	345
Bankospil ³⁾	250	-	-	250	-	0
Markedsførings- og reklamespil ^{4) 5)}	-	-	-	200	30	60
I alt	7.555		1.490	5.405		1.565

Anm.: Skøn over afgiftsprovenuet er behæftet med en vis usikkerhed, da der ikke findes sikre oplysninger om omsætningen og tilbagebetalingsprocenten for alle spil.

- 1) Afgiftsgrundlaget efter gældende regler er indskudssummen og afgiften ændres til 30 pct. som følge af ændring af afgiftsgrundlag.
- 2) Afgiftsgrundlaget efter gældende regler er bruttopilleindtægten.
- 3) Skønnet er forbundet med meget stor usikkerhed, da der ikke findes oplysninger, der kan danne grundlag for et egentlig skøn. Der er taget hensyn til en bagatelgrænse for betaling af afgift.
- 4) Betaler ikke afgift efter gældende regler.
- 5) Afgiftsgrundlaget efter forslaget er præmiesummen, da der ikke kan opgøres en indskudssum
- 6) Med mulighed for nedslag i den del afgiften, der ligger ud over 30 pct. af bruttopilleindtægten.

Skønnene er behæftet med usikkerhed og der er taget udgangspunkt i uændret adfærd.

Samlet skønnes de foreslåede regler at medføre et merprovenu på ca. 75 mill. kr. med uændret omsætning. Provenutabet på 14 mill. kr. som følge af bortfaldet af afgift for Klasselotteriet er dog ikke reelt, da der sker en tilsvarende forøgelse af overskuddet, der tilfalder staten. Merprovenuet er således reelt ca. 90 mill. kr. Heraf kommer ca. 30 mill. kr. fra Tilstjenestens spil og ca. 60 mill. kr. fra markedsførings- og reklamespillene.



Myndigheds- strukturen

“

Spillemyndigheden, som er blevet etableret fra 1. januar 2001 med henblik på at forestå opgaverne med regulering og kontrol af alle spilleautomater, er forudsat på et senere tidspunkt også at skulle varetage tilsvarende og nye opgaver i relation til det samlede spillemarked. Arbejdsgruppen finder, at flere forhold taler for, at en større spillemyndighed organiseres som en selvstændig – evt. brugerfinansieret – enhedsorganisation under Skatteministeriet.

”

13.1. Nuværende myndighedsstruktur

Regeringen traf i efteråret 1999 beslutning om at samle regulering, kontrol og afgifter vedrørende hele spilleområdet under Skatteministeriet. Beslutningen var en del af grundlaget for såvel fremsættelsen af lovforslaget om gevinstgivende spilleautomater, som nedsættelsen af nærværende arbejdsgruppe om spil. Reglerne i relation til spilleområdet henhører nu under 3 ministerier: Skatteministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Vedtagelsen af lov nr. 462 af 31. maj 2000 om gevinstgivende spilleautomater, der trådte i kraft 1. januar 2001, blev således første skridt henimod en samling af spilleområdet under Skatteministeriets resort.

Med vedtagelsen af loven blev det samtidig besluttet at etablere en egentlig spillemyndighed. Myndigheden skal i første omgang varetage opgaver med regulering og kontrol m.v. af spilleautomatmarkedet, men ifølge bemærkningerne til loven er det regeringens hensigt, at Spillemyndigheden på et senere tidspunkt skal varetage tilsvarende og eventuelt yderligere opgaver i relation til det øvrige spillemarked, når dette bliver endeligt samlet under Skatteministeriet. En samling af ekspertisen vedrørende al spil i en central myndighed vil efter regeringens opfattelse give en betydelig mere effektiv regulering og kontrol m.v. af området.

Denne nye spillemyndighed, der i første omgang skal udgøre den centrale ekspertise på spilleautomatområder, har et personale på 10 personer, medens personale ved told- og skatteregionerne – i alt 10 årsværk – skal varetage visse lokale opgaver for myndigheden.

Spillemyndigheden skal udstede tilladelser til opstilling og drift af spilleautomater og påse, at spil på spilleautomater udbydes i overensstemmelse med lovens bestemmelser, bestemmelser fastsat i henhold til loven og vilkårene for tilladelsen. Spillemyndigheden skal endvidere udarbejde en oversigt over alle personer og selskaber, der har fået en tilladelse, med oplysninger om opstillingssted, antal automater m.v. Denne liste er offentlig tilgængelig via Spillemyndighedernes hjemmeside på internettet. Klager over afgørelser truffet af Spillemyndigheden kan påklages til et spillenævn bestående af en repræsentant med kendskab til branchen, en repræsentant for Told- og Skattestyrelsen og en repræsentant for Skatteministeriets Departement. Departementets repræsentant er formand for nævnet.

Endelig skal Spillemyndigheden løbende holde sig orienteret om udviklingen på spilleautomatområdet og inden udgangen af 2003 aflevere en redegørelse til skatteministeren om markedet de første tre år. I redegørelsen, der skal danne grundlag for at vurdere behovet for ændringer af loven, skal Spillemyndigheden bl.a. vurdere, om kontrollen med spilleautomater bør forbedres, og om spil på automater med kontantgevinster har haft betydning for omfanget af ludomani.

En centralisering af regulering og kontrol med al spil skete allerede i Sverige i 1995 med oprettelsen af Lotteriinspektionen. I Norge blev pr. 1. januar 2001 ligeledes oprettet et centralt lotteritilsyn.

13.2. Sverige

1. januar 1995 trådte en ny spillelov (lotterilagen) i kraft i Sverige. Samtidig oprettedes Lotteriinspektionen (www.lotteriinsp.se), som i dag har ansvaret for tilsyn og kontrol med hele det svenske spillemarked, herunder de store spilleselskaber som AB Svenska Spel og AB Trav og Galopp, rigslotterier, kasino- og automater i restauranter og bingohaller samt udlodninger fra den svenske stats præmieobligationer og bankernes gevinstopsparing. I fremtiden vil inspektionen også skulle kontrollere de svenske statskasinoer, hvoraf det første etableredes i Malmø i 2000.

Lotteriinspektionen ledes af en styrelse bestående af 6 personer, herunder en generaldirektør, der forestår den daglige ledelse. Lotteriinspektionen består i øjeblikket af 25 personer. Endvidere er der til Lotteriinspektionen knyttet et antal anonyme personer, der på honorarbasis udfører ad hoc opgaver med kontrol af spillevirksomhederne lokalt.

Lotteriinspektionens virksomhed er selvfinansieret, og budgettet er på ca. 29 mill. sv. kr. årligt.

Lotteriinspektionens hovedformål er at garantere en høj sikkerhed i spil og lotterier. Inspektionen skal endvidere medvirke til at nedbringe de sociale skadevirkninger, som spillevirksomhed kan medføre.

Lotteriinspektionens virksomhed er inddelt i tre områder:

- *Tilladelser og typegodkendelser*, der bl.a. omfatter tilladelser til at udbyde spil og godkendelser af lotterisedler samt kontrol af trækningsudstyr,

- *Tilsyn og kontrol*, der bl.a. omfatter tilsynet og kontrol med hele spillemarkedet, herunder ulovligt spil, hvor Inspektionen er aktiv gennem forelæggelser for og udtalelser til domstolene.
- *Oplysning, dialog og rådgivning*; Inspektionen har ansvaret for den offentlige oplysningsvirksomhed på området (informationsmøder og udgivelse af tidsskrifter), samt rådgivningen af regeringen og parlamentet.

Sammen med Finansdepartementet har Lotteriinspektionen endvidere ansvaret for det internationale samarbejde, som i løbet af de sidste 10 år har udviklet sig først og fremmest indenfor rammerne af GREF (Gaming Regulators European Forum), jf. også kapitel 7. Meget karakteristisk for det svenske engagement i GREF afholdes det næste møde i 2001 i Sverige med Inspektionen som vært.

Lotteriinspektionen har fulgt og siden i en rapport offentliggjort 20. september 1999 evalueret den prøveordning, som har givet tre svenske selskaber på markedet lov til for en periode af tre år at udbyde spil over internettet (Det statslige selskab AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp samt A-lotterierne, der foranstaltes af Sveriges Socialdemokrati).

13.3. Norge

Den 23. november 2000 blev lovforslaget om oprettelsen af Lotteritilsynet samt et Lotterinævn med henblik på behandling af klager vedtaget af Stortinget i Norge. Loven trådte i kraft den 1. januar 2001.

Lovforslaget udgjorde oprindeligt en del af et større forslag til en ny lotterilov af 11. juni 1999. Forslaget til en ny lotterilov blev imidlertid ikke vedtaget, da et flertal ønskede, at der blev foretaget yderligere undersøgelser. Til gengæld støttede et flertal i Stortinget umiddelbart oprettelsen af et lotteritilsyn, som der derfor efterfølgende blev fremsat selvstændigt forslag om.

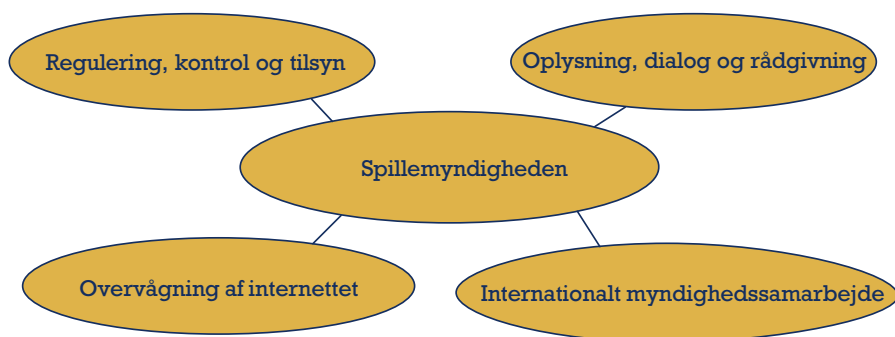
Det nye Lotteritilsynet får det overordnede ansvar for tilsyn og kontrol med alle typer af spil. Udover de administrative og kontrolmæssige opgaver er det meningen, at Lotteritilsynet skal overvåge spillemarkedets udvikling og i den forbindelse stå for den offentlige oplysningsvirksomhed, samt stimulere til ny forskning på spilleområdet. Tilsynet skal herudover tage initiativ til nødvendige ændringer af lotteriloven.

Lotteritilsynet vil bestå af ca. 35 heltidsansatte i den centrale administration. Hertil kommer stillingerne, som allerede i dag findes i de eksisterende kontrolinstitutioner i tilknytning til de statslige spil (Statskontrollen ved Norsk Tipping AS, Statens kontrolkomité ved Norsk Rikstoto og Statens inspektører ved baner med hestevæddeløb). Den egentlige kontrolvirksomhed i marken skal varetages af et selvstændigt korps af deltidsansatte inspektører. Lotteritilsynet vil ligesom den svenske Lotteriinspektion skulle finansiere sin virksomhed gennem opkrævning af gebyrer.

13.4. Arbejdsgruppens overvejelser om Spillemyndighedens opgaver og organisation

13.4.1. Opgaver

I overensstemmelse med anbefalingerne i kapitel 7 om forslag til en internetsstrategi anser arbejdsgruppen det for væsentligt, at Spillemyndigheden bliver tilført tilstrækkelige ressourcer til ikke alene at varetage de traditionelle administrative opgaver, men herudover også en række nye opgaver, som ikke tidligere er blevet varetaget på systematisk vis på spilleområdet. Fremtidens opgaver kan inddeles i fire opgavefelter:



13.4.1.1. Regulering, kontrol og tilsyn

Spillemyndighedens vigtigste opgave bør være at garantere en høj sikkerhed ved alle former for spil. Det traditionelle opgavefelt med udstedelse af tilladelser og kontrol med spiludbydere, godkendelse af lot-

terisedler og trækingsudstyr m.v., bør også fremover være Spillemyndighedens væsentligste opgave.

Spillemyndigheden vil i den forbindelse skulle registrere alle offentlige og private spiludbydere. Som noget nyt bliver der for internetspillevirksomhedernes vedkommende også behov for at certificere deres hjemmesider med link til myndighedens hjemmeside, jf. kapitel 7.

I forbindelse med kontrolvirksomheden lægges der stor vægt på, at Spillemyndigheden får kapacitet til at bistå politiet i efterforskningen af illegale spiludbydere. Det skal ses i sammenhæng med, at en vigtig målsætning med forslaget om en central spillemyndighed er at styrke statens kapacitet til at gribe hurtigt ind i tilfælde af overtrædelser af loven.

13.4.1.2. Overvågning af internettet

Overvågning af internettet er et helt nyt opgavefelt, der skal ses i lyset af anbefalingerne vedrørende internettet. Som gennemgangen i kapitel 7 viser, forudsætter en effektiv kontrol af betalingstransaktionerne en overvågning af det globale spillemarked på internettet, således at der hele tiden foreligger "sorte lister" over de illegale udenlandske spiludbydere aktuelle adresser. De sorte lister er en forudsætning for, at PBS kan gennemføre en blokering af betalingstransaktioner til disse adresser.

PBS har i den forbindelse oplyst, jf. notits fra PBS vedlagt som bilag, at man er parat til at yde Spillemyndigheden bistand i forbindelse med udarbejdelsen af de sorte lister. PBS nævner særligt hjælp til sporingen af illegale spilleudbydere, som slører deres identitet ved f.eks. at skifte kortindløser.

13.4.1.3. Oplysning, dialog og rådgivning

Spillemyndigheden bør pålægges forskellige oplysningsopgaver i relation til spillerne. Arbejdsgruppen foreslår således, jf. kapitel 9, at spillerne f.eks. over internettet får adgang til oplysninger om de spil, som udbydes lovligt. Spillemyndigheden bør endvidere have til opgave at informere om risikoen for ludomani, med henblik på at begrænse de negative sociale virkninger heraf.

En aktiv oplysningsvirksomhed synes også vigtig, efterhånden som spil på internettet bliver almindeligt. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse i vidt omfang usikkerhed hos spillerne om, hvilke regler og

normer, der gælder på dette nye spillemarkedet. Der eksisterer derfor uden tvivl et behov for oplysning, som ikke alene vedrører spillernes manglende kendskab til lovgivningen, men også risikoen ved at spille i udlandet over internettet.

Et andet og nyt element i dette opgavefelt er dialog med markedet. Myndigheden skal føre en permanent dialog med branchens forskellige spiludbydere om mulighederne for at forbedre sikkerheden og beskyttelsen af forbrugerne. Indenfor rammerne af dette arbejde bør Spillemyndigheden også tage initiativ til en dialog med branchen for internetudbydere, jf. arbejdsgruppens anbefalinger i kapitel 7 vedrørende mulighederne for at kontrollere internettet. Målet skal være at tilskynde til en højere grad af selvregulering i branchen.

En vigtig del af Spillemyndighedens opgaver vil endelig være at følge udviklingen på området nøje, således at myndigheden får opbygget en betydelig viden på området med henblik på rådgivning af regeringen og Folketinget.

13.4.1.4. Internationalt myndighedsarbejde

Det fjerde og sidste opgavefelt angår det internationale myndigheds-samarbejde. Dette bør efter arbejdsgruppens opfattelse prioriteres højt ikke mindst i lyset af truslerne fra det globale internet, jf. også arbejdsgruppens overvejelser i kapitel 7 om internettet. I denne forbindelse finder gruppen, at det vil være hensigtsmæssigt, at Spillemyndigheden aktivt deltager i det internationale myndighedssamarbejde, der har været under opbygning i de sidste 10 år i regi af GREF. International vidensdeling og gensidig administrativ bistand er nøgleordene for denne del af myndighedens virksomhed.

13.4.2. Organisering og finansiering

Opgaverne med regulering og kontrol af alle spilleautomater blev som nævnt fra 1. januar 2001 samlet i en ny spillemyndighed. Denne myndighed er etableret som en særlig enhed under Told- og Skattestyrelsen med særligt referat til told- og skattedirektøren. Spillemyndighedens afgørelser kan ankes til et spillenævn med en repræsentant for Skatteministeriets departement som formand.

Baggrunden for, at myndigheden ikke blev etableret som et kontor

eller en afdeling i Told- og Skattestyrelsen var, at Spillemyndighedens opgaver er af en anden karakter end Told•Skat's opgaver i øvrigt med opkrævning og kontrol af skatter og afgifter.

Når Spillemyndigheden på den anden side ikke etableres som en selvstændig enhed eller styrelse under Skatteministeriet, skyldes det primært, at myndigheden har behov for lokal bistand i forbindelse med udstedelse af tilladelser og i forbindelse med kontrol af spillevirksomheder. Det er derfor oplagt at anvende personale ved de 29 told- og skatteregioner til dette arbejde. Herved kan kontrolbesøg i spillevirksomhederne tillige omfatte såvel afgiftsopkrævningen som kontrollen med spillene. Den svenske model, hvorefter der anvendes en gruppe anonyme kontrollanter, fandtes ikke at kunne overføres til Danmark.

Det fandtes endvidere ikke hensigtsmæssigt at oprette en selvstændig styrelse for så lille en myndighed som Spillemyndigheden, når omkostningerne ved etableringen af en selvstændig enhed tages i betragtning.

Fordelen ved, at hele opgaven løses af en myndighed, der har kontrol over ressourceanvendelsen og prioriteringen af opgaven, skal vejes op mod de hensyn, der taler for en selvstændig spillemyndighed.

De væsentligt udvidede arbejdsopgaver for Spillemyndigheden, som arbejdsgruppen har overvejet ovenfor, er i det store og hele opgaver, der ikke har nogen naturlig sammenhæng med de planlægnings- og driftsopgaver på told-, skatte- og afgiftsområdet, som Told- og Skattestyrelsen i øvrigt varetager. Dette kan tale for, at Spillemyndigheden får en mere selvstændig rolle. Samtidig opnås også en klarere adskillelse mellem den tilsynsførende og den afgiftsopkrævende myndighed, hvilket måske kan være gavnligt for accepten af Spillemyndigheden blandt både spillere og spiludbydere.

Arbejdsgruppen finder, at sidstnævnte forhold taler for, at det overvejes på sigt at organisere Spillemyndigheden i en selvstændig enhed under Skatteministeriet, hvilket også – med de nødvendige tilpasninger til danske forhold – svarer til den løsning, der er valgt i Sverige og Norge.

En selvstændig organisering af Spillemyndigheden medfører efter arbejdsgruppens opfattelse ikke nødvendigvis, at der ligeledes skal oprettes lokale afdelinger af myndigheden til varetagelse af opgaver vedrørende tilsyn og kontrol med spiludbydere. Tværtimod vurderer arbejdsgruppen, at meget taler for, at tilsyns- og kontrolopgaverne udføres af told- og skatteregionerne eller eventuelt andre lokale myndig-

heder. Dette kan formentlig mest hensigtsmæssigt ske på den måde, at Spillemyndigheden indgår en kontrakt med Told•Skat eller evt. anden myndighed, der skal varetage tilsyns- og kontrolopgaverne. I kontrakten vil det i så fald være muligt at fastlægge arten og omfanget af arbejdet og den betaling, Spillemyndigheden skal yde herfor.

Omkostningerne til driften af den nuværende Spillemyndighed vil ifølge lov om gevinstgivende spilleautomater blive finansieret gennem brugerbetaling. Der opkræves således et gebyr på 750 kr. årligt pr. automat for tilladelse til opstilling. Udgiften til Statskontrollen, som fører tilsyn med Tipstjenesten og dens datterselskab, betales ligeledes af Tipstjenesten, ligesom udgifterne til de kommunale kontrollanter i spillekasinoerne betales af kasinoerne.

På denne baggrund peger arbejdsgruppen på den mulighed, at den skitserede spillemyndighed med ansvaret for det samlede spilområde også finansieres ved brugerbetaling. Arbejdsgruppen er i den forbindelse opmærksom på, at valget af afgiftsstruktur og -niveau kan have betydning for den brugerbetaling, det er muligt at fastsætte. Der henvises i denne forbindelse til kapitel 12 om afgifter.

Endelig er det arbejdsgruppens opfattelse, at klager over Spillemyndighedens afgørelser i overensstemmelse med sædvanlige regler i dansk forvaltning bør kunne indbringes for en højere administrativ myndighed. Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at det førømtalte ankenævn vil kunne udøve funktionen som administrativ klageinstans i forbindelse med, at alle afgørelser vedrørende regulering og kontrol af spil samles hos Spillemyndigheden. Arbejdsgruppen skønner dog, at det i den forbindelse vil være nødvendigt at udvide antallet af medlemmer i nævnet for at sikre den fornødne sagkundskab om forskellige brancheforhold. Samtidig kunne det overvejes at fastlægge, at nævnets formand skal være dommer.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at afgifter af spil i alle tilfælde skal administreres og opkræves af Told•Skat på linje med de øvrige statslige skatter og afgifter. De afgiftspligtige udbydere af spil skal således registreres for betaling af afgift ved den told- og skatteregion, i hvis distrikt spiludbyderen geografisk er hjemmehørende. Med en lov om gevinstgivende spilleautomater blev etableret en central kontrolcomputer, som alle automater skal forbindes til. Computeren registrerer omsætning og gevinstudbetaling på den enkelte automat og anvendes som følge heraf både af Spillemyndigheden og Told•Skat. Ved en eventuel selvstændig

organisering af Spillemyndigheden vil computeren kunne forblive hos Spillemyndigheden eller overflyttes til Told•Skat. Klager over Told•Skats afgørelser om betaling af afgift bør kunne indbringes for Landskatteretten svarende til de regler, der er gældende for øvrige skatter og afgifter.



Overvejelser om organiseringen af danske spil

“

*Arbejdsgruppen konstaterer, at især Tiptjenestens
organisering m.v. haft stor betydning for legitimiteten
bag statens engagement på spilleområdet og for den
generelle accept af dette selskab. Herudover peger
gruppen på, at der kan være fordele ved – i hvert fald
for de statslige spilleselskaber – at samle nogle
fællesfunktioner i et holdingselskab.*

”

14.1. Indledning

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen skal den overveje behovet for en ændret organisering af de statslige spillevirksomheder, der kan imødekomme et eventuelt behov for øget fleksibilitet i ejerforhold, eller som kan vise sig nødvendig af internationale konkurrencemæssige årsager.

Arbejdsgruppen bemærker indledningsvis, at såvel den stadigt stigende mangfoldighed hvad angår spilleformer og medier for udøvelse af spil, som risikoen for en stigende internationalisering af spilleområdet tilsiger, at den eksisterende struktur på spilleområdet vurderes nærmere.

Det er karakteristisk ved strukturen på spilleområdet, at den i høj grad er tilfældigt eller historisk begrundet; den er præget af relativt mange små aktører og den er præget af en vis, manglende koordinering – selv indenfor de statsligt kontrollerede selskaber.

Arbejdsgruppen mener imidlertid ikke, at der her og nu er afgørende uhensigtsmæssigheder i strukturen. Den eksisterende struktur kan dog blokere for løsninger, som i dag vurderes som uaktuelle, men som på et senere tidspunkt muligvis kan være interessante.

14.2. Udbydere af spil i Danmark

Nedenfor gives en oversigt over aktørerne på det danske spillemarked med særlig vægt på de offentligt ejede udbydere af spil.

14.2.1. Offentligt ejede udbydere

Af offentligt ejede udbydere findes alene Dansk Tipstjeneste og Klasselotteriet. Staten har aktiemajoriteten i Tipstjenesten og ejer hele aktiekapitalen i Klasselotteriet. Kommuner og amtskommuner driver ikke spillevirksomhed.

14.2.1.1. Dansk Tipstjeneste A/S og datterselskaberne DanToto A/S og Dansk Automatspil A/S

Dansk Tipstjeneste A/S blev stiftet efter vedtagelsen af lov om tipning i sommeren 1948 med henblik på at udbyde tipning. Formålet med

tipsloven var primært at skaffe midler til idrætten. Samtidig blev “kulturelle, velgørende og andre almennyttige formål” tilgodeset med selskabets overskud.

Staten ejer 80 pct. af selskabets aktiekapital på 500.000 kr., og Danmarks Idræts-Forbund og Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger ejer hver 10 pct. Aktiekapitalen i selskabet skulle oprindeligt have været tegnet med 70 pct. til staten og 30 pct. til de dengang tre landsdækkende idrætsorganisationer – Danmarks Idræts-Forbund, De danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeninger og De danske Gymnastikforeninger. Sidstnævnte forening ønskede imidlertid ikke at udnytte sin tegningsret. Foreningen blev senere fusioneret med bl.a. De danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeninger til Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger.

Aktierne kan kun overdrages med godkendelse af selskabets bestyrelse. I tilfælde af selskabets opløsning har aktionærerne højst krav på indløsning af deres aktier til pari kurs, og om anvendelse af selskabsformuen skal der tages bestemmelse på finansloven.

Selskabet fik i 1988 adgang til at udbyde lotto og i 1992 alle andre former for spil, lotterier og væddemål med undtagelse af totalisatorspil, klasselotterier, kasinovirksomhed og gevinstopsparing. Selskabets sportsspil, dvs. tipning og bookmakerspil, udgør i dag knap 1/6 af selskabets samlede spilleomsætning.

Datterselskabet DanToto A/S blev etableret 1. juli 2000 efter vedtagelse af lov om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb. Selskabet har til formål at udbyde væddemål, dvs. totalisatorspil og bookmakerspil, i forbindelse med heste- og hundevæddeløb på især hestevæddeløbssportens væddeløbsbaner.

Datterselskabet Dansk Automatspil A/S blev etableret i november 2000. Selskabet har fra 1. marts 2001 drevet virksomhed med gevinstgivende spilleautomater.

Tipstjenestens bestyrelse på i alt 15 medlemmer består af en formand og repræsentanter for Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Skatteministeriet, Undervisningsministeriet, Kulturministeriet, Dansk Boldspil Union, Dansk Firmaidrætsforbund, Dansk Ungdoms Fællesråd og Friluftsrådet samt medarbejderrepræsentanter.

DanToto's bestyrelse består af to medlemmer fra Tipstjenestens bestyrelse, to medlemmer fra selskabets administration og to repræsen-

tanter fra henholdsvis Dansk Travsports Centralforbund og Dansk Galop.

Dansk Automatspils bestyrelse består af 3 personer fra Tilstjenestens administration.

14.2.1.2. Det Danske Klasselotteri A/S

Det kongelige Københavnske Klasselotteri fra 1753 blev i 1992 omlagt til aktieselskabet Det Danske Klasselotteri. Staten ejer hele selskabets aktiekapital, og omdannelsen til et selskab skete dels for at modernisere og effektivisere lotteriet, dels for efter en overgangsperiode at kunne afhænde en vis del af aktierne. Staten ejer dog fortsat hele aktiekapitalen.

Selskabets bestyrelse består af 6 medlemmer. Formanden og yderligere to medlemmer er repræsentanter for erhvervslivet, et medlem er ansat i Skatteministeriet, og to medlemmer er udpeget af medarbejderne.

14.2.2. Privatejede udbydere

De privatejede udbydere omfatter Vare- og Landbrugslotterierne, kasinoerne, udbydere af spil på spilleautomater og de velgørende organisationers lotterier og bankospil

Driften af kasinoer og spilleautomater sker med erhvervsmæssigt sigte, mens udbuddet af Vare- og Landbrugslotterierne og de velgørende organisationers lotterier og bankospil principielt sker med henblik på at skaffe midler til velgørende formål.

Vedrørende aktørerne på det danske spillemarkedet henvises i øvrigt til kapitel 8 om den gældende regulering af det nuværende spillemarkedet, særligt 8.2. (De traditionelle spil) og 8.3. (Andre spil).

14.2.3. Omsætningstal for 2000

Den samlede legale spilleomsætning i Danmark i 2000 udgjorde omkring 8,7 mia. kr. Heraf havde de statslige spilleselskaber en omsætning på godt 6,3 mia. kr. svarende til godt 70 pct. af den samlede spilleomsætning, jf. i øvrigt 8.2. De to statslige spilleselskaber står således for en væsentlig del af det samlede udbud af spil her i landet.

Med hensyn til de statslige spilleelskaber havde Tipstjenesten i 2000 en omsætning på 6.015 mill. kr. Dansk Tipstjeneste er således langt den største enkeltudbyder af spil i Danmark. Overskuddet til udlodning til velgørende formål var på ca. 1.400 mill. kr., og afgifterne til staten udgjorde ca. 1.100 mill. kr. Klasselotteriet havde i regnskabsåret 2000/2001 en omsætning på 283 mill. kr., og det samlede overskud til statskassen er estimeret til omkring 57 mill. kr. Ingen af de ovenfor omtalte privatejede udbydere af spil har en omsætning, der overstiger Klasselotteriets.

14.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen finder ikke anledning til at gå ind i mere specifikke overvejelser om organisatoriske forhold i relation til de privatejede udbydere af spil. Overvejelserne nedenfor er derfor i det væsentlige koncentreret om de statslige spilleelskaber.

14.3.1. Overvejelser med udgangspunkt i de statslige spilleelskaber

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den eksisterende struktur med Dansk Tipstjeneste som den absolut største aktør på spilleområdet har haft væsentlig betydning for den opfattelse, der er den generelt fremherskende overfor legale spil i Danmark.

Som det fremgår af såvel kapitel 7 som af Fischer og Lorenz rapporten er der stor tillid og troværdighed knyttet til Tipstjenesten. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at dette forhold i væsentlig udstrækning kan tilskrives, at overskuddet fra Tipstjenestens spillevirksomhed stort set ubeskåret anvendes til folkelige, bredt accepterede formål. Hertil kommer, at overskudsmodtagerne er repræsenteret såvel i ejerkredsen som i selskabets bestyrelse og dermed medvirker til at skabe bred accept af selskabet og formentlig også af det statslige engagement i spilleområdet.

Som nævnt i kapitel 7 er det arbejdsgruppens opfattelse, at der blandt danske spillere fortsat vil være en præference for spil udbudt af danske

virksomheder – i særdeleshed Tipstjenesten. Samme sted er det også anført, at uagtet at visse hindringer kan lægges i vejen for udenlandske selskabers udbud af spil i Danmark, så vil den største garant for fortsat stort udbud af spil i dansk regi være en hurtig og effektiv markedsføring af nye spil fra de danske aktørers side.

Det er i den forbindelse arbejdsgruppens umiddelbare vurdering, at den lidt tilfældige og fragmenterede opbygning af den danske spillestruktur kan vise sig at være en svaghed. Forskellene i organisationsform, formål og ejerstruktur kan føre til en uhensigtsmæssig opgavefordeling og til en svækkelse overfor eventuel udefra kommende konkurrence.

Den hastige udvikling indenfor den nye teknologi – i kombination med det netop omtalte behov for at være markedsførende eller hurtig til at følge op på ændringer i efterspørgslen efter spil – taler for at samle kræfterne mest muligt inden for landets grænser.

En samling af de statslige spilleselskaber i ét selskab vanskeliggøres af de forskellige ejerforhold og af den forskellige overskudsanvendelse. Hertil kommer, at en sådan sammenlægning næppe tjener noget særligt formål. Klasselotteriet, som kun ville udgøre en lille del i et samlet statsligt spilleselskab, har i de senere år fået vendt en negativ udvikling og har udvist betydelig fremgang i overskud og afkast til staten – en udvikling, der næppe ville være blevet realiseret, hvis spillet blot havde været en mindre del af en langt større virksomhed.

Derimod kunne der være grund til at overveje at etablere et overordnet “holdingselskab”, som kan varetage en række væsentlige fællesfunktioner for i hvert fald de statslige spilleområder – det være sig udvikling af og forskning i nye spilleformer, i sikkerhed, i ludomani samt markedsføring, IT-anvendelse m.v. Bestyrelserne for de eksisterende selskaber kunne derimod fortsat varetage alle øvrige opgaver i relation til de respektive selskaber.

14.3.2. Overvejelser med udgangspunkt i salg eller udlicitering

Overvejelser om salg eller udlicitering af de statslige spilleselskaber kan med fordel tage udgangspunkt i en beskrivelse af det britiske marked, som adskiller sig væsentligt fra de andre europæiske landes. Med und-

tagelse af væddemål på heste, som foranstalles af det offentlige Horserace Totalisator Board, udbydes spil i Storbritannien af private foretagender.

Hertil kommer, at Storbritannien siden 1994 har haft et stort lotteri, the National Lottery, der har til formål at samle penge ind til velgørenhed. Retten til at drive lotteriet blev udbudt i licitation og vundet af konsortiet Camelot. The National Lottery, der er underlagt tilsyn af the National Lottery Commission, har verdens største spilleomsætning og ca. 20 pct. af det britiske spillemarked.

Uanset at omlægningen af Klasselotteriet i 1992 til et aktieselskab som beskrevet ovenfor i 14.2.1.2. skete til dels med henblik på efter en periode at kunne afhænde en del af selskabets aktier til private, er det arbejdsgruppens vurdering, at der her og nu hverken er behov for eller et politisk ønske om gennemføre en tilsvarende struktur med salg eller udlicitering i Danmark.

På baggrund af de foretagne analyser af den forventede udvikling i de kommende år på internetområdet (jf. ovenfor kapitel 7) og målsætningerne for spil i Danmark (jf. ovenfor kapitel 9) vurderer arbejdsgruppen, at så længe en national regulering af spillemarkedet ønskes opretholdt og er mulig, vil et statsligt engagement i de spil, som kan være grænseoverskridende, være en garanti mod, at spillene flyttes til udlandet med den følge, at såvel tilskud til velgørende formål som provenuet til statskassen vil blive reduceret.

Som påpeget i bl.a. kapitel 7, har den i Storbritannien valgte struktur haft nogle utilsigtede negative konsekvenser: Storbritannien har de seneste år fået problemer med afgiftsprovenuet fra de private bookmakere, fordi flere bookmakere, efter at have etableret en kundekreds på internettet m.v., har flyttet deres virksomhed uden for Storbritannien med henblik på at spare afgift.

Det kan dog på længere sigt blive relevant at tage muligheden for salg eller udlicitering op, hvis internettet eller andre forhold bevirker, at det ikke længere vil være muligt for Danmark og de øvrige medlemsstater i EU at opretholde en national regulering af spillemarkedet.

Arbejdsgruppen finder ikke, at det på nuværende tidspunkt er muligt at vurdere, om et eventuelt salg eller en udlicitering af Tipstjenesten og Klasselotteriet vil kunne indbringe det størst mulige provenu ved, at de to selskaber bliver afhændet som ét samlet selskab eller som to særskilte selskaber.

Klasselotteriets værdi for private investorer må antages i begge tilfælde at blive påvirket af, at selskabet alene må udbyde klasselotterier, der ikke er tidstypiske spil, og af, at spillet udbydes i konkurrence med andre udbydere af klasselotterier.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at proventet ved et salg eller licitation af såvel Tipstjenesten som Klasselotteriet i væsentlig grad vil afhænge af, hvor mange af selskabernes spil, der på dette tidspunkt er monopolspil, hvor mange og hvilke spiludbydere, der har adgang til markedet, om denne adgang sker på lige konkurrencevilkår, hvor høje afgifter spillene pålægges og hvor lang en licitationsperiode vil blive.

Endelig bemærker arbejdsgruppen, at salg eller udlicitering af Tipstjenesten næppe kan ske, uden at der samtidig tages stilling til, om den nuværende procedure for fordelingen af overskuddet fra spillene til velgørende og almennyttige formål vil kunne fortsætte uændret. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at dette spørgsmål ligger uden for gruppens kommissorium.

Rapporter



En udredning om internetspil i Danmark

af Fischer & Lorenz A/S



Internetspil via Dansk Tipstjeneste

Af Dansk Tipstjeneste

Gambling on the Internet

Af GREF



Ulovlig udbredelse af internetspil

Af PBS



Reload

<http://www.play>

Radio



En udredning om internetspil i Danmark

Status og udviklingstendenser

Fischer & Lorenz A/S

Indholdsfortegnelse

Forord 201

1. **Konklusion:** internetspil vil præge det danske spillemarked 203

1.1 Hovedkonklusion 203

1.2 Uddybning af hovedkonklusionen 204

1.3 Internetspil truer de kendte danske spil 208

1.4 Fire spørgsmål og svar om kontrol af internettet 210

2. **Det globale spillemarked – på dansk!** 212

2.1 Internetspillenes “hemmelige” udbredelse 212

2.2 Helt nye forretningsmodeller 216

2.3 Delkonklusion: Udbudet *er* der allerede 221

3. **internetsvante danske spillere er positive** 222

3.1 Danske spillere er vant til at bruge internettet 222

3.2 Internetsvante danske spillere er positive overfor internetspil 224

3.3 Den danske spiller stiller krav til danske spil 226

3.4 Delkonklusion: Internetsvante danske spillere vil spille på internettet 227

4. **Internetspil i dag** 229

4.1 Spiltyper på internettet i dag 229

4.2 Spil bliver baseret på ny internetteknologi 235

4.3 E-betaling er grundlaget for betaling af internetspil 239

4.4 Internationale perspektiver og tendenser 243

5. **Udviklingen af internetspil – fire spil-scenarier** 244

5.1 Udviklingsmodellen for internetspil 245

5.2 Eksisterende pengespil flytter på internettet 247

5.3 Penge tilføjes eksisterende spil 249

5.4 Spil, der kun er mulige på internettet 251

5.5 Hurtige spil på internettet 253

6. **Brugernes dom over spil-scenarierne** 254

Appendix: Resumé af brugernes syn på internetspil 256

Bilagene omfatter:

1. Hovedpunkter fra interviews

2. TRUSTe notat om selvregulering

3. TRUSTe notat om databeskyttelse i EU

4. Forbrugerstyrelsens notat om forbrugerbeskyttelse

5. How to start an online casino and sportsbook

Forord

Denne rapport handler om spil på internettet. Rapporten belyser, i hvilken udstrækning de nye spil på internettet vil påvirke de betalings-spil, vi kender i dagens Danmark. Den beskriver situationen i dag, og den analyserer nogle af de udviklingstendenser, vi allerede nu kan se slå igennem.

Rapporten er udarbejdet for Skatteministeriet som bidrag til arbejdet i en arbejdsgruppe om spilleområdet. Rapporten bidrager til en samlet analyse af den forventede udvikling på spilleområdet med henblik på at vurdere mulighederne for at fastholde og konsolidere den grundlæggende struktur for spil og regulering heraf, der er valgt i Danmark. Rapporten giver et samlet billede af den forventede udvikling på spilleområdet, herunder især anvendelsen af nye medier, som internettet og mobiltelefon, samt tv.

Rapporten belyser den forventede udvikling for danske spillere og spiludbydere: Vil danske spillere vælge at spille på internettet frem for i Tips og Lottokiosken eller på kasino? Vil der opstå et udbud af spil på internettet rettet mod danske spillere? Vil dette udbud være baseret i Danmark eller i udlandet? Er det muligt at lave en effektiv regulering, beskatning og kontrol af spilleområdet, når spillene foregår på internettet?

Begrebet "internetspil" dækker over de spil, som en spiller kan spille uden at være i fysisk kontakt med spiludbyderen (Tipstjenesten, kiosken, galopbanen, kasinoet m.v.). F.eks. spil på internettet eller via mobiltelefonen. Der er allerede i dag en del spil på internettet rettet specielt mod danske spillere. Nogle af de mere populære spil kan prøves på

www.quiz.dk

www.ssp.co.uk

www.gratispenge.dk

www.uproar.com

www.centrebet.com.au

www.vindenhund.dk

www.quizpeople.com

Rapporten er udarbejdet af konsulentfirmaet Fischer & Lorenz A/S (www.fl.dk). Fischer & Lorenz leverer uafhængig rådgivning om IT og har arbejdet med e-handel i Danmark og udlandet i over 10 år.

201

*En udredning
om internetspil
i Danmark*

TRUSTe Europe har bidraget til rapporten med en vurdering af forbrugernes tillid til internettet og specielt internet spil. TRUSTe er en international non-profit organisation, der har som mål at skabe tillid til internettet (www.truste.org). Desuden er statistik og research fra Dansk Tipstjeneste (www.tips.dk) og ACNielsen AIM (www.acnielsen.aim.dk) inddraget i rapporten. ACNielsen AIM har desuden lavet en kvalitativ undersøgelse af danske spilleres indstilling til internet spil. En redegørelse fra Forbrugerstyrelsen om de juridiske forhold for spil på internettet er også inddraget i arbejdet.

For at vurdere spiludbydernes forventninger til internet spil i Danmark er følgende personer interviewet til rapporten:

- Carl Williams, Head of Interactive TV, Nordisk Film, Danmark
- Tahir Siddique, medstifter, Play Off, England/Danmark
- Martin Thorborg, marketingdirektør, Jubii, Danmark
- Birger Hauge, direktør, A/S Brandts.com, Danmark
- Peter Andersson, direktør, SSP Interactive Sports Betting, England/Sverige
- Timothy Ewing, president, Uproar Europe, England/USA
- Alex Nielsen, marketingdirektør, Dansk Tipstjeneste, Danmark

Fischer & Lorenz vil gerne takke de interviewede for deres velvillige medvirken i denne undersøgelse. Sammendrag af interviewene er vist i rapportens bilagsdel.

Rapporten er delt i 2 dele:

- Første del sammenfatter rapportens hovedbudskaber og vigtigste analyseresultater.
- Anden del giver en uddybende beskrivelse af status og den forventede udvikling af spil på internettet.

ACNielsen AIM's management summary, fra undersøgelsen om danske spilleres indstilling til internet spil, indgår i selve rapporten som et appendix. Derudover er en række bilag samlet til sidst.

Fischer & Lorenz A/S, juli, 2000

1 Konklusion: internetspil vil præge det danske spillemarked

1.1 Hovedkonklusion

Vil spil på internettet overhovedet få nogen væsentlig betydning i Danmark? Og kan de på nogen måde blive en trussel mod de milliarder af kroner, der årligt skaffes til velgørende formål, sport, ungdomsarbejde osv. gennem Dansk Tipstjenestes spil, de forskellige velgørenhedslotterier og andre spil i Danmark?

Rapportens svar på disse centrale spørgsmål kan sammenfattes således:

Hovedkonklusion

- Spil på internettet er allerede en realitet i dagens Danmark, og *internetspil må forventes at få stærkt stigende betydning i de kommende år*. Det øgede udbud og den forstærkede markedsføringsaktivitet vil muligvis føre til en forøgelse af markedets omsætning, så 'kagen bliver større'. Men i alle tilfælde må det forventes, at de kendte, traditionelle spil påføres en stærkt øget konkurrence.
- *Udviklingen af internetspil kan i realiteten ikke styres gennem dansk lovgivning*. Forsøg herpå vil ikke forhindre internationalt baserede spiludbydere i at udbyde spil – herunder spil med et element af betaling – til danske spillere. I praksis vil man næppe heller kunne forhindre danske spilleres brug af udenlandske betalingsspil via internettet.
- *Internetspillene vil i stigende grad udgøre en trussel mod de kendte danske spil og lotterier*, som udbydes af Dansk Tipstjeneste, en række velgørende organisationer og øvrige spiludbydere i Danmark. Denne trussel vil især kunne få effekt, hvis de danske spiludbydere ikke selv går offensivt på internettet med et bredt sortiment af internetbaserede spil.

Til en begyndelse vil de kendte danske spil og lotterier dog formentlig nyde en vis beskyttelse mod konkurrence fra udenlandsk baserede internetspil gennem den sympati og opbakning til de velgørende formål og en positiv 'Køb-og-støt-dansk'-holdning, som de nyder godt af i dag. Men den holdning kan let svækkes over en kortere årrække.

1.2 Uddybning af hovedkonklusionen

Hovedkonklusionen baserer sig på en besvarelse af følgende tre nøglespørgsmål:

1. Hvordan udvikler spillemarkedets udbud sig på internettet internationalt og nationalt?
2. Hvordan reagerer danske spillere på internetspil?
3. Er det muligt gennem lovgivning af regulere, kontrollere og beskatte spil på internettet?

204

Spil i fremtiden

Rapportens konklusioner på de tre spørgsmål, argumenterne herfor samt de væsentligste konsekvenser kan opsummeres således:

Spørgsmål 1	Konklusioner
Hvordan udvikler spillemarkedets udbud sig på internettet internationalt og nationalt?	<ul style="list-style-type: none">• <i>Internettet har allerede et fuldt globalt spillemarked med et meget bredt udbud af troværdige produkter. Der er i dag mindst 10 dansksprogede spillesteder, og flere er på vej.</i>• <i>Uanset den restriktive danske lovgivning, kan udbydere af internetspil, der ønsker det, komme effektivt ind på det danske marked. De kan – uden større praktiske hindringer – blot etablere sig uden for dansk jurisdiktion.</i>• <i>Der er klare signaler fra store internationale spiludbydere om, at de er parate til at “gå ind i Danmark”, så snart markedet skønnes modent.</i>

Der tegner sig følgende billede af markedet og dets vilkår for udbydere af spil på internettet:

- *Internettet tilbyder potentielle spiludbydere en fremragende global infrastruktur. For forholdsvis beskedne omkostninger kan man via nettet nå millioner af potentielle spillere i næsten alle områder af verden.*
- *De allerede eksisterende betalingssystemer på internettet har – i hvert*

fald indtil videre – vist sig fuldt *tilstrækkelige* til at klare betalings-transaktioner i forbindelse med betalingsspil.

- *Seriøse investorer* investerer for tiden store beløb i internetspil. Eksempelvis investerer Deutsche Bank i Eurobet.com, og danske Quiz-People.com har i foråret 2000 fået tilført 50 mill. kr. i venture kapital fra BankInvest i Danmark.
- *Indgangsbarriererne* til internetspillemarkedet er forholdsvis *lave* og endnu lavere, hvis spillene udbydes efter et “*Glocalisingkoncept*”. Ordet er en sammenstilling af de to ord “Global” og “local”, og det betegner et stadig mere udbredt fænomen med lokal tilpasning af programmer, som anvendes i mange lande. Det er det samme fænomen, som kendes fra tv-verdenen med “Lykkehjulet”, “Husk lige tandbørsten” osv. Hvis en udenlandsk spiludbyder vil ind på det danske marked efter “Glocalisingkonceptet, kan det gøres for ned til 5-10 mio. kroner inklusiv en aktiv markedsføringsindsats med f.eks. reklamer på busserne.
- Der er *allerede mange internetbaserede gratis spil i Danmark*. Gratis spil – som er fuldt lovlige – kan være interessante ud fra tre forskellige synsvinkler:
 - *Gratis spil kan selv på kort sigt være kommercielt bæredygtige på grund af reklameindtægter*. Annoncørerne betaler for såkaldte bannerreklamer, som brugeren “tvinges” til at se, når der slås op på hjemmesiden.
 - *Gratis spil kan være velegnede til at etablere et varemærke (“Brand”) i danske forbrugeres bevidsthed, eventuelt i forventning om en senere liberalisering af den danske lovgivning, eller fordi:*
 - *Gratis spil kan – via links på hjemmesiden – bruges som springbræt til udenlandsk baserede betalingsspil (Hvordan det kan indebære en aktuel trussel mod danske spil, er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 1.3).*

Disse konklusioner og argumenter er nærmere uddybet i det følgende afsnit 2.

Spørgsmål 2	Konklusioner
<p>Hvordan reagerer danske spillere på internetspil?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Danskere, der er vant til at bruge internettet, er <i>positive overfor at spille på internettet</i>, og en del gør det allerede i dag. De, der ikke benytter internettet meget, er mere skeptiske overfor at benytte internettet til spil, hvilket især skyldes en usikkerhed overfor mediet. • For de danskere, der allerede spiller på internettet, er det <i>ikke afgørende, om spillet udbydes under dansk jurisdiktion</i>. Hvis der ikke udbydes attraktive spil under dansk lovgivning, flytter disse spillere blot til udenlandske spil. Der er stærke indikationer på, at denne gruppe er voksende i takt med øget udbredelse og brug af internettet.

Baggrunden for konklusionen er følgende kendskab til de danske spilleres lyst til at spille på internettet, som fremgår af en særlig undersøgelse fra ACNielsen AIM udarbejdet i forbindelse med denne rapport¹:

- Mere end 45% af danskerne brugte i 1999 internettet privat eller på arbejdet. Samtidig benyttede *over 13%* af alle danskere internettet til spil og underholdning, mens kun 6% brugte nettet til bestilling af varer².
- Jo større kendskab danske spillere har til internettet, jo mere positive er de overfor at spille på nettet. Forventningerne til danskernes lyst til at spille på mobiltelefon og interaktivt tv er derimod ikke helt entydige, da mulighederne og teknologierne stadig er ukendte for de fleste.
- På baggrund af afprøvning af en række konkrete spil-scenarier er det forventeligt, at danske spillere inden for en overskuelig periode vil

1. Se Resuméet fra undersøgelsen i Appendix til rapporten.

2. ACNielsen AIM Market*Monitor rullende helår 3. kvartal 1999.

have lyst til at spille både eksisterende spil og nye innovative spil på internettet. Det gælder i særdeleshed for spillere, der er vant til at bruge internettet.

Disse konklusioner er nærmere uddybet i det følgende afsnit 3 samt ACNielsen AIM undersøgelsen af brugeres reaktion på internetspil. Se nærmere resuméet i appendix.

Spørgsmål 3	Konklusion
<p>Er det muligt gennem lovgivning af regulere, kontrollere og beskatte spil på internettet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Det er ikke realistisk at regulere og styre internetspillemarkedet. Det kan i realiteten ikke lade sig gøre gennem national lovgivning, og en tilstrækkelig effektiv international lovgivning vil formentlig ikke kunne gennemføres i praksis.</i> • <i>Det er i praksis umuligt at regulere og beskatte den blomstrende udbetaling af præmier in natura i form af varer og "til-gode-beviser", som bl.a. kan bruges som indskud i nye spil. Kun hvis præmier i form af store pengebeløb overføres til Danmark, vil de eventuelt kunne spores og beskattes.</i> • <i>Grænsen mellem betalingsspil – som efter dansk lov vil kræve særlig tilladelse – og fuldt lovlige gratisspil er under kraftig erosion. Ofte vil indskud i betalingsspil nemlig kunne klares ved "til-gode-beviser" vundet som præmie i et gratisspil. I disse tilfælde kræves der altså ikke nødvendigvis nogen pengeoverførsel for at indlede deltagelse i et betalingsspil.</i>

Det er i realiteten umuligt at regulere og styre den del af spillemarkedet, som findes på internettet fordi:

- Internettet giver mulighed for et globalt spillemarked, der i praksis ikke kan reguleres nationalt.
- Udbydere af internetspil, der ønsker det, kan komme ind på det danske marked ved at etablere sig uden for dansk jurisdiktion og markedsføre sig gennem spil, som er lovlige i Danmark.
- De danskere, der spiller meget og som bruger internettet, er meget positive overfor at spille på internettet og vil spille på udenlandske spil, hvis der ikke udbydes attraktive spil under dansk lovgivning.
- Mange internetspil benytter sig af “til-gode-beviser” eller points i stedet for penge som præmier. Pointene kan ombyttes til varer eller tjenesteydelser.

1.3 Internetspil truer de kendte danske spil

Indtil nu har internetspillenes udbredelse i Danmark nærmest været “hemmelig”. Bortset fra reklamer på busser og andetsteds for visse – fuldt lovlige – gratis spil, som nogen næppe forbinder med “farlige” internetspil, har internetspillene ikke vist sig særlig synligt i mediebilledet.

Det kan imidlertid hurtigt ændre sig. I det følgende er det illustreret ved tre forskellige forløb/scenarier:

- Tiptjenesten på internettet kan føre til “kannibalisering”
- Gratis spil som “springbræt”
- Fokus på tilbagebetalingsprocenten kan ramme danske spil

Scenarierne kan meget vel realisere sig i de nærmeste år, og vil i givet fald vil true de kendte danske spil og lotterier.

Tiptjenesten på internettet kan føre til “kannibalisering”: For at imødegå presset fra både gratis spil og udenlandsk baserede betalings spil på nettet vil det være naturligt, at Tiptjenesten og andre udbydere af danske spil og lotterier hurtigst muligt går på nettet og tilbyder et bredt sortiment af spil understøttet af en kraftig markedsføring. Herved vil man kunne fastholde og tiltrække den del af kundemassen, der gerne vil spille på internettet.

Men samtidig risikerer man en “kannibaliseringseffekt” som følge af

den blåstempling, som spil på internettet herved får: Danske spillere, som hidtil har været tøvende over de nye spilmuligheder, ser nu Tiptjenestens entré som et signal om, at man roligt kan spille på nettet, og selvom man til en begyndelse alene spiller på Tiptjenestens spil, kan det meget vel være, at man tiltrækkes af andre spil på nettet.

Gratis spil som “springbræt”: Inden for den gældende – restriktive – danske lovgivning kan følgende tænkte scenarie ske:

1. Et gratis spil med mange og interessante præmier, kaldet f.eks. “www.spilleparadiset.dk”, finansieret ved indtægter fra bannerreklamer og/eller betragtet som investering, markedsføres stærkt på busser, i tv-reklamer, annoncer osv. Det får god og stigende tilslutning.
2. Spillet introducerer nu et link til “www.spilleparadiset.com”, som er et udenlandsk baseret spillested på nettet, der indeholder *både mange gratis spil og betalings spil* med betydelige præmier og en høj tilbagebetalingsprocent. Som følge af gældende dansk lovgivning må betalings spillet ikke markedsføres i Danmark.
3. Markedsføringen i Danmark intensiveres med direkte omtale af de store pengepræmier og den høje tilbagebetalingsprocent i TV3 og tvDanmark, hvis reklameblokke ikke er omfattet af dansk lovgivning. I andre medier markedsføres spillestedet også intensivt, men uden direkte at nævne betalings spillet.
Der henvises blot til “www.spilleparadiset.dk”.

Man kan naturligvis godt forestille sig en dansk lovgivning, som vil forbyde eller begrænse dele af dette forløb. Men erfaringerne fra en årrække med TV3 og tvDanmark viser, hvor store muligheder der i praksis formentlig vil være for omgåelse.

Fokus på tilbagebetalingsprocenten kan ramme danske spil: Dansk Tiptjenestes spil og Klasselotteriet vil være særligt sårbare over for udenlandsk baserede betalings spil, der markedsfører sig aggressivt med fokus på *tilbagebetalingsprocenten*, dvs. den andel af spillets samlede indtægter fra spillerne, der går tilbage til spillerne i form af præmier.

Som følge af forholdsvis små driftsomkostninger og mulige indtægter fra bannerreklamer vil internetbaserede betalings spil meget vel kunne

operere med tilbagebetalingsprocenter på op til 90-95% Over for dette står Klasselotteriet og Tipstjenesten, der som følge af dels afgifterne til statskassen, dels de betydelige beløb, som specielt Tipstjenesten overfører til velgørende formål, opererer med tilbagebetalingsprocenter på henholdsvis 66% og 45% (dog ikke på OddSet, der har en gennemsnitlig tilbagebetaling på 55%).

1.4 Fire spørgsmål og svar om kontrol af internettet

I den traditionelle verden uden for internettet er vi vant til, at de fleste samfundsfænomener kan styres og reguleres via lovgivning.

I internettets verden er dette normalt en umulighed. Internettet er i sin natur, globalt, anarkistisk og ustyrbart. Det illustreres ved svarene på de følgende fire “gode spørgsmål” om mulighederne for kontrol af internettet.

Spørgsmål 1 – Kan man kontrollere internettets trafik og blokere en hjemmeside?

Nej, det er umuligt i praksis! I hele den frie verden er internettet uden grænser. Alt, der offentliggøres på internettet, kan læses af alle, uanset hvor materialet offentliggøres og uanset, hvor læseren befinder sig. Det er kun i nogle ganske få lande, som f.eks. Kina, Nordkorea og nogle arabiske lande man forsøger af håndhæve et nationalt ’filter’ på den tilgængelige information. Det er i praksis ikke muligt at gøre fuldt ud, og det kan i øvrigt kun lade sig gøre, fordi staten kontrollerer alle “komponenterne” i tele- og internetinfrastrukturen.

I Danmark er det teknisk umuligt at forhindre information i at nå danske forbrugere. Hvis informationer eller tjenester helt skal fjernes fra internettet, skal alle, der driver en del af den globale internetinfrastruktur blive enige om, at et bestemt dokument eller en bestemt tjeneste skal udelukkes fra veje i internettet. Dette er i praksis umuligt.

Spørgsmål 2 – Kan man blokere for betaling til udbyderen via PBS?

Nej, i hvert ikke på sigt! At gøre PBS ansvarlig for at blokere betaling til spilleudbydere vil muligvis kunne fungere fra start, men vil selv

på relativt kort sigt ikke være tilstrækkelig. De aktuelle spilleudbydere vil uden videre kunne vælge en alternativ kortindløser og ikke nødvendigvis en, som er repræsenteret i Danmark. Dette alternativ kaldes af kortindløserne for Central Acquiring³

I fremtiden vil PBS ikke være den eneste kortindløser i Danmark. Som følge af et EU-direktiv⁴ har Europay 1. maj 2000 liberaliseret markedet for kortindløsning. I Danmark betyder det, at PBS kan regne med at få konkurrence på kortindløsning. Den tilsvarende organisation for VISA er på vej til at gøre det samme. National Westminster Bank i England har allerede tilbudt danske forretninger at indløse kreditkort på internettet.

Der vil komme kortindløsningstjenester, der kun findes på internettet. F.eks. er Webcard.as (<http://www.webcard.as>) snart klar med en alternativ form for kortindløsning. Kortindløseren vil have base i et land, men det er ikke sikkert, at det er Danmark.

Selv med et kreditkort, der benytter PBS som kortindløser, kan en spilleudbyder, som er "blokeret", tilbyde betaling med kreditkort. Ved at bruge en betalingservice, der skjuler hvem betalingen går til, som f.eks. InterSafe Global LLC, kan blokering af en spilleudbyder ikke forhindre, at spilleren får adgang til internetspillet med et kreditkort. InterSafe Global LLC benyttes i dag af en række kasinoer på internettet.

Spørgsmål 3 – Kan man kontrollere spiludbyderes ulovlige aktiviteter?

Nej, kun vanskeligt, og i hvert fald ikke hvis de opererer fra et andet land, hvor aktiviteten er lovlig. Internettet har været brugt til en række ulovlige aktiviteter som f.eks. børneporno. Det er teknisk set ikke muligt på en effektiv måde at identificere og lukke for de tjenester, der overtræder loven – selv ikke når det drejer sig om lovgivning, der er

3. Central Acquiring vil sige, at en kortindløser kan tilbyde kortindløsning i flere lande, men kun have én central clearing og dermed principielt også en central kortindløsning. I dag skal en kortindløser have fysisk virksomhed i det land, hvor kortindløsningen finder sted. Det er en del af de licensaftaler, som bl.a. gælder under Europay. Ved Central Acquiring er det muligt kun at have virksomhed ét sted og dække globalt.

4. Se mere på <http://europa.eu.int/comm/dg04/speech/eight/en/sp98016.htm>.

globalt anerkendt. Problemet med ulovlige spil på internettet er, at udbyderen kan drive sin tjeneste fra et land, der anerkender spillene som lovlige, men som henvender sig til danske spillere, der fra deres pc i Danmark spiller spillet på tjenesten i udlandet.

Spørgsmål 4 – Kan man kontrollere og beskatte forbrugernes spilleaktiviteter?

Nej, i praksis næppe! Alle i Danmark har fuld og fri adgang til internettet, og det er i praksis umuligt at kontrollere, om nogle spiller på eventuelt ulovlige spil. Det er ligeledes i praksis nærmest umuligt at kontrollere, om spillere overfører mindre pengebeløb til udenlandsk baserede betalingsspil. Derimod vil man formentlige lettere kunne identificere overførsler af store pengepræmier fra udenlandsk baserede betalingsspil og lade dem omfatte af eventuel beskatning.

212

Spil i fremtiden

2 Det globale spillemarked – på dansk!

2.1 Internetspillenes “hemmelige” udbredelse

Modsat det indtryk, som mange danskere har, er internetspillene allerede i dag et meget udbredt fænomen. Internetspillene dækker allerede hele det spektrum, som den traditionelle spilleverden dækker, *plus* en række varianter og helt nye former, som internettet muliggør, og som ikke er kendt i den traditionelle spilleverden. Tilmed findes internetspillene i stigende grad i dansksprogede versioner.

Spil på internettet er således ikke en fremtidsvision, men en påtrængende kendsgerning – også i Danmark. De fleste eksisterende spil fra den fysiske verden kan i dag spilles på internettet, og udviklingen går mod spiltyper, der kun kan spilles på internettet.

Spilverdenen udvikler sig meget hurtigt på internettet. Næsten hver uge kommer nye spil til. Kendte koncepter blandes med nye og introduceres på internettet.

Internetspil bør betragtes som en alvorlig konkurrent til de traditionelle danske spil. Konkurrencen kommer ikke alene fra spiludbydere med base i Danmark, men også fra store udenlandske aktører, der tilbyder spil til danskere fra hjemmesider i udlandet, ofte på dansksprogede hjemmesider.

Det er let at finde hundredvis af spillesteder på internettet, heraf omkring 10 dansksprogede.

Internetspillene kan i hovedtræk opdeles i:

- Lotto, quizzer og tilfældighedsspil
- Sportsspil og andre former for væddemål
- Oplevelses- og behændighedsspil
- Kasino

I det følgende er der en oversigt over disse spiltyper med korte beskrivelser af, hvordan de allerede i dag findes på internettet og, hvad udviklingstendenserne er.

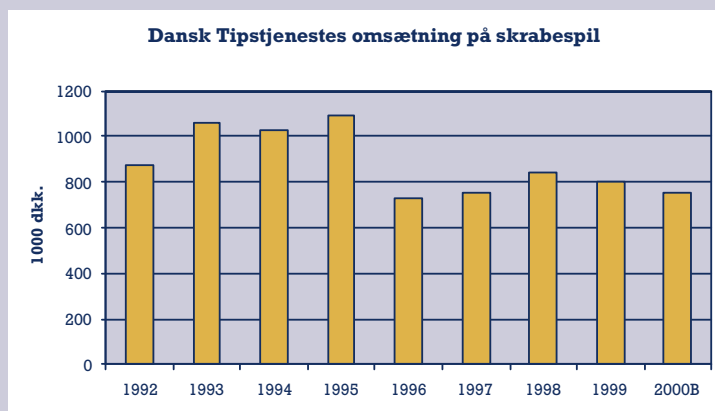
Lotto, quizzer og tilfældighedsspil: Disse typer spil på internettet er i dag præget af gratis spil. De nye forretningsmodeller på internettet betyder, at spilleren i langt højere grad end tidligere kan spille gratis og stadig have gode chancer for at vinde store gevinster. 'Prisen' for at spille med er, at man som spiller er tvunget til at se og høre på reklamer, samt i nogle tilfælde at svare på spørgsmål om forbrugsvaner og indkøbspræferencer.

Internationalt har der været en meget kraftig opblomstring i internetbaserede gratis spil gennem de seneste år. I Danmark har flere spillesteder set dagens lys det sidste års tid. Nogle af disse arbejder tydeligvis med en bevidst strategi om at opbygge et solidt varemærke. F.eks. er Asschenfeldts Quiz.dk nærmest på rekordtid blevet et etableret varemærke på den danske quiz-scene.

Gratis spil kan udgøre et springbræt for andre spil, herunder betalingsspil, som vil udfordre traditionelle danske spil – dvs. spil med indsats. Det kan foregå i Danmark, hvis der skabes et lovmæssigt grundlag. Det kan også foregå uden for dansk jurisdiktion, hvis det ikke er muligt eller konkurrencedygtigt at gøre det i Danmark. Det varemærke, der er slået fast via et lovligt dansk gratis spil, kan så genbruges på den udenlandske hjemmeside. internetteknologiernes link giver mulighed for, at brugeren let – og næsten uden at opdage det – overføres fra den danske hjemmeside til den udenlandske. De betydelige muligheder for at kombinere lovligt markedsføringsaktiviteter under dansk jurisdiktion med aktiviteter baseret uden for Danmark kendes allerede fra reklamerne i TV3 og tvDanmark.

Gratispil påvirker spilstrukturerne

De betalte skrabetil har allerede oplevet at blive "angrebet" af gratispil. I 1994 trådte et ændret Bortlodningscirkulære i kraft, så andre velgørende formål også kunne lave skrabetil. Samtidig begyndte masser af produkter og butikker at benytte skrabetil i markedsføringen. I modsætning til de betalte lodder, gav de lodderne væk gratis. Den synlige konsekvens af dette blev en klar nedgang i efterspørgslen af skrabetil, som Dansk Tipstjeneste udbyder. Nedenstående figur viser udviklingen for omsætningen på skrabetil hos Dansk Tipstjeneste:



Kilde: Dansk Tipstjeneste

Sportsspil og andre former for væddemål: Denne type spil er umiddelbart velegnet til at spille på internettet. De tekniske forudsætninger for at kunne gennemføre transaktionerne på internettet (placere et væddemål og betale for det) har eksisteret i en årrække og været benyttet til elektronisk handel. England har en lang tradition med bookmaking og har også tiltrukket danske spillere, der tidligere spillede via telefon og fax. De bookmakere, som er interviewet til denne rapport, vurderer, at hovedparten af deres danske kunder i dag benytter internettet.

Det er både små og store udbydere, som præger markedet på internettet. Playoff.dk startede med ca. 3 mio. i kapital og har 6 ansatte. I den anden ende findes f.eks. Eurobet.com, der har en milliardomsætning og ejes af Deutsche Bank.

Sammenlignet med det traditionelle udbud i Danmark konkurrerer de udenlandske udbydere på bedre odds og mere fleksible sammensætninger af væddemål. Flere udbydere reklamerer med "No tax on

wins”, hvilket betyder, at de overlader det til spillerens egen samvittighed at angive spillegevinster til myndighederne.

Odds kan sammenlignes direkte på internettet

BetAgent.com (www.betagent.com) er et dansk firma der leverer odds fra en lang række forskellige bookmakere i hele verden. Odds på Bet-Agent.com opdateres hver time, døgnet rundt.

BetAgent.com tilbyder at levere odds og informationer for specifikke hold på ens egen hjemmeside, f.eks. en fanklub's hjemmeside.

215

En udredning om internetspil i Danmark

ACNielsen AIM's brugerundersøgelse⁵ viser, at sportsspillere generelt er mere ivrige efter at spille på internettet, og udbyderne af denne type spil, hovedsageligt fra England, er mange og succesrige på det danske marked.

Oplevelses- og behændighedsspil: Underholdningsspil, som tidligere især blev spillet på private spillekonsoller (Sony Playstation, Nintendo64 og egentlige pc-spil) udvikler sig i stigende omfang til flerbrugerspil, dvs. spil, hvor flere personer kan spille mod hinanden – typisk via internettet.

Der kan være et økonomisk incitament til at udbyde denne form for spil. Det kan være at kræve betaling for deltagelse i spillet – og med en gevinst til vinderen. Det kan også være at etablere væddemål om udfaldet af de enkelte spil.

Denne spilleform er i dag begrænset til relativt få spillere, og konkurrencen til traditionelle danske spil er stadig ubetydelig. Det er dog svært at forudsige, hvilken udvikling der vil være i spillemarkedet på lidt længere sigt. *Måske* kan denne spilleform opnå en dramatisk vækst, netop fordi den kan udnytte internettets særlige muligheder. *Måske* viser spilleformen sig alligevel for kompleks i forhold til udbyttet, hvorfor den aldrig for alvor slår igennem.

Kasino: Kasinospil er særdeles udbredte på nettet – målt efter antal steder man kan spille. Langt de fleste udbydere henvender sig tilsyneladende til et amerikansk publikum. Spillene udbydes typisk fra Gi-

5. Se Resuméet fra undersøgelsen i Appendix til rapporten.

braltar og en række Caribiske lande, hvor det er forholdsvist enkelt at opnå en licens.

Denne spilform vil formentligt ikke tiltrækker mange danske spillere på kort sigt. Det skyldes 2 forhold:

1. Internettet giver netop *ikke* muligheder for de særlige omstændigheder (fine lokaler, publikum i pænt tøj osv.), som er forbundet med fysiske kasinospil.
2. Omsætningen i de danske kasinoer ligger på linie med omsætningen i f.eks. Klasselotteriet og er i 1998 under 5% af omsætningen i Dansk Tipstjeneste⁶. Derfor vil kundegrundlaget på kort sigt for internetkasinospil i Danmark være begrænset.

Internetkasinoer vil næppe være en umiddelbar og væsentlig trussel mod det etablerede danske spillemarked. Men på længere sigt kan udviklingen naturligvis tegne sig anderledes, hvis forbrugernes præferencer ændres, f.eks. gennem aggressiv markedsføring, eller fordi helt nye grupper af spillere kommer til.

2.2 Helt nye forretningsmodeller

Forretningsmodellerne på internettet er ofte væsentligt forskellige fra de forretningsmodeller, vi ser i den fysiske verden. Det gælder også for spil. I det følgende gennemgås 5 karakteristiske forhold for forretningsmodellerne for spil på internettet:

- Personlig massekommunikation kan skabe indtægter og værdifulde “papirpenge”
- “Glocalising”: Den overbevisende lokale variant
- Lave indgangsbarrierer
- Internettet går over i nye medier
- Internettet kan give eksplosiv markedsudvikling

6. Omsætningstal fra rapporten “Spil i Danmark – overvejelser om en ny regulering”, juni 1999, side 54.

2.2.1 Personlig massekommunikation kan skabe indtægter og værdifulde “papirpenge”

Internettet giver mulighed for “*personlig massekommunikation*”. – Det lyder som en selvmodsigelse. Men det er faktisk muligt at kommunikere til mange mennesker på samme tid – vel at mærke kommunikation, der er målrettet til den enkelte.

På en hjemmeside for spil er det også muligt at indsamle information om den enkelte forbruger, så man kan danne sig et overordnet indtryk af, hvilket segment forbrugeren tilhører. Det gøres helt åbenlyst ved at bede forbrugeren oplyse køn, alder, civilstand, etc.

Information om forbrugere skaber værdi

En hjemmeside for spil har de grundlæggende ingredienser til at skabe en indtægtsgivende forretning på internettet. Ved at indsamle information om brugeren af spillene, skaber udbyderen af spillet en kundebase, der kan bruges til markedsføring af andre af virksomhedens produkter eller med videresalg for øje. Det betyder, at spilleren kan spille og vinde store præmier ganske gratis.

I en traditionel struktur flyder varerne fra producent til forbruger med værditilvækst i hvert led. Pengene flyder den direkte modsatte vej, som betaling for varerne. I internetstrukturen er strømmen ikke helt så enkel. Den væsentligste forskel er i princippet, at annoncøren betaler i stedet for forbrugeren. Denne model er kendt fra reklamefinansierede medier som tv og aviser. Forbrugeren leverer i princippet den modydelse at kigge på reklamerne.

På gevinstsiden ser vi en udvikling i retning af *alternative valutaer*, “*til-gode-beviser*” eller “*papirpenge*”, som vel at mærke er værdifulde i en grad, så det minder om en parallel økonomi.

Det gælder både ved egentlige spil på internettet og ved loyalitetsprogrammer. Nogle steder benyttes point, der kan veksles til ‘merchandise’, som f.eks. t-shirts, jakker og krus, som et middel til at vænne forbrugeren til at spille, inden der senere introduceres rigtige pengespil – eller indtil pengespil eventuelt bliver lovlige. Andre steder er der så rige muligheder for at anvende optjente point til rejser, varer, osv., at pointene svarer til egentlige penge.

Hos Uproar kan man satse sine optjente points i puljer, hvor der trækkes lod om f.eks. printere. Der er selvfølgelig størst søgning til

puljer med attraktive varer – og derfor mindre chance for den enkelte – men det afspejler udbud og efterspørgsel.

Samarbejde med luftfartselskabernes loyalitetsprogrammer i form af *flyer miles* betyder, at man får langt flere anvendelsesmuligheder med sine vundne eller optjente point. I denne økonomi kommer gevinsterne aldrig til udbetaling i form af rede penge.

2.2.2 “Glocalising”: Den overbevisende lokale variant

På internettet er alle forretninger normalt 15 tommer store – altså størrelsen på en computerskærm. Og hvis forretningen i øvrigt udtrykker sig på dansk, kan den i virkeligheden være hjemmehørende i København, London eller Jamaica uden, at forbrugeren umiddelbart kan se forskel. Forbrugeren kan heller ikke umiddelbart se, om det er en stor velkonsolideret forretning eller en lille risikabel butik.

218

Spil i fremtiden

Glocalising

Det er blevet væsentligt lettere at distribuere information efter udbredelsen af internettet. Man kan nå alle dele af verden fra et og samme sted – uden problemer. Imidlertid har forbrugere forskellige behov og forventninger alt efter, hvor de kommer fra.

Glocalising er en sammenskrivning af de engelske udtryk *global* og *local*, og betyder at tage et globalt koncept og tilpasse det til lokale forhold.

Koncept-tv, som Fangerne på Fortet, Husk lige Tandbørsten, Robinson mv. er alle koncepter, der anvendes i flere lande – tilpasset de lokale forbrugeres smag.

Hjemmesider som f.eks. Netdoktor, Boxman og Yahoo! er tilpasset de enkelte lande – men ud fra en fælles idé. Dvs. lokalt sprog, lokal musiksmag, lokale interesser for sygdomme osv. Serveren og moderfirmaet kan være placeret et centralt sted og være fælles for alle lokale tilstedeværelser.

Glocalising bliver med stor sandsynlighed også modellen for internationale spiludbydere. Flere bookmakere på internettet benytter allerede glocalising modellen. Eksempelvis har Centrebet i Australien (www.centrebet.com.au) og SSP i England (www.ssp.co.uk) hjemmesider, der henvender sig til danskere på dansk.

2.2.3 Lave indgangsbarrierer

Der er generelt meget lave indgangsbarrierer for udbud af spil på internettet. Disse barrierer bliver naturligvis endnu lavere, hvis spillet udbydes af en stor international udbyder, der allerede har afholdt de grundlæggende omkostninger til konceptudvikling, software osv., og

som nu kun skal betale for den lokale tilpasning efter “Glocalisingkonceptet.

Hvor let er det at starte et spillested på internettet?

En amerikansk analytiker⁷ vurderer, at man behøver omkring 2 mio. kr til software, hardware, licenser, kontor, telefon etc. for at starte et on-line kasino. Dertil kommer omkring 200.000 kr. om måneden i driftsomkostninger til annoncering, personale, internetforbindelse, bankomkostninger m.v. Nogle spilproducenter udlejer softwaren og får kun provision af omsætningen, mens andre tager en fast leje.

Playoff.dk, der er en bookmaker i England, som henvender sig til danske spillere, startede med en kapital på ca. 3 mio. kr.

Martin Thorborg, Jubii siger, at de kan etablere spil på internettet i løbet af 14 dage, hvis det bliver lovligt.

Når man henvender sig til forbrugere på internettet, er markedsføring ofte den største post på budgettet. Afhængigt af ambitionsniveauet koster en markedsføringskampagne i Danmark 5-10 mio. kroner.

219

*En udredning
om internetspil
i Danmark*

2.2.4 Internettet går over i nye medier

Adgang til *internettet* via en pc er i dag den foretrukne måde at bruge internettet på. Mobilteknologien udvikler sig imidlertid meget hurtigt, og det er sandsynligt, at de fleste vil have internetadgang via mobile enheder inden for en overskuelig årrække.

Distribution af information

Den information man får via internettet, hvad enten det er handel, spil eller blot informationssøgning, vil man i fremtiden kunne få leveret via:

- Pc + modem
- Mobiltelefon + WAP
- Interaktivt digitalt tv

I fremtiden vil man kunne nå de samme informationer uanset, hvilket apparat der benyttes.

Udviklingen får også konsekvenser for, hvor spilleren befinder sig, når der spilles. En dansk statsborger kan f.eks. befinde sig i England med sin danske *mobiltelefon* og spille på en Caribisk hjemmeside.

De teknologiske forudsætninger for at spille på internettet er i høj

7. Se: www.iworldinteractive.com/article – how to start a online casino.htm (vedlagt som bilag).

grad til stede, og udnyttelsen af nye muligheder kan betyde, at spilleren hellere vil spille de nye typer spil end de gamle. Det ved Uproar, Eplay, Littlewoods og andre udbydere, der allerede er i gang med at planlægge deres entré på det danske marked.

Interaktivt tv kan blive en katalysator for at få den gruppe af spillere, der ikke anvender internettet, med på elektroniske spil hjemme fra dagligstuen. Betjeningen af et tv er kendt for alle, og barrieren for at bruge tv'et til andet og mere end et passivt underholdningsmedie, vil være lille. Se blot anvendelsen af tekst-tv. Udbredelse af interaktivt tv kræver imidlertid en stor investering i både infrastruktur og i apparater i hjemmene. Truslen fra interaktivt tv overfor eksisterende spil forventes derfor ikke at være stor i den nærmeste fremtid.

2.2.5 Internettet kan give eksplosiv markedsudvikling

Udviklingshastigheden på internettet har stor betydning for spil. *Hovedparten* af de etablerede *spillemonopoler tøver* tilsyneladende med at komme på internettet, mens *nye virksomheder*, der aldrig tidligere har arbejdet med spil, *går ind på scenen – og måske erobrer den?*

I midten af 1997 var ca. 38% af danske virksomheder med mere end 10 ansatte forbundet til internettet. Halvandet år senere var det mere end 85% af samme gruppe, der var forbundet med internettet⁸. Sådan en indtrængningshastighed er aldrig set med nogen tidligere teknologi.

De virksomheder, der vælger at benytte internettet som en del af deres primære forretningsområde, oplever en produktlivscyklus, der er mange gange hurtigere end tidligere set i både industrisamfundet og informationssamfundet.

Nogle amerikanske internetbanker opdaterer deres produkter på internettet flere gange om ugen. Det har den finansielle sektor ikke tidligere været vant til.

Det er især forbrugermarkedet – Business-to-Consumer (B-2-C) – der oplever denne voldsomme dynamik, hvor forandring er dagens orden. Det viser sig ofte, at 'de gamle etablerede' virksomheder har svært ved at honorere kravet til dynamik, hvis internetaktiviteterne ikke skilles ud i et selvstændigt forretningsområde.

8. I følge en undersøgelse af Greens Analyseinstitut og Dagbladet Børsen ultimo 1998.

Kort og lang sigt på internettet

De seneste års udvikling på internettet har vist, at vi må revidere vores opfattelse af, hvad der er kort og lang sigt. Nye initiativer dukker op så hurtigt, at det er vanskeligt at planlægge en ufravigelig strategi, som holder blot nogle få år frem. Mange virksomheder har en udpræget inert i beslutningsprocessen. Det betyder, at der kan gå måneder, ja endda år fra idé over beslutning til handling. Problemet i denne "parat – sigt – skyd" metode er, at målet har flyttet sig, når man skal til at skyde. De "nye" virksomheder har en anden metode: De siger "klar – skyd – styr".

Kort sigt er i princippet det, der foregår inden for de nærmeste 12-18 måneder. *Lang sigt* er dermed alt, der ligger ud over 1½ år.

221

En udredning
om internetspil
i Danmark

2.3 Delkonklusion: Udbudet er der allerede

Konklusion om udbudet af spil på internettet

- Internettet har allerede et fuldt globalt spillemarked med et meget bredt udbud af troværdige produkter. Der er i dag mindst 10 dansksprogede spillesteder, og flere er på vej.
- Uanset den restriktive danske lovgivning, kan udbydere af internetspil, der ønsker det, komme effektivt ind på det danske marked. De kan – uden større praktiske hindringer – blot etablere sig uden for dansk jurisdiktion.
- Der er klare signaler fra store internationale spiludbydere om, at de er parate til at "gå ind i Danmark", så snart markedet skønnes modent.

Der tegner sig følgende billede af markedet og dets vilkår for udbydere af spil på internettet:

- *Internettet tilbyder potentielle spiludbydere en fremragende global infrastruktur.* For forholdsvis beskedne omkostninger kan man via nettet nå millioner af potentielle spillere i næsten alle områder af verden.
- De allerede *eksisterende betalingsystemer* på internettet har – i hvert fald indtil videre – vist sig fuldt *tilstrækkelige* til at klare betalingstransaktioner i forbindelse med betalingsspil.
- *Seriøse investorer* investerer for tiden store beløb i internetspil. Eksempelvis investerer Deutsche Bank i Eurobet.com, og danske Quiz-People.com har i foråret 2000 fået tilført 50 mill. kr. i venture kapital fra BankInvest i Danmark.
- *Indgangsbarriererne* til internetspillemarkedet er forholdsvis *lave* og endnu lavere, hvis spillene udbydes efter et "*Glocalisingkoncept*". Ordet

er en sammenstilling af de to ord “Global” og “local”, og det betegner et stadig mere udbredt fænomen med lokal tilpasning af programmer, som anvendes i mange lande. Det er det samme fænomen, som kendes fra tv-verdenen med “Lykkehjulet”, “Husk lige tandbørsten” osv. Hvis en udenlandsk spiludbyder vil ind på det danske marked efter “Glocalisingkonceptet, kan det gøres for ned til 5-10 mio. kroner inklusiv en aktiv markedsføringsindsats med f.eks. reklamer på busserne.

- Der er *allerede mange internetbaserede gratis spil i Danmark*. Gratis spil – som er fuldt lovlige – kan være interessante ud fra tre forskellige synsvinkler:
 - Gratis spil *kan selv på kort sigt være kommercielt bæredygtige på grund af reklameindtægter*. Annoncørerne betaler for såkaldte bannerreklamer, som brugeren “tvinges” til at se, når der slås op på hjemmesiden.
 - Gratis spil kan være velegnede til at *etablere et varemærke (“Brand”)* i danske forbrugeres bevidsthed, *eventuelt i forventning om en senere liberalisering* af den danske lovgivning, *eller fordi*:
 - Gratis spil kan – via links på hjemmesiden – bruges som *springbræt* til udenlandsk baserede betalings spil.

3 Internetvante danske spillere er positive

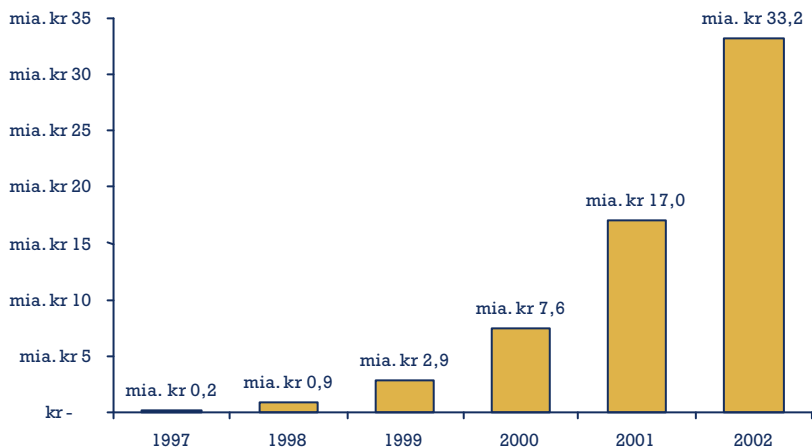
3.1 Danske spillere er vant til at bruge internettet

Tal fra Tipstjensten/ACNielsen AIM⁹ viser, at over 45% af danskerne brugte internettet privat eller på arbejdet i 1999. Samtidigt benyttede *over 13%* af alle danskere internettet til spil og underholdning.

Forskningsministeriet har samlet forskellige undersøgelser af IT-anvendelsen i Danmark. Dette inkluderer bl.a. en vurdering af den danske internethandel, som IDC har udarbejdet. Se nedenstående figur.

9. ACNielsen AIM Market*Monitor rullende helår 3. kvartal 1999.

Samlet forventet elektronisk handel i Danmark 1997-2002



Kilde: IDC, januar 1999

223

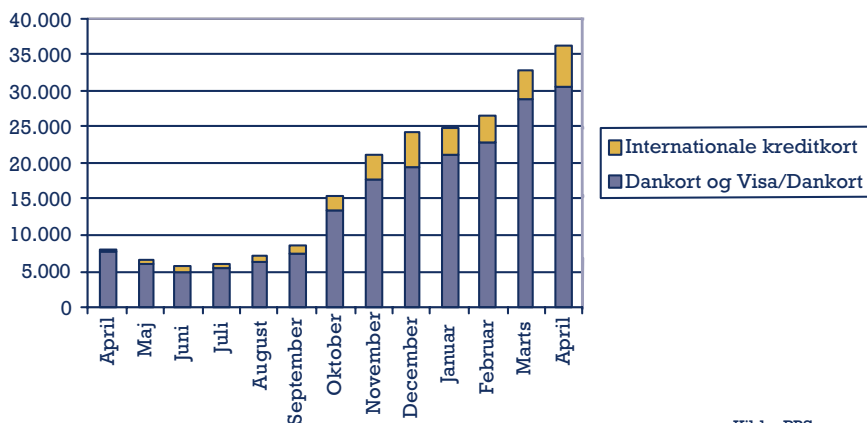
En udredning om internetspil i Danmark

I 1999 brugte knap 6% internettet til bestilling af varer¹⁰, mens 13% brugte det til spil og underholdning. Hvis den forventede udvikling af elektronisk handel kan overføres til spil og underholdning, står Danmark overfor en eksplosiv udvikling på dette område. Siden tallene fra 1999 er der sket en markant udvikling i udbudet af spil og underholdning på internettet. Så noget tyder på, at tendenserne holder.

I Danmark har pengeinstitutterne vist, at man kan have tillid til internettet. I følge Finansrådet er der over 1/2 mio. brugere af pc- og internetbanker i Danmark. Hovedparten af de store pengeinstitutter tilbyder kunderne at foretage sikre banktransaktioner via internettet. Den store udbredelse understreger forbrugernes tillid til mediet. Der er en klart stigende tendens i anvendelsen af betalingskort på internettet. Nedenstående figur er baseret på tal fra PBS dækkende perioden april 1999 – april 2000.

10. ACNielsen AIM Market*Monitor rullende helår 3. kvartal 1999.

Danske betalingskorttransaktioner på Internettet



Kilde: PBS

Den enkeltes tillid til mediet og til spilleudbyderne er en vigtig forudsætning for, at forbrugeren vil anvende internettet. Det er især tillid til, at de personlige data ikke misbruges, der optager forbrugeren.

TRUSTe, der arbejder med selvregulering af internettet i både USA og Europa, har erfaret, at forbrugeren vil bruge internettet til spil på lige fod med eksisterende spil i den fysiske verden, når der er tillid til, at disse trusler er imødegået.

RUSTe sælger såkaldte 'Seal of Trust'-licenser til hjemmesider, der lever op til strenge krav om beskyttelse af personlige data. I dag er der 8 internetspil hjemmesider, der har fået en TRUSTe-licens, heriblandt Uproar, som er interviewet til denne rapport. I alt har TRUSTe udstedt over 1300 'Seal of Trust'-licenser.

3.2 Internetvante danske spillere er positive overfor internetspil

ACNielsen AIM har i forbindelse med denne rapport gennemført en kvalitativ undersøgelse for at afdække danske spilleres holdninger til spil på internettet. Undersøgelsen er baseret på 2 fokusgrupper med i alt 24 deltagere. Alle har adgang til internettet fra privatadressen, og er mere eller mindre regelmæssige brugere. Resuméet fra undersøgelsen er gengivet i appendix.

Undersøgelsen dækker 4 perspektiver, det *økonomiske og lystbetonede*, det *lovgivningsmæssige*, det *sociale og samfundsmæssige* samt det *psykologiske*. Alle 4 perspektiver indeholder både drivkræfter og barrierer i forhold til det at spille på internettet:

- Lysten til at spille på internettet er en realitet
- Lovgivningen er et ømt punkt
- De sociale og samfundsmæssige konsekvenser fylder mere i bevidstheden end reelt
- De psykologiske faktorer kan bremse brugeren

I det følgende gennemgås hovedtrækkene i de 4 elementer.

Lysten til at spille på internettet er en realitet: Der er en klar tendens til, at danske spillere vil spille oftere og mere, efterhånden som anvendelsen af internettet stiger. Det vil ske, fordi det forventes, at det er let at spille, det bliver billigere, og gevinsterne bliver større. Endvidere øges spilintensiteten og interaktiviteten i spillet markant, hvilket spilleren betragter som attraktivt.

De spillere, som spiller meget, benytter allerede i dag udenlandske spil med pengeindsats og -gevinst på internettet. Det er en tendens, som vil brede sig til andre, der måske er mere loyale over for danske spil, når det bliver almindeligt kendt, at gevinsterne er større, når man spiller på internettet. Endvidere vil en øget brug af internettet give større tryk ved mediet.

Lovgivningen er et ømt punkt: Danske spillere kender ikke de lovmæssige rammer for spil på internettet, og de opfatter de aktiviteter, som foregår på internettet, som værende udenfor lovgivningen. Det betyder, at en dansk spiller, der vinder på en udenlandsk udbyder, ikke nødvendigvis er klar over, at der skal betales skat af gevinsten i Danmark. Eller om det overhovedet er lovligt at spille hos en udenlandsk udbyder på internettet.

De sociale og samfundsmæssige konsekvenser fylder mere i bevidstheden end reelt: Jo mindre danske spillere anvender internettet, jo større skepsis er der overfor det at spille på internettet. De væsentlige bekymringer er, at mennesket bliver isoleret bag computeren, ludoma-

nien øges, børn bliver fristet til at spille for meget, spiludbydere er uetiske, og Danmark kan miste arbejdspladser, når der ikke længere er behov for salg af kuponer i kiosker.

Imidlertid er det argumenter, der ikke er isolerede til spil på internettet, men går igen, når forbrugere præsenteres for nye medier og teknologier i det hele taget. Der er formodentligt tale om forestillede problemer hos den enkelte, i modsætning til reelle barrierer, der ville blokere for udbredelsen af spil på internettet.

De psykologiske faktorer kan bremse brugeren: Der eksisterer nogle psykologiske faktorer, som har betydning for, om spil på internettet bliver accepteret af danske spillere. Det er usikkerheden om, hvem der står bag spillet, at der ikke er en fysisk adresse på udbyderen og usikkerheden om, hvad overskuddet går til.

Det er Fischer & Lorenz's erfaring at det er lignende psykologiske barrierer der synes at gøre sig gældende for e-handel på internettet. Her forsøger butikkerne at komme over barriererne ved f.eks. at indgå i TRUSTe, WebTrust og ligende frivillige "Seal of Trustprogrammer".

De psykologiske barrierer er endvidere udpræget kønsbestemt. Mænd har færre psykologiske barrierer end kvinder og det er da også flest mænd, der benytter sig af spil på internettet i dag.

3.3 Den danske spiller stiller krav til danske spil

Ved at være positive over for udenlandske spil på internettet lægger de danske spillere pres på de eksisterende udbydere og spil i den fysiske verden.

Konkurrencesituationen i forhold til Tipstjenestens og andre danske spil er karakteriseret ved følgende:

- Der er mange gratis spil på internettet, der ligner Tipstjenestens spil. Det kan true Tipstjenestens spil på samme måde som det skete med skrabet midt i 90'erne.
- Gevinsterne i f.eks. gratis lotto er ved at være på højde med trækningerne i visse spil fra Tipstjenesten, typisk skrabet. Når gevinsterne i gratis lotto er store nok til at tilfredsstille drømmen om 'den store gevinst', kan spilleren stoppe med at betale for at spille hos Tipstjenesten.

- Nogle få udenlandske gratis lottospil har præmiesummer, der ligger på 1-2 mio. \$ om ugen.
- Den traditionelle Tipstjenestespiller skal have tillid til internetspil og spil, der lanceres af udenlandske udbydere. Sportspillere er parate til internetspil, mens spillere af tilfældighedsspil er mere tilbageholdende med at bruge internettet.
- Betalingssystemer skal kunne håndtere udbetalinger. Gevinster fra udlandet skal kunne modtages uden omkostninger (afgifter, bankgebyrer m.v.)

3.4 Delkonklusion: Internetvante danske spillere vil spille på internettet

Konklusion om spillernes reaktion på spil på internettet

- Danskere, der er vant til at bruge internettet, er positive overfor at spille på internettet, og en del gør det allerede i dag. De, der ikke benytter internettet meget, er mere skeptiske overfor at benytte internettet til spil, hvilket især skyldes en usikkerhed overfor mediet.
- For de danskere, der allerede spiller på internettet, er det ikke afgørende, om spillet udbydes under dansk jurisdiktion. Hvis der ikke udbydes attraktive spil under dansk lovgivning, flytter disse spillere blot til udenlandske spil. Der er stærke indikationer på, at denne gruppe er voksende i takt med øget udbredelse og brug af internettet.

Baggrunden for konklusionen er følgende kendskab til de danske spilleres lyst til at spille på internettet, som fremgår af en særlig undersøgelse fra ACNielsen AIM udarbejdet i forbindelse med denne rapport¹¹:

- Mere end 45% af danskerne brugte i 1999 internettet privat eller på arbejdet. Samtidig benyttede *over* 13% af alle danskere internettet til spil og underholdning, mens kun 6% brugte nettet til bestilling af varer¹².
- Jo større kendskab danske spillere har til internettet, jo mere positive er de overfor at spille på nettet. Forventningerne til danskernes lyst til

11. Se Resuméet fra undersøgelsen i Appendix til rapporten.

12. AC Nielsen AIM Market*Monitor rullende halvår 3. kvartal 1999.

at spille på mobiltelefon og interaktivt tv er derimod ikke helt entydige, da mulighederne og teknologierne stadig er ukendte for de fleste.

- På baggrund af afprøvning af en række konkrete spil-scenarier er det forventeligt, at danske spillere inden for en overskuelig periode vil have lyst til at spille både eksisterende spil og nye innovative spil på internettet. Det gælder i særdeleshed for spillere, der er vant til at bruge internettet.

Del 2

4 Internetspil i dag

229

*En udredning
om internetspil
i Danmark*

I dette kapitel beskrives situationen for internetspil, som den ser ud i dag. Der er fire generelle emner, der tages op:

- Spiltyper, som findes på internettet i dag
- Teknologierne, som spillene er baseret på
- E-betaling som grundlag betaling af internetspil
- Perspektiver og tendenser, der peger i retning af mere internationalisering af internetspil

Beskrivelsen af situationen i dag er lavet på baggrund af en kortlægning af spil på internettet samt en række interviews med relevante aktører på markedet for internetspil. I bilag 2 ses en kort præsentation af interviewpersonerne og deres udsagn.

4.1 Spiltyper på internettet i dag

I del 1 er spiltyperne delt op i følgende kategorier:

- Lotto, quizzer og tilfældighedsspil
- Sportsspil og andre former for væddemål
- Oplevelses- og behændighedsspil
- Kasino

Denne opdeling tager udgangspunkt i egenskaberne i spillet.

I Del 2 af rapporten er spillene opdelt i forhold til indsats og gevinst.

Penge gevinst			
"Point" eller vare- gevinst			
Ingen gevinst			
	Ingen indsats	"Point" indsats	Penge indsats

Det er for at dokumentere, hvorvidt spilleudbydere satser på spil med indsats og gevinst, eller om der er helt nye indsats- og gevinsttyper på vej på internettet.

Rapporten beskæftiger sig hovedsageligt med spil, der har et gevinstelement. Alligevel berøres spil, der ikke har gevinster, men som er en del af en kommerciel hjemmeside, hvor udbyderen søger at tiltrække besøgende for at kunne sælge annoncer eller opnå andre fordele ved at lancere spillet.

I det følgende gennemgås nu-situationen for følgende spiltyper:

- Spil uden gevinst
- Gratisspil med gevinst
- Spil med indsats og gevinst

Spil uden gevinst: I dag findes der meget få spil, hvor det koster noget at spille – uden chance for at kunne vinde noget af værdi. Denne spiltype kan i dag sammenlignes med de ski- og racerbilsimulatorer, der f.eks. kan opleves i automathaller i Tivoli og på Bakken. Imidlertid udvikler internettet hele tiden nye forretningsanvendelser. Det må således forventes, at det bliver meget udbredt, at spil kan købes eller lejes for kortere eller længere perioder – og leveres via internettet. Det kan være spil til pc, Nintendo, Sony Playstation og til Microsofts nyligt annoncerede X-box, der bliver kommercielt tilgængelige på internettet.

Spil, der er gratis at spille og ikke tilbyder gevinst, ses i stigende omfang på private virksomheders hjemmesider som en del af deres markedsføring. Brugeren af spillet holdes fast på hjemmesiden, så virk-

somheden kan eksponere sine produkter – f.eks. via bannerreklamer. Der er ofte tale om standardspil, som virksomheden kan købe af et softwarehus.

På den amerikanske internetauktion ebay.com sætter “Everquest” spillere (et eventyr/rollespil, der kan spilles på internettet) ofte ’Platinum’s – spillets valuta – til salg. De når typisk en pris på 30-40 \$ pr. 1.000 stk. Se www.ebay.com og søg efter ordet platinum.

Hjemmesider, hvis eneste produkt er spil, er et forholdsvist nyt område på internettet. Vi ser fremkomsten af underholdningshjemmesider som ikke tilbyder gevinster – og som er gratis at benytte. Forretningsrationalet for spiludbyderen er salg af annoncer.

Gratispil med gevinst: Nogle af de virksomhedshjemmesider, som benytter spil for at tiltrække forbrugere – med det formål at sælge deres øvrige produkter – tilbyder også gevinster i form af virksomhedens produkter. Gevinsterne er typisk forholdsvis små.

Eksempel

www.uproar.co.uk er en hjemmeside, der er indrettet på gratis underholdning. Man kan spille Trivial Pursuit, 21, Bingo og en række andre underholdningsspil. Gevinsterne er ikke store (endnu). Den har en søsterhjemmeside i USA www.uproar.com, som er blevet målt til den 39. mest besøgte hjemmeside i verden i februar 2000. Måler man efter, hvor længe brugerne bliver ’hængende’, er Uproar nr. 16. Og måles der efter, hvor mange der vender tilbage (’stickiness’), ligger Uproar nr. 4. i Verden.

T.J Ewing, der er president i Uproar Europe, og som er interviewet i forbindelse med denne rapports udarbejdelse, siger, at konceptet med gratis lotto og høje præmier er særdeles spændende, og han forventer at etablere denne tjeneste inden for en overskuelig fremtid. Uproar er etableret i adskillige europæiske lande herunder Norge, hvorfra man vil bearbejde hele Skandinavien. Uproar er netop gået på Nasdaq-børsen i New York.

Underholdningshjemmesiderne med gratis spil uden gevinst bevæger sig også over i at tilbyde gevinster. Det er nødvendigt dels i konkurrencen med andre spillesteder på internettet, dels for at få forbrugeren til at registrere sig på hjemmesiden (ellers ved man ikke, hvor gevinsten skal sendes hen). Registreringens primære formål er dog at opsamle

socio-demografisk¹³ information om en stor potentiel kundegruppe. Det styrker hjemmesidens mulighed for at tilbyde annoncører målrettede reklamekampanjer. Derved kan reklameindtægterne øges – gevinsterne kan forbedres – med flere brugere til følge.

Eksempel

www.quiz.dk er Asschenfeldts quiz-hjemmeside. Man kan deltage i mange forskellige quizzes – gratis, med præmier fra 1.000 kr. til 250.000 kr. Desuden udloddes rejser, CD-plader og andet. For at quizze med og vinde præmier skal man være tilmeldt som deltager. Det er gratis. For at vinde skal man deltage i en quiz eller krydsord. Svarer man korrekt, deltager man automatisk i lodtrækningen om kontanter og flotte præmier. Man får lodsedler, hver gang man deltager i en quiz eller krydsord. Man kan også tjene lodder ved at benytte den tilknyttede søgemaskine. Alle ens optjente lodsedler deltager automatisk i den store velkomstlodtrækning den 1. juli 2000 om 250.000 kr. Quiz.dk er et godt eksempel på effektiv opbygning af et nyt varemærke.

På flere af disse spil kan man desuden vinde point. Det er ikke svært at vinde point – det tager blot tid. Pointene kan man bruge til at købe sponsorpræmier eller flyer miles for. Nogle steder kan man bytte pointene til lodder i en trækning om f.eks. pc-printer, husholdningsmaskiner eller ferierejser.

Spil med indsats og gevinst: Denne type spil kan groft set opdeles i bookmaking, kasino og lotto. Alle former findes i stort omfang på internettet. Vi ser dog kun få forekomster af lotto, hvor det koster penge at deltage. Det er især statsmonopolernes lottospil, der koster penge, men der er dog også eksempler på private udbydere, se eksempelvis www.pluslotto.com. Næsten alle 'kommercielle' lottospil er reklamefinansierede – og dermed gratis for spilleren at deltage i.

Bookmaking er særdeles udbredt på internettet. Det drives især af amerikanske, engelske og asiatiske interesser, da disse lande/områder

13. Socio-demografisk information: Brugere bliver ofte bedt om at oplyse køn, civilstand, alder, husstandsindkomst etc. Ved hjælp af andre undersøgelser har man et særdeles godt billede af forskellige segmenters købspræferencer, holdninger og interesser. Hjemmesiden kan således målrette annoncerne, når brugeren logger sig på, så annoncen kun henvender sig til den relevante målgruppe.

Eksempel

Det følgende er en beskrivelse af et gratis lottospil i USA. Danskere kan også spille med. Her er udbyderens egen beskrivelse af lotteriet:

“www.freelotto.com FREELOTTO™ is a \$1,000,000 daily sweepstakes that operates like a lottery. You need only to register one time, and then you can play as often as you like. The registration only requires two things from you: Your Name and Address (so we know who to pay and where to send your check if you win), and your e-mail address so that we can contact you to confirm your entries.

From time to time we may ask you brief questions about your buying preferences. This is so we can avoid showing you ads for products that you are not likely to be interested in. You are not required to answer these questions to enter FREELOTTO. However answering these questions will increase the number of winning opportunities you will have with FREELOTTO™.

After you register all you need to do is pick your 6 numbers and submit them by clicking on a banner. We put a cookie on your machine so that you will always be recognized when you come back to play. It is like a membership card.”

233

*En udredning
om internetspil
i Danmark*

Eksempel

www.ssp.co.uk er en bookmaker hjemmehørende i London. Den henvender sig til de fleste europæiske markeder, samt Rusland, Japan, Kina, og Thailand. Alle de nationale sprog benyttes på hjemmesiden. SSP blev etableret af svenskeren Peter Andersson i 1976. Frem til i dag har der hovedsageligt været tale om en postordreforretning, der har fungeret via brev, fax og telefon. Men den store udbredelse af internettet – især i Skandinavien – har betydet, at denne salgskanal nu er ved at blive dominerende.

har store spilletraditioner. I Danmark er det kun muligt at 'bookmake' gennem Dansk Tipstjeneste, der har monopol. Imidlertid tilbyder en lang række udenlandske bookmakere væddemål via internettet – på dansk. Det er især bookmakere i Australien og England, der er 'synlige' på det danske marked – alle sammen med bedre odds end Tipstjenesten. De har en større fleksibilitet i sammensætningen af væddemål og et langt større udbud end Tipstjenesten.

Når personer bosat i Danmark vil spille hos f.eks. en engelsk bookmaker, skal de først oprette en konto hos bookmakeren og indsætte penge på den. Det kan gøres via en international bankcheck, en pengeoverførsel eller med en kreditkortbetaling via internettet til bookmakerens engelske konto. Bookmakeren kan ikke have en konto i Dan-

Eksempel

www.playoff.dk er en internetbookmaker i London. Den henvender sig hovedsageligt til danske kunder og er på dansk. Play Off oplevede for et halvt år siden, at etablering af en betalingsløsning med kreditkort på internettet har øget andelen af internetkunder fra 30% til 70%. De øvrige benytter telefon og fax. Gevinster udbetales via bankoverførsel eller check til en bank /adresse valgt af kunden. Hos Play Off kan man spille helt frem til 5 minutter før spilstart. Play Off kalkulerer med 80% tilbagebetaling. Play Off startede i 1998 som et engelsk aktieselskab med en startkapital på 3 mio. kr.

mark, som bruges til formidling af væddemål i udlandet. Udbetalinger kan foregå på samme måde som indbetalingerne. Det er op til spilleren selv at opgive eventuelle gevinster på selvangivelsen. Flere af de bookmakere Fischer & Lorenz har talt med, har oplevet en stigning i de internetbaserede spil efter udbredelsen af kreditkortbetalinger på internettet.

Eksempel

www.eurobet.com, en internetbaseret bookmaker, er en del af Coral Group, som driver 850 betting shops i England. Coral Group er ejet af Morgan Grenfell Private Equity, som er en del af Deutsche Bank AG. Coral Group omsætter for ca. £ 1 mia. om året. Eurobet omsætter for ca. £ 10 mio. om måneden. Eurobet er bl.a. sponsor på hækvingen af formel 1 teamet Arrows. Eurobet driver sine oversøiske bookmakeraktiviteter fra et datterselskab på Gibraltar. Eurobet benytter indtil nu 5 sprog og 5 valutaer på sin hjemmeside.

Kasinoer på internettet henvender sig især til det amerikanske marked. Virkemidlerne som gevinstanprisninger etc. forekommer meget 'amerikanske'. Vi har dog set de første 'danske' kasinoer på internettet. Copenhagen Casino¹⁴ tilbyder spil på internettet. De fleste internetkasinoer er registreret med spillelicens på Gibraltar eller i Caribien. Som hos bookmakerne skal man oprette en konto og indsætte penge på den, før man kan spille. Flere af kasinoerne har henvisninger til 'banker' i f.eks. Belize, der tilbyder at oprette en kreditkortkonto til et Visa

14. Kasinoet må ikke forveksles med Casino Copenhagen på SAS Radisson Scandinavia Hotel i København.

eller Mastercard. De reklamerer åbenlyst med 'No paper work and no audit trail'. På den måde kommer spillegevinsterne aldrig 'hjem' til Danmark.

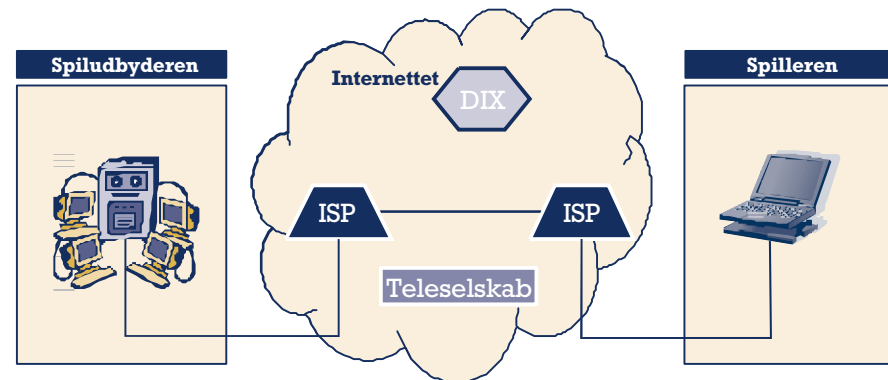
4.2 Spil bliver baseret på ny internetteknologi

Internettet påvirker os, uanset hvad vi laver. Som forbrugere oplever vi dagligt, at vi kan gøre nye ting ved hjælp af internettet. Vi får adgang til informationer, varer og underholdning på helt nye måder. Det påvirker ikke kun forbrugerne. Erhvervslivet – især informationsformidling, medier, underholdning og andre leverandører af ikke fysiske varer – bliver udsat for store forandringer. Forretningsmodeller forandres, og aktørerne skifter roller. Forbrugere, som tidligere var hovedindtægtskilden, får nu ydelser gratis, mod at se på reklamer. Annoncørerne bliver hovedindtægtskilden, ligesom det er tilfældet i medieverdenen (Radio, tv, aviser).

Internettet er i sig selv blot et transportmedium. Det er helt tilsvarende telefonnettet – det indeholder ikke information, men transporterer information mellem udbyder og efterspørger. I modsætning til telefonnettene, så strømmes informationen frit på tværs af landegrænser, og det er umuligt at se forskel på en hjemmeside placeret i Danmark og en hjemmeside, der ligger i udlandet. Når man først er koblet på, så kan man nå alle dele af verden uden at skulle betale afstandsbestemt takst.

Anvendelserne af internettet – og dermed de terminaler, vi benytter til internetkommunikation – er i virkeligheden det interessante. Pc'er er stadig den mest udbredte adgang til internettet, men alt tyder på, at interaktivt tv og mobiltelefoner får en stadig stigende rolle. Mange analytikere anslår, at den mest hyppige internetadgang om tre år vil være en håndholdt terminal, altså for eksempel en mobiltelefon.

Den stigende kapacitet i adgangen til internettet betyder, at tv / video kan modtages i god kvalitet på pc'er såvel som mobiltelefoner i løbet af få år. Og internettets muligheder for tovejskommunikation medfører, at der kan etableres fuld interaktivitet i tv-mediet. Samlet set betyder det, at vi forventer at se en sammensmeltning af tv, internet og mobiltelefoni.



Overordnet ser systemet med adgang fra en pc til internettet ud som på ovenstående tegning. Spilleren har adgang til spiludbyderens hjemmeside gennem en internet Service Provider (ISP). De øvrige vigtige brikker i internettet er teleudbyderne og en såkaldt DIX. DIX'en er knudepunktet for al internettrafik ind og ud af Danmark.

Informationsudbydere kan indrette deres systemer, som de har lyst, når blot nogle få tekniske spilleregler er overholdt. Man skal overholde de standarder, der gælder på internettet, og som gør, at alle andre på internettet har mulighed for at læse det, man skriver. Alle komponenter kan anskaffes som standardprodukter og er nemme at sætte i drift.

Informationsefterspørgerne (brugerne) kan indrette deres systemer, som de har lyst, blot de overholder de samme tekniske spilleregler som udbyderne. I praksis anvender de fleste internetbrugere en pc med en browser (et program, der kan læse hjemmesider) fra enten Microsoft eller Netscape. Browserne er gratis og følger med enhver pc i dag.

4.2.2 Mobiltelefonen er morgendagens internetterminal

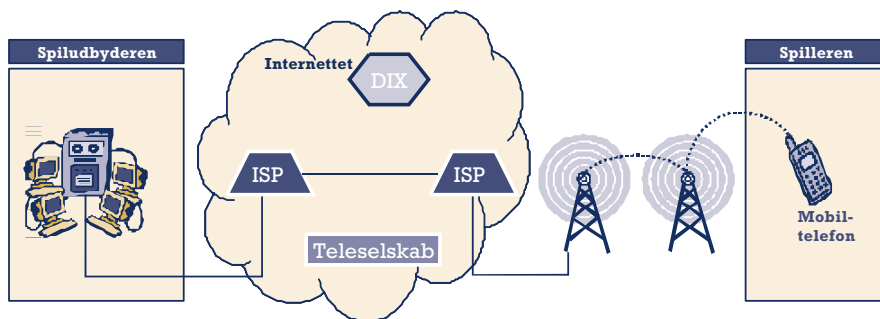
Mobiltelefonen anvendes i dag mest til samtaler og til små beskeder, SMS. Flere store telefonselskaber tilbyder i dag spil via denne simple teknologi. Næste skridt i mobilteknologien er allerede taget. Det bety-

der, at man kan få adgang til internettet fra sin mobiltelefon på samme måde, som vi kender det fra pc'en. Alt dette kan lade sig gøre, fordi producenterne er blevet enige om standarder for kommunikationen.

SMS – små beskeder, der kan bruges til spil i dag: SMS (Short Message Service) er en simpel besked-funktion. Det er muligt at sende op til 160 bogstaver til og fra en mobiltelefon. SMS er beregnet til beskeder, og det er begrænset, hvor mange spil, der bliver baseret på SMS teknologien, men der er eksempler allerede i dag.

I Danmark koster det normalt 50 øre at sende en SMS besked, og mange bruger flittigt muligheden for at sende en lille tekstbesked. I Danmark har flere af teleselskaberne lanceret små spil, der er baseret på SMS teknologien. Eksempelvis har Tele Danmark i dag fem spil, som kaldes Mobilsjov. Det 'koster' fra to til otte beskeder at få mulighed for at vinde. Tele Danmark skaber dermed trafik på deres netværk ved hjælp af spil. SONOFON har tilsvarende spil, bl.a. forskellige typer quiz spil. Spillene kan studeres nærmere på hjemmesiderne www.mobilsjov.dk og www.gismo.dk.

WAP – grafisk adgang til internetspil fra mobiltelefonen: WAP står for Wireless Application Protocol. Med WAP kan man få adgang til internettet fra trådløse enheder som f.eks. mobiltelefonen. Det vil sige, at en del af de spil, der udbydes på internettet i dag, nu kan spilles fra en mobiltelefon. Princippet for adgangen til internettet via en WAP telefon ses på tegningen herunder.



Systemet ligner meget adgang til internettet fra en pc, blot er et mobilnet forudsætningen for at bruge en mobiltelefon, også til internettet. Begrænsningen i teknologien ligger i skærmens størrelse og tastaturets udformning. Derfor vil spil på en WAP telefon ikke helt ligne de spil, der er adgang til fra en pc.

De store telefonproducenter har gennem de sidste måneder præsenteret en række WAP produkter, og salget af telefonerne er nu gået i gang. De er dog stadig forholdsvis dyre sammenlignet med 'almindelige' mobiltelefoner, hvilket på kort sigt kan udgøre en barriere for den storstilede udbredelse. Men på længere sigt kan WAP forventes at være en standardfunktionalitet i nye mobiltelefoner.

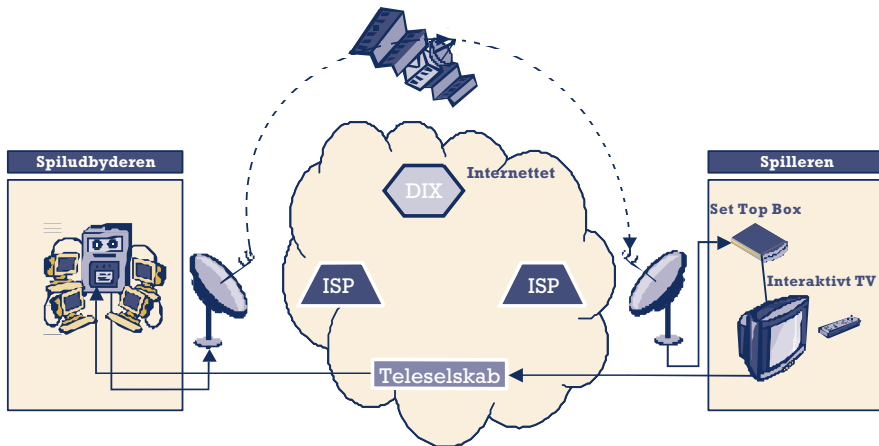
Der findes allerede i dag spil baseret på WAP teknologien. Hos Klikogvind.dk kan man via sin WAP telefon spille TimeQuiz, DagsQuiz, UgeQuiz og MånedQuiz. Det svenske firma eplay (www.eplay.se) har lanceret et WAP casino, der betyder, at man kan spille om penge fra sin WAP telefon.

WAP er første skridt i retningen af mobile terminaler på internettet. De store mobiltelefonproducenter er enige om standarden på næste generation mobiltelefoni, UMTS. Det vil i høj grad transformere vores mobiltelefoner til lomme internetbrowsere. Det forventes, at hastigheden på mobilnettet bliver 10-20 gange højere end de ISDN forbindelser, vi kender i dag. Den personlige mobilterminal har derfor en god mulighed for at blive fremtidens foretrukne spilleplatform.

4.2.3 Interaktivt tv som dark horse i internetspil

Drømmen om at gøre tv'et til et interaktivt medie, hvor seeren er aktiv og kan gøre andet og mere end blot at skifte mellem flere kanaler, er ikke ny. Og spil udgør en stor rolle i udviklingen af interaktivt tv. Eksempelvis at se hestevæddeløb samtidig med, at man kan spille på hestene, via fjernsynet – en slags V5 i sin egen sofa. Nordisk Film er i dag en aktiv part i udviklingen af interaktivt tv, med netop et quiz-program som grundlæggende ide.

For at installere interaktivt tv skal man have et ekstra apparat til sit tv, en såkaldt 'Set Top Box'. Den kan i dag fås hos Tele Danmark og kaldes Selector. Apparatet installeres mellem antennekablet og fjernsynet og skal samtidigt kobles til en telefonforbindelse, så brugerens valg kan transmitteres tilbage til programudbyderen. Nogle systemer kan benytte antennekablet til tovejskommunikation. Principperne for



tovejs kommunikation med det interaktive tv ses på tegningen herunder.

Udbredelsen af interaktivt tv er i fuld gang. Tele Danmark har distribueret ca. 48.000 Selector bokse til danske hjem, og i England har Sky Television distribueret omkring 2,6 mio. bokse. Satsningen på spil via interaktivt tv kommer i høj grad fra de producenter, der allerede i dag laver spil til tv. Sony Playstation og den nyligt annoncerede Microsoft X-box går i retning af at tilbyde samme funktionalitet som en Set Top Box. Det vil sige adgang til internettet og dermed on-line tjenester i kombination med spil og fjernsyn.

Så mens alle taler om internet og mobil adgang til spil, kan interaktivt tv gå hen og blive en dark horse i konkurrencen om forbrugernes gunst. Fordelene ved interaktivt tv er åbenbare: Alle kender mediet, betjeningen er forholdsvis simpel, og tilliden til tv er stor.

4.3 E-betaling er grundlaget for betaling af internetspil

Internetspillemarkedet har taget de elektroniske betalingsformer til sig. Herunder er der først en kort gennemgang af betalingsformerne hos nogle af de spillesteder, som er kendte blandt danske spillere. Derefter gennemgås, hvilke betalingsformer der anvendes på internettet i dag samt forventningerne til fremtiden.

Kreditkortbetaling er mulig på alle betalings spil på internettet. Nogle har betaling direkte til udbyderen af spillet, men især kasinoerne benytter også en betalingservice, som f.eks. InterSafe Global LLC (www.intersafeglobal.com). Det giver spilleren mulighed for at skjule, at han har brugt kreditkortet til at spille på kasino med.

Eksempel

“InterSafe Global (ISG) er hjemmehørende i Nevada, USA. De driver en betalingservice for især kasinoer på internettet. ISG specialiserer sig i sikre betalingstransaktioner på internettet og udgør et vigtigt led mellem kunden og kasinoet. Når kunden ønsker at sætte penge ind på kontoen i kasinoet, gøres det via ISG. Med kreditkortet foretages en betaling til ISG, der sørger for videre kontakt til kasinoet. På kontoudtoget fra kreditkortselskabet er det ISG, der optræder som betalingsmodtager.”

Gengivet på dansk efter en beskrivelse, som optræder på Baccarat Babes Casino

Ved at anvende en betalingservice som InterSafe Global LLC kan en blokering af en spilleudbyder hos kortindløseren (f.eks. PBS) ikke forhindre, at spilleren får adgang til internetspillet med et kreditkort.

I den følgende tabel er der givet nogle eksempler på spillesteder på internettet og deres betalingsform. Der er to former for transaktioner: *Indbetaling* (betaling for at deltage i spillet) og *udbetaling* (udbetaling af præmier).

Spillested	Betalingsform
Playoff (Sports betting) http://www.playoff.dk	<ul style="list-style-type: none"> • Indbetaling via Visa, MasterCard, Diners • Udbetaling med bankcheck
SSP Interactive Sports Betting http://www.ssp.co.uk	<ul style="list-style-type: none"> • Indbetaling via Visa, MasterCard, Diners • Udbetaling med check eller kreditkortrefundering.
Eurobet (Sports Betting) http://www.eurobet.com	<ul style="list-style-type: none"> • Indbetaling med Western Union (Quick Pay), Bankoverførsel, Visa, MasterCard, Delta
Centrebet (Sports Betting) http://www.centrebet.com.au	<ul style="list-style-type: none"> • Visa, MasterCard, BankCard, Bankoverførsel til National Australia Bank (konto til danske kroner)

Spillested	Betalingsform
VindEnHund (quiz) http://vindhund.dk	<ul style="list-style-type: none"> • Udbetaling: Direkte overførsel til bankkonto eller check med posten
Casares (Kasino) http://www.casares.com	<ul style="list-style-type: none"> • Indbetaling via Visa, MasterCard, Diners • Udbetaling via bankcheck
Baccarat Babes Casino http://www.baccarat-babes-online-casino.com	<ul style="list-style-type: none"> • Disse tre kasinoer benytter InterSafe Global LLC. Her kan man betale med alle gængse kreditkort.
Luckys Online Gambling Casino http://www.luckys-online-gambling-casino.com	
Online Casino Allstars http://www.1-online-gambling-casino.com/	
Poker Online Casino http://www.pokeronlinecasino.com/	<ul style="list-style-type: none"> • Indbetalinger: Alle gængse kreditkort, Western Union, Bankoverførsler m.v. • Udbetalinger enten via kreditkortet eller med check. • Benytter betalings servicen EFS

I dag findes en række muligheder for e-betaling. De betalingsformer, som i langt overvejende grad bruges, er de eksisterende metoder, som på forskellig vis gøres tilgængelige i e-handel:

- Betalingskort med f.eks. kreditkortbetaling på internet.
- Direct Credit (direkte indsættelse) via eksempelvis Home Banking eller Office Banking
- Direct Debit (direkte hævning) i form af eksempelvis BetalingsService

Inden for e-betaling findes også nogle nye betalingsformer, som dog delvist bygger på de eksisterende. Anvendelsen er i dag begrænset til anvendelse i forbindelse med test. De væsentligste nye former for e-betaling er:

- E-money eller e-cash (elektroniske penge)
- E-checks (elektroniske checks)

Visse former for e-money og e-cash, eksempelvis Digicash, kan *ikke spores*. Det betyder, at en spiller kan betale spiludbyderen med elektroniske penge, uden at betalingen kan spores tilbage til spilleren.

Der er internationalt en meget stor aktivitet inden for udviklingen af koncepter, standarder og løsninger omkring e-betaling. Det er dog en kendsgerning, at de væsentligste løsninger i høj grad bygger på eksisterende, som f.eks. kreditkortbetaling på internet, hvor internetdelen kun er en begrænset del af det samlede koncept.

242

Spil i fremtiden

Den altovervejende betalingsform på internettet er kreditkort.

Forklaringen herpå skal ses i lyset af, at det er det eneste globale koncept for betalingsformidling i relation til forbrugere. Erhvervsbetalinger kan gennemføres via SWIFT – i dag dog kun i begrænset omfang via internet.

Transaktionsomkostningerne for at bruge kreditkortbetaling afhænger af, hvilke kort der bruges og om det er et udenlandsk kort. De forskellige kortindløser beregner op til ca. 10% af beløbet i transaktionsomkostning, som enten direkte eller indirekte pålægges forbrugernes betaling.

Der findes desuden en række af nationale samt branche- og virksomhedsspecifikke e-betalingsløsninger. Som eksempel herpå kan nævnes danske PBS BetalingsService (www.betalingservice.dk), amerikanske FSTC E-check (www.fstc.org) og franske Kleline Wallet (e-money) (www.kleline.fr).

Ens for alle nationale samt branche- og virksomhedsspecifikke e-betalingsløsninger er, at de ikke egner sig til at blive brugt globalt. Enten har brugerne (forretningen eller forbrugeren) eller udbyderne af løsningen et tilhørsforhold, som ikke har globalt sigte, f.eks. PBS.

Udviklingen af e-betaling kan gå flere veje. Indtil videre udgør kreditkort på internet den altovervejende del af e-betaling, til trods for de forholdsvis store omkostninger ved at bruge løsningen. Eftersom markedet for kreditkortindløsning er i gang med at blive liberaliseret, må det forventes, at den forøgede konkurrence vil reducere transaktionsomkostningerne. I modsætning til tidligere har udenlandske kortindløser i dag mulighed for at tilbyde f.eks. danske forretninger kortindløsning til konkurrencedygtige priser.

Det er afgørende, om der på det globale marked kan opnås enighed

om én eller flere nye fælles standarder. De hidtidige udviklingstendenser viser, at det ofte er mere end én løsning, som vinder indpas, hvilket modvirker muligheden for en fælles standard.

I det omfang branche- eller virksomhedsspecifikke e-betalingsløsninger udbydes af de store aktører på markedet, vil alternative løsninger kunne opnå succes. Et eksempel herpå er CommerceOne's e-handelsportal (<http://www.marketsite.net>), hvor Citibank's kunder over hele verden kan betale for ydelser.

4.4 Internationale perspektiver og tendenser

At se på USA og i nogle tilfælde England og Sverige plejer at give et godt fingerpeg om, hvad vi har til gode i Danmark på internetfronten. Det skyldes at amerikanerne, englænderne og svenskerne er ledende indenfor udviklingen af internettjenester, og det gælder også m.h.t. internetspil. Indtrykkene skal naturligvis korrigeres for de forhold, som er anderledes i Danmark end i de nævnte lande.

USA er så absolut det største lokomotiv i internetøkonomien. Når aktiemarkedet for teknologiaktier går op i USA, gør de det også i Danmark – tilsvarende, når markedet falder. Alle de forretningsmodeller, der introduceres på internettet i Danmark, har vi allerede set i USA. Hvorvidt de slår an herhjemme, afhænger i høj grad af vores mentalitet som befolkning og forbrugere.

Desuden vil lovreguleringen naturligvis have betydning for, om spilleudbydere kan operere aktivt og åbenlyst fra dansk grund. Forbrugernes reaktioner vil derved i mindre grad kunne reguleres på grund af internettets grænseoverskridende karakter.

Nogle af de *tendenser*, vi ser i de nævnte lande, er:

- Det er ikke tilladt at etablere internetkasinoer i USA. Amerikanerne etablerer derfor kasinoer i snesevis i Caribien, f.eks. på Antigua, hvor det ikke er svært at erhverve en kasinolicens. Markedsføringen er tydelig rettet mod amerikanske forbrugere.
- Vi har set et par europæiske kasinoer, der har licens fra Gibraltar. F.eks. Metro Casino og Casares.
- Bookmaking er tilladt i England – også via internettet. Visse bookmakere etablerer sig på Gibraltar og Isle of Man for at undgå en skat på 6,75%.

- I Sverige har et par virksomheder, Bossmedia og Eplay, indtaget spillescenen med internetkasinoer og spilsoftware til internet og WAP-telefoner.
- Der er næsten en håndfuld amerikanske 'gratis-spil'-hjemmesider på listen over verdens 50 mest besøgte hjemmesider.
- Richard Branson (kendt som stifter og ejer af lavpris-flyselskabet Virgin) er i færd med at ansøge om licensrettighederne til at drive det nationale lotteri i England. Han vil med Microsoft som teknologipartner bringe det på internettet i 2001.
- Flyer Miles og lignende loyalitetsprogrammer er særdeles udbredt i USA. Der etableres alliancer på tværs af virksomheder og brancher, så optjente bonuspoint kan anvendes andre steder, end der hvor de er optjent. Disse programmer er begyndt at trænge ind i spillemarkedet, og gør det muligt at modtage præmier, uden at det registreres som normal indkomst.

5 Udviklingen af internetspil – fire spil-scenarier

Spil har eksisteret på internettet i en årrække, og de udviklingstendenser, vi har set hidtil, ligner udviklingen i andre kommercielle aktiviteter på internettet, f.eks. e-handel.

I dette kapitel gennemgår vi fire spil-scenarier, der er udviklet på baggrund af interviews med spiludbydere (se bilag 2), samt kortlægning af spil på internettet. Scenarierne perspektiverer hver især de mange muligheder, der findes for at udbyde spil på internettet.

Efter præsentationen af udviklingsmodellen i næste afsnit behandles følgende fire spil-scenarier:

1. Eksisterende pengespil flytter på internettet
2. Penge tilføjes eksisterende spil
3. Spil der kun er mulige på internettet
4. Hurtige spil på internettet

5.1 Udviklingsmodellen for internetspil

Fischer & Lorenz arbejder med en model, der illustrerer udviklingsforløbet, når en virksomhed går på nettet med kommercielle aktiviteter. Modellen består af tre udviklingstrin:

1. Flyt kendte koncepter og forretningsmodeller til internettet.
2. Udnyt de indlysende nye muligheder ved internettet.
3. Anvend nye teknologier til nye forretningsmodeller og ydelser.

I detailhandelen ses eksempler på hvert af de tre trin. På første trin etablerer købmanden en butik på internettet. Varerene inddeles i nogle hovedgrupper, så de er lettere at finde rundt i – det svarer til hylder og gange i supermarkedet. Der etableres en virtuel indkøbskurv, så man kan se hvad man har valgt, og ofte tilbydes også betalingsmulighed på nettet. Dette adskiller ikke den fysiske købmand fra den virtuelle i væsentlig grad. (Se f.eks. www.favoer.dk)

På spilleområdet har den tilsvarende udvikling fundet sted. De kendte kasinospil, lotto, og bookmaking findes på nettet i mange afskygninger. Der er ikke ændret ved principperne for spillet, de foregår blot via pc'ens internetforbindelse.

På næste trin udnytter man nogle af de umiddelbare fordele, som internettet tilbyder. I det virtuelle supermarked kender købmanden alle sine kunder personligt – og ved, hvad de hver især køber. Købmanden kan derfor spørge kunden, om denne ønsker at købe det samme som sidst, så snart kunden 'træder ind' i butikken. Købmanden kan også sørge for, at varerne er opstillet i butikken på en sådan måde, at det kunden plejer at købe står forrest. Det er ikke muligt i den fysiske butik. (Se f.eks. www.amazon.com)

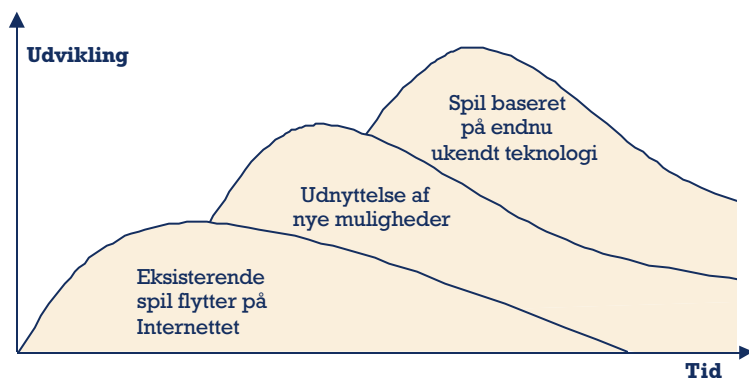
På spilleområdet kan man f.eks. udnytte, at det nu er muligt at spille et brætspil med sin fætter i Arizona og den gamle skolekammerat i Brisbane og ikke kun med vennerne i kvarteret. Lotto og bookmaking kan man spille på hele døgnet. Man er ikke afhængig af åbningstider. Derved udnytter spilleudbyderne internettets nye muligheder.

På tredje trin har vi set de første forsøg på at integrere den nye teknologi – det intelligente køleskab, som holder styr på, hvad der er i skabet, og hvad der skal købes ind. På den måde bevæger Electrolux sig

ind på et nyt område, der giver muligheder for samarbejde med eksisterende e-butikker. (Se f.eks. www.electrolux.com/screenfridge/)

På spilleområdet har vi set forskellige tendenser. www.gratispenge.dk tilbyder, at man kan spille gratis – og vinde penge – blot man kigger på deres reklamer. Det er en ny forretningsmodel, som udnytter internettets teknologier radikalt anderledes. Det svarer til, at det er gratis at se fjernsyn, hvis man accepterer at se reklamer, og den model er efterhånden accepteret af forbrugerne i Danmark via TV3, tvDanmark og mange udenlandske tv-kanaler. [Gratispenge.dk](http://www.gratispenge.dk) er i juli 2000 overtaget af SOL (www.sol.dk), der er en stor børsnoteret skandinavisk internetportal.

Når vi herefter gennemgår 4 spilscenarier, placerer vi scenariet i udviklingsmodellen. Når modellen er tilpasset spilleområdet ser den sådan ud:



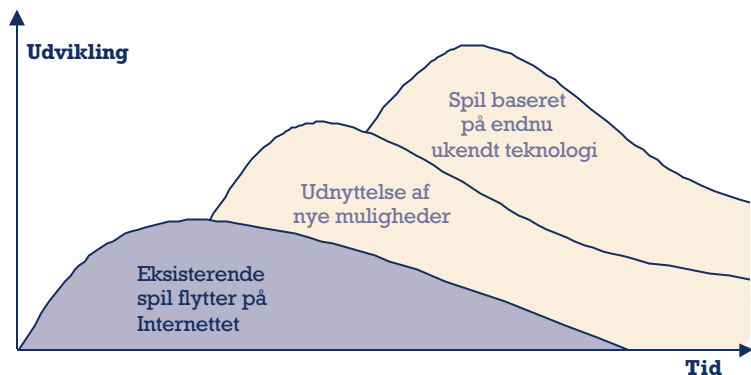
Udviklingen vil typisk følge 3 trin:

1. Eksisterende spil bliver tilgængelige via internettet.
2. Internettet tilbyder nye muligheder til at udbygge spillene eller endog opfinde helt nye spil.
3. Spil baseres på endnu ukendt teknologi

Situationen i dag er, at langt de fleste eksisterende spil også er tilgængelige på internettet – med gevinst. Desuden udnytter mange hjemmesider med spil i høj grad internettet og forbereder sig på at tilbyde spil med fremtidens teknologi.

5.2 Eksisterende pengespil flytter på internettet

Det første scenarie beskriver situationen, der svarer til trin 1 i udviklingsmodellen. Det er de eksisterende pengespil som kasinospil, lotto, skrabespil, tips, væddemål, der kan spilles fra nettet i stedet for at gå på kasino eller ned i kiosken. Yderligere vil lotterier som f.eks. Klasse- og Børnelotteriet og lignende kunne tilbyde salg af lodder på internettet.



247

En udredning om internetspil i Danmark

Aktørerne er de kendte varemærker (Dansk Tipstjeneste, Klasse- og Landbrugs- og Børnelotteriet m.v.) sammen med helt nye aktører i Danmark, der vil præge markedet. Alle sammen med eksisterende spil, der nu kan spilles via internettet.

Lovgivningsmæssigt er reglerne i dag sådan, at det kun er Dansk Tipstjeneste, Klasse-, Vare- og Landbrugs- og Børnelotteriet, der har tilladelse til at tilbyde deres eksisterende spil via internettet i dag.

Der er mange eksempler på udbydere af eksisterende spil, specielt i udlandet:

Kasino: www.casares.com
www.americandreamcasino.com

Lotto: www.guessing-games.com
www.luck-e-lotto.com.au

Skrabespil: www.uproar.com

Væddemål: www.telebet.com

Spiludbydere af de eksisterende spil på internettet: Forretningsmodellen for udbydere er grundlæggende ikke forskellig fra den, de eksisterende spiludbydere i den fysiske verden benytter. Imidlertid betyder afhængigheden af teknologien, at der indgår yderligere et par aktører, ligesom nogle er udskiftet.

Distributionsleddet er ikke længere kiosker, fysiske kasinoer og væddeløbsbaner. Det er i stedet hjemmesider på internettet.

'Spillemaskinerne' på internettet, hvad enten det er lotto, kasino eller væddemål, kan typisk lejes. Det vil sige, at der er opstået en ny industri, der udvikler elektroniske spil. Hvis man ønsker at etablere et spillested, kan man leje 'maskinerne', dvs. programmerne, af disse programudbydere. Man betaler enten fast leje, en omsætningsafgift eller en kombination af begge.

Som udgangspunkt er pengestrømmen ikke anderledes end ved fysiske spil. Spilleren betaler til spiludbyderen for at være med og får i givet fald udbetalt præmier af denne. Det vil kunne foregå med en „kreditering af det anvendte kreditkort, ved bankoverførsel eller ved udstedelse af check.

Hos nogle spiludbydere anvendes imidlertid en helt anden indtægtsmodel, idet spillet finansieres af annonceindtægter. Annoncører betaler for at optræde på spiloperatørens hjemmeside, og spilleren 'betaler' ved at bruge tid på at se på reklamer.

Spillerne af eksisterende spil: Tal fra Tipstjensten viser¹⁵, at mange spillere af tilfældighedsspil (lotto, skrab m.v.) ikke er hyppige brugere af internettet. Til gengæld viser statistikken også, at spillere, der benytter OddSet og sportsspil, altså spil, der kræver en vis viden og indsigt, anvender internettet mere end gennemsnittet i Danmark, og bruger det væsentligt mere til spil end gennemsnittet.

Lysten og behovet for at benytte internetspil må derfor anses for at være væsentligt højere i den gruppe end blandt danskere, der i dag

15. ACNielsen AIM Market*Monitor rullende helår 3. kvartal 1999.

køber lotto- og skrabekuponer. Det er derfor sandsynligt, at sportsspil og væddemål vil få den største umiddelbare succes på nettet.

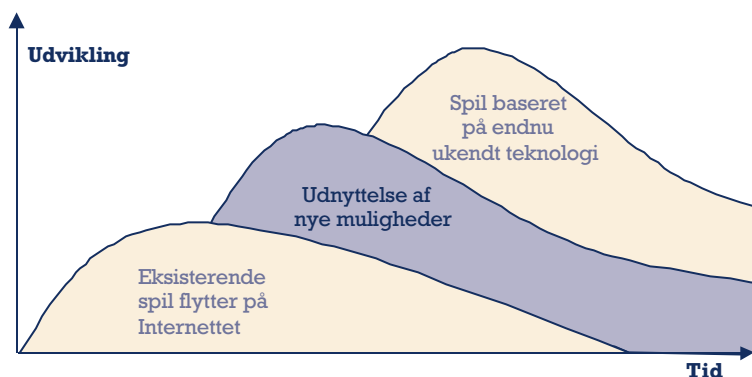
En af de negative konsekvenser af, at spillet nu kan foregå fra dagligstuen er, at den sociale dimension i spillet går tabt. Det er unødvendigt at gå i kiosken, og det er ikke nødvendigt at tage smoking på for at gå på kasino. Derfor kan scenariet godt blive mødt med ligegyldighed fra spilleren, hvis denne ikke får merværdi i forhold til det spil, han er vant til. Hvis udbyderen kan reklamere med f.eks. 90-95% tilbagebetaling frem for Tipstjenestens 55% for OddSet og 45% for resten af spillene kan det påvirke traditionelle spillere.

Teknologi, der er en forudsætning for scenariet: Ved hjælp af de teknologier vi kender i dag, kan alle pengespil i praksis flyttes over på internettet. Det er altså ikke tekniske barrierer, der forhindrer udbredelsen af internetspil, men derimod lysten hos brugeren samt lovgivningsmæssige forhold.

Betalinger foregår via kendte kanaler. Kreditkortbetaling og bankoverførsler er det mest benyttede. Sikkerheden i kommunikationen er allerede i dag tilstrækkelig til, at spilleren kan have tillid til systemerne.

5.3 Penge tilføjes eksisterende spil

Det andet scenarie placerer sig hovedsageligt på trin 2 i udviklingsmodellen. Ved at udnytte internettets nye muligheder er der flere eksempler på, at der tilføjes et pengeaspekt til spil, der før var rene underholdningsspil.



Klassiske brætspil som eksempelvis backgammon vil kunne finde vej til internettet. Der er i backgammon tradition for turneringer med pengegevinster og deltagere med amatørstatus. På internettet kan man på en nem måde møde andre spillere over hele verden og udfordre dem til et spil. Hvis serveren tilbyder at håndtere et væddemål mellem spillerne mod en beskeden pris, er der pludselig tilføjet penge til et traditionelt underholdningsspil. Den praktiske udfordring består i, at spillerne opholder sig i forskellige lande, og at den hjemmeside, de spiller på, befinder sig et helt tredje sted i verden.

En anden udvikling, der går meget stærkt, er penge i arkadespil, dvs. de klassiske computerspil, der i dag kan spilles mod hinanden via internettet. De klassiske tv-spillekonsoller, som Nintendo og Sony Playstation, bliver til spillekonsoller på internettet, og så opstår der en ny mulighed for at spille og indgå væddemål om udfaldet. Man kan forestille sig, at det koster f.eks. 10 kr. at deltage i et mand-mod-mand spil. Vinderen får 18 kr., og spilleoperatøren får resten.

I flere og flere spil indgår point som gevinst i stedet for penge. Det er undervejs til at udvikle sig til en on-line valuta, der endda har pengeværdi i den fysiske verden. Et eksempel herpå er Platiums point, der kan købes for rigtige penge på auktioner i USA.

Udbyderens og spillernes motivation: Nogle af de innovative spiludbydere forventer, at spil mand-mod-mand vil vokse på internettet. Uproar har valgt at satse udelukkende på 'multi player spil', hvor spilleren føler et fællesskab med de andre, som deltager i bingospillet, Trivial Pursuit, eller et af de andre spil, som Uproar udbyder. Det betyder, at internettets grænseoverskridende natur udnyttes til at skabe samvær omkring spil på tværs af landegrænser og kulturer.

De hjemmesider, der i dag tilbyder eksisterende spil, hvor der til sættes penge, henvender sig til unge mennesker og entusiaster. Det vil derfor nok fortrinsvis være det yngre publikum, der efterspørger den type spil og har lyst og tillid nok til at ville spille om penge eller points.

Trods de store gevinstchancer er det ikke sikkert, at det er den traditionelle spiller på Tipstjenestens spil, der går over til traditionelle spil tilsat et pengeelement. De eksisterende spil kræver behændighed og viden og er ikke præget af tilfældighed, som flere af de eksisterende pengespil, der flyttes på internettet.

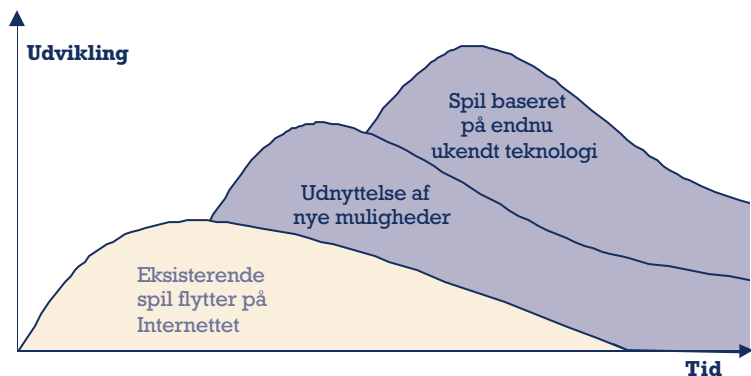
De tekniske forudsætninger: En stor del af spillene i dette scenarie vil være præget af imponerende grafiske effekter. For at kunne spille skal man ofte installere særlige programmer på sin pc – de såkaldte plug-ins. En Plug-in er et lille program, som gør, at internet browseren kan noget mere. Det kan være at vise filmklip eller at lave animerede tegneserier. Det kan også være at vise et backgammon spillebræt med 3D-effekter og at animere brikernes bevægelser.

I andre situationer er man nødsaget til at hente større programmer fra internettet, hver gang man starter spillet.

Hvis man skal betale for at deltage i spillet, eksisterer der velafprøvede betalingsmåder på internettet. Den traditionelle e-handel har benyttet disse betalingsmåder gennem nogle år.

5.4 Spil, der kun er mulige på internettet

Det tredje scenarie beskriver situationer, der er placeret i både trin 2 og trin 3. Scenariet omfatter ikke de eksisterende spil, men derimod spil, der kun kan foregå på internettet.



Dette scenarie kan indeholde mange typer spil og forretningsmodeller. I det følgende giver vi 6 eksempler på spil med et element af indsats og gevinst i.

Eksempel 1- Nyt kasinokoncept: Mange internetspil er i dag baseret på, at spillene skal foregå fra hjemmet, arbejdet, i toget eller venteværelset. Den omvendte situation kan også være en mulighed. Fysiske kasinoer kan basere sig på on-line spil i stedet for fysiske spil. Det

sætter spilleren i stand til at være i et fysisk kasino, men selve spillet foregår på en hjemmeside i f.eks. Las Vegas. Fordelene er umiddelbare. Kasinostemingen er bibeholdt, og i stedet for at spille om en beskedent præmie på et kasino i Århus, kan man spille om store præmier på et kasino i Las Vegas.

Eksempel 2 – Lykkehjulet på interaktivt tv: Med interaktivt tv får man adgang til at spille med i et gameshow direkte fra sin stue. Der kan køre Lykkehjulet døgnet rundt, med deltagere hjemme i stuerne, men med en 'live' vært på tv. Midt i en Jeopardy udsendelse kan man satse på, hvem der vinder og vinde præmier direkte i udsendelsen.

Eksempel 3 – Totalisator på mobiltelefonen: På travbanen er et hestevæddeløb ved at gå i gang. Man kan også sidde i sin sofa og se løbet. I begge tilfælde vædder man 100 kr. via mobiltelefonen på, at ens favorit vinder. Det foregår lige, inden løbet starter.

Eksempel 4 – Mobilspil i Tivoli: Mobil terminalen får højopløselig grafik og lyd samt indbygget positionsbestemmelse. Det kan f.eks. vise sig inden for 3-5 år. Med en nøjagtig angivelse af position og en uproblematisk grafisk og lydmæssig oplevelse, tilbydes der spil, som er afhængige af, hvor man er. Man kan spille nogle bestemte spil, når man er i Tivoli – og andre, når man er i Zoologisk Have.

Eksempel 5 – Virtuel boksekamp i Cyberspace: Der opstår virtuelle kampe på internettet, der interesserer flere end blot den gruppe, der spiller. Det kan være verdensmesterskabet i Quake (arkadespil). Kampen kan følges direkte på internettet, og der kan løbende sættes på vinderen – helt parallelt til boksekampe, fodbold osv. Modellen kan benyttes til mange forskellige spil – så længe det er relevant for tilskueren at vædde om udfaldet.

Eksempel 6 – Lotto-service på internettet: En lottoportal tilbyder at tage sig af en spillers lottoindsatser og bruger dennes favoritnumre på de lottospil, der ønskes deltagelse i. Det kan være det danske, det svenske, det ungarske og det amerikanske lotto, hvor man ønsker at spille på de samme numre i denne uge. Lottoportalen sætter gevinsterne ind på spillerens konto.

Markedet for spil, der kun er mulige på internettet: Spil, der kun er mulige på internettet, er svære at forudsige. Som for e-handel vil udviklingen gå meget hurtigt og forretningsmodellerne, der skal ligge til grund for udviklingen, vil givetvis være anderledes, end vi ser på spillemarkedet i dag.

I de virtuelle sportsspil er der udpræget gode muligheder for 'flerkanal-finansiering'. Det betyder, at indtægterne kan komme fra annoncer, entrebilletter og væddemål til den samme kamp. Det er ikke muligt med de meget separerede medier, vi har i dag, men vil blive en naturlig del af den teknologiske hverdag, når teknologierne smelter sammen.

I dette scenarie kan interaktivt tv spille en stor rolle. Vi er vant til at følge sportsbegivenheder og lignende på tv, og er der mulighed for at vædde om udfaldet af kampen i halvlegen via fjernbetjeningen, kan det betyde en hastig udbredelse til grupper, der ikke benytter internettet i dag.

5.5 Hurtige spil på internettet

En af de helt unikke karakteristika ved internettet er hastigheden. Man kan placere sin ordre on-line, og i samme sekund en ordre er godkendt af køberen, er den placeret i sælgerens system, også selv om sælger og køber befinder sig i hvert sit land. Det betyder, at der ikke tolereres forsinkelse i behandlingen af ordrer, mens krav om fysisk tilstedeværelse nu er ophævet. Det er ikke længere nødvendigt at aflevere sin lottokupon inden kl. 17 lørdag eftermiddag eller spille på sin favorithest på travbanen en time, inden løbet starter.

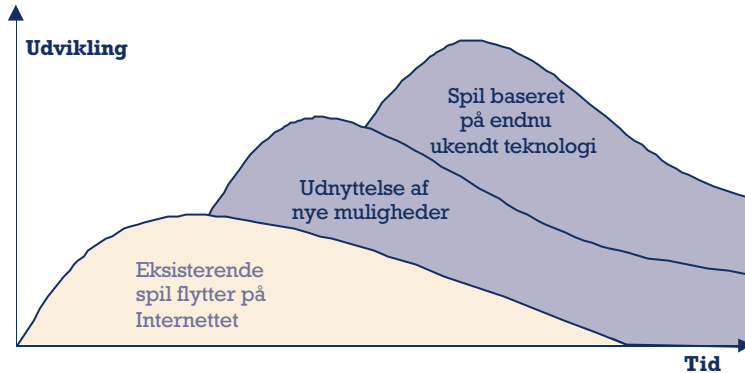
Derfor må det forventes, at der vil opstå mange spil, der har karakter af at være hurtige spil med en hurtig indsats og en hurtig afgørelse – gevinst eller tab.

De hurtige spil befinder sig i trin 2 og 3 i udviklingsmodellen, da de er afhængige af internettets nye muligheder, og vil basere sig på ny og endnu ukendt teknologi.

Der er allerede en række eksempler på hurtige spil. I stedet for trækninger hver uge kan der være trækninger hver time, som f.eks. Uproar's spil QUICK CASH har. Se spillet på:

<http://w.uproar.com/index.asp?/html/prizes/drawings/cash/mf-cash.html>

De hurtige spil, der er på nettet i dag, er præget af mindre gevinster,



men med hyppige trækninger. Det betyder, at spilleren får spændingen udløst oftere, men skal også deltage oftere. Og det er en forudsætning for de spiludbydere, der tilbyder gratis spil med gevinster, således at sponsorerne så ofte som muligt får eksponeret deres reklamer til spiludbyderens publikum.

Et dansk eksempel på hurtige spil er MobilSjov fra TeleDanmark. Her har spillet 'Chance' trækninger hver dag. Præmierne er stadig begrænsede, f.eks. en mobiltelefon.

Spillerne og udbyderne af de hurtige spil: De hurtige spil er en helt ny model på spillemarkedet. Her er det ikke længere nok at spille en gang om ugen og håbe på den store gevinst. Nu skal spilleren være opmærksom på at spille oftere end for de traditionelle spil i den fysiske verden.

Udbyderne bliver vidt forskellige. Det kan være lottospil, der trækkes, hver gang puljen er på 1 million kroner i stedet for hver lørdag. Eller det kan være sportsvæddemål, der går ud på at vædde, om Ebbe Sand scorer indenfor den næste halve time osv.

6. Brugernes dom over spil-scenarierne

I forbindelse med ACNielsen AIM's brugerundersøgelse (se resuméet i appendix) blev brugernes reaktion overfor de 4 spilscenarier testet. For at teste spil-scenarierne blev de 4 overordnede scenarier konkretiseret i 5 konkrete spil:

1. Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet
2. Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet
3. Spille med om penge i gameshow/sportsbegivenhed på tv
4. Spille med om penge i.f.m. en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP)
5. Hurtige spil over internettet, der er gratis

Brugernes dom: Appel afhænger af spillertype og frekvens på internettet.

Spilscenarierne modtages generelt mest positivt blandt de frekvente på nettet, der spiller hyppigt. De mindre frekvente er mere skeptiske; dog har scenarie 3 en vis appel. Samlet set møder spil 4 "Spille med om penge i.f.m. en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP)", størst skepsis. Spillet hører hjemme under spil-scenariet "Spil, der kun er mulig på internettet".

255

En udredning om internetspil i Danmark

Der er stor forskel på, hvad spillere, der er vant til at bruge internettet (de net-vante), foretrækker i forhold til de, der er mindre vant til at bruge internettet (de mindre net-vante). I tabellen herunder ses de spil, som de 2 grupper foretrækker og afviser som interessante.

	De net-vante	De mindre net-vante
Foretrukne scenarier	Spil 5: Hurtige spil over internettet, der er gratis Spil 2: Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet	Spil 1: Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet Spil 3: Spille med om penge i gameshow/sportsbegivenhed på tv
'Måske' scenarier	Spil 3: Spille med om penge i gameshow/sportsbegivenhed på tv	
Afviste scenarier	Spil 4: Spille med om penge ifm. en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP) Spil 1: Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet	Spil 2: Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet. Spil 4: Spille med om penge ifm en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP) Spil 5: Hurtige spil over internettet, der er gratis

Appendix: Resumé af brugernes syn på internetspil

256

Spil i fremtiden

Resuméet er en uændret gengivelse fra ACNielsen AIM's rapport om den undersøgelse, som blev lavet for Dansk Tipstjeneste i maj og juni 2000. Resuméet peger på bilag, som ikke er vedlagt nærværende rapport fra Fischer & Lorenz. ACNielsen AIM's samlede rapport kan rekvireres hos Dansk Tipstjeneste.

Management summary

1.1 Problemstilling og metode

Nærværende undersøgelse er gennemført af ACNielsen AIM og omhandler forbrugernes syn på fremtidens elektroniske spil. Hvilke barrierer og potentialer eksisterer der i forhold til nye spilmuligheder på de elektroniske medier, og hvordan vil det påvirke forbrugernes adfærd i forhold til loyalitet og spilfrekvens?

Undersøgelsen er gennemført som en kvalitativ undersøgelse, hvor aspekterne ovenfor er diskuteret i to "New Idea Workshops" af tolv personer. Den eneste forskel på de to seancer er, at deltagerne i den ene workshop er mere internetvante end den anden. Alle har dog adgang til internettet fra privatadressen. Begge workshops har haft en varighed på 3 timer.

Rekrutteringskravene til deltagerne i de to workshopforløb fremgår af bilag C og nærmere om deltagernes demografi fremgår af bilag B.

Undersøgelsen er gennemført i overensstemmelse med ESOMAR-kodeks for kvalitative undersøgelser.

1.2 Hvor tæt er forbrugerne på at benytte elektroniske medier og spille udenlandske spil?

Nedenstående summary tegner et fragmenteret billede af folks tærskel for, hvornår de vil kaste sig ud i nye elektroniske spil muligheder og udenlandske spil. Analysen viser dog, at det fragmenterede billede i langt højere grad er formet af den enkeltes forhold til ny teknologi frem for af spillelyst og spilintensitet. Det vil sige, at de net-vante står tættere på at springe ud i de spil muligheder, der byder sig med nye elektroniske medier – nogle er således allerede på besøg i cyber-space. De mindre net-vante forholder sig i langt højere grad tilbageholdende og kritiske over for, hvad de nye muligheder bringer med sig. Man kan sige, at det er de samme barrierer og potentialer, der figurerer for både net-vante og mindre net-vante, men barriererne er højere og incitamenterne mindre attraktive for den sidste gruppe.

Gruppen af net-vante kan ses som en spinkel tendens på, hvordan fremtidens spilunivers formodentlig former sig. Sagt på en anden måde vurderer ACNielsen AIM, at man for det første bør ruste sig lovgivningsmæssigt. En fremtidig lovgivningsmæssig udrustning refererer dels til, hvordan spiludbydere og spillere skal forholde sig på nettet, som kan sammenlignes med det vilde vesten og andre eksempler på lovløse verdener, dels til en indsats på den kommunikative front med hensyn til, hvordan man som borger skal forholde sig skattemæssigt, hvis man vinder på et udenlandsk spil. For det andet bør Dansk Tipstjeneste begynde at tænke i kreative baner med hensyn til, hvordan man udnytter de nye elektroniske medier, eftersom disse i større eller mindre grad virker tiltrækkende på flere, der indtil videre spiller hos Dansk Tipstjeneste, men som vil benytte andre spiludbydere, hvis disse fremstår troværdige og tilbyder højere gevinster.

Ovenstående uddybes i følgende summary.

1.3 Perspektiver for et fremtidigt spilunivers på grundlag af skræk- og fantasiforestillinger

Undersøgelsen viser, at forbrugerne oplever fremtidens elektroniske spil muligheder som et tveægget sværd, der både rummer store trusler og besnærende muligheder. Således koncentrerer diskussionen sig om de samme perspektiver, hvad enten man er hyppigt eller sjældnere på nettet. Disse perspektiver er:

- Det økonomiske perspektiv og spillelysten
- Det lovgivningsmæssige perspektiv
- Det sociale og samfundsmæssige perspektiv
- Det psykologiske perspektiv

Overordnet er det primært det økonomiske perspektiv og spillelysten, der virker motiverende for at benytte fremtidens elektroniske spilmuligheder – også i udlandet, hvor større økonomiske gevinster fremstår som et vægtigt incitament for at gå nye veje i et fremtidigt spilunivers. Det lovgivningsmæssige – det sociale og samfundsmæssige – samt det psykologiske perspektiv fremstår mere tvetydige. Alle tre perspektiver rummer på den ene side store trusler, der for det første kan tilskrives det forhold, at man med de elektroniske medier ikke længere har en fysisk forankring på hverken spiludbyder eller -deltagere, og for det andet at man har en generel usikkerhed over for nye og ukendte medier. Omvendt dækker disse perspektiver også over spilincitament og tiltrækningskraft i kraft af en frihed i forhold til tid og sted og øget spilintensitet, når det gælder nye elektroniske spilmuligheder.

Nedenfor skitseres de væsentligste trusler og muligheder inden for hver enkelt af de ovennævnte perspektiver, der alle er genereret af analysen. Efter hvert perspektiv følger ACNielsen AIM's vurdering af perspektivets tyngde og væsentlighed.

1.3.1 Det økonomiske perspektiv og spillelysten

Der er som sagt ingen tvivl om, at spillefrekvensen og -lysten vil øges. Dette skyldes flere aspekter. Først og fremmest er der en forventning om, at elektroniske spil med penge vil føles mindre reelle, end når man konkret skal betale i kiosken. Pengene er så at sige usynlige, hvilket kan få deres værdi til at forekomme imaginær. Dernæst eksisterer der en forventning om, at det vil blive billigere at spille, ligesom det forventes at blive så let, at man risikerer at bruge for mange penge, hvilket betragtes som en absolut trussel.

Der er dog parallelt hermed en forventning om, at øget konkurrence vil øge gevinsterne betragteligt, hvilket ud fra et brugersynspunkt er ganske attraktivt og kærkomment. Dansk Tiptstjenestes monopolstatus kritiseres da også for at begrænse gevinsternes størrelse, og en mindre gruppe net-vante spillere giver netop dette incitament til at søge udenlandske udbydere.

At de nye spilleuniverser vil integrere kampen og spillet, ses endvidere som et positivt aspekt, der vil øge intensiteten og spændingen ved begge dele. At man endvidere vil kunne spille i sidste øjeblik ses som yderst attraktivt. Den øgede intensitet og interaktivitet forventes at øge både spillelysten og involveringsgraden markant.

Endelig ligger der et potentiale i, at nye spil vil blive introduceret. Her synes det især at være kvinder, der har et udtalt ønske om spil, der er lærerige.

Til trods for disse besnærende perspektiver er det yderst centralt for brugerne, at nye elektroniske spil skal bygge på et aktivt tilvalg og ikke bliver betinget af et fravalg.

ACNielsen AIM's vurdering af det økonomiske perspektiv er, at det uden tvivl vil øge spilfrekvensen og spilvolumen markant, at spil via elektroniske medier bliver tilgængelige. Således ses det allerede nu, at højfrekvente spillere har bevæget sig ud på internettet for at spille via udenlandske udbydere. Der er således ingen tvivl om, at til trods for en endnu udpræget loyalitet overfor danske spiludbydere, da vil de spillere, der er fortrolige med nettet, på sigt bevæge sig derhen, hvor spiludbydere og de højeste gevinster findes. Denne gruppe må forventes at være markant voksende i en tid, hvor adgang til internettet er konstant stigende.

1.3.2 Det lovgivningsmæssige perspektiv

Der hersker utvetydig tvivl mht. lovgivningen på området. Således eksisterer der en ganske markant overbevisning om, at dansk lovgivning er sat ud af spil, når det drejer sig om internettet. Dette skyldes to centrale aspekter: Først og fremmest opleves Danmark som et lille land, der ikke kan diktere regler på internationalt niveau, hvilket opleves som påkrævet. Dernæst opleves den danske lovgivning ikke som effektiv nok, hvis den alene skal virke overfor danske spillere. Således opleves nettet som et lovløst sted, der ikke kender nationale grænser og lovgivninger.

Kendskabet til den nuværende danske lovgivning er yderst begrænset, om end der hersker en stor tillid til, at den danske lovgivning er sikker og mere striks end i andre lande. Således er der en fast overbevisning om, at den danske lovgivning på nuværende tidspunkt vil beskytte én med hensyn til personlige oplysninger. En del kender da også til den danske registerlovgivning, som de føler sig tryk ved og beskyttet af.

En udpræget frygt er i denne forbindelse, at oplysninger givet til en spiludbyder på nettet, vil blive solgt videre og brugt i anden sammenhæng. Dette opleves i udpræget grad som frihedskrænkende, og der er en udtalt frygt for overvågningssamfundet, hvor kommercielle kræfter kender til og udnytter forbrugernes personlighed og vaner. Det digitale fodspor ses med andre ord som en trussel – især fordi det kan bruges til at intervenere privatsfærens beskyttethed. Igen giver det dog mening at skelne mellem dem, der føler sig fortrolige med nettet, og dem, der har et mindre indarbejdet forhold til nettet; de net-vante føler sig således i større udstrækning parate til at løbe den risiko, der opleves i forbindelse med at opgive personlige oplysninger for at spille, og vil gå på nettet for at få større gevinster end Dansk Tipstjeneste pt. giver. Nogle få betragter det sågar som en protest mod Dansk Tipstjenestes monopolstatus. De mindre net-vante er forbeholdne og efterspørger sikrere systemer, før de vil kaste sig ud i det.

Et andet område, hvor man føler sig sikker på den danske lovgivning, er, når det drejer sig om at klage og om at være sikker på at få udbetalt en eventuel gevinst. Der er således en stærk tiltro til, at den danske lovgivning dels har styr på og kontrol med de danske spiludbydere (som billedet ser ud nu), dels har en klageinstans, der sikrer, at man kan klage, hvis man bliver snydt for en gevinst.

Der er i denne forbindelse stærke fordomme og forestillinger om udenlandske udbydere, der alene har det mål at snyde folk. Således er der mange, der tror, at der vil opstå imaginære spillesteder på nettet, der aldrig udbetaler gevinster, men alene lever af, at folk spiller på spil, de aldrig vinder. I kølvandet på dette er der en udtalt utryghed omkring det forhold, at man ved udenlandske spiludbydere ikke ved, hvad man støtter: er det en religiøs bevægelse? En militaristisk oprørsgruppe? I denne forbindelse har det også en afgørende betydning for følelsen af sikkerhed, at spiludbyder er lokaliseret fysisk inden for landets grænser, så man kan opsøge denne i praksis, hvis der skulle opstå uoverensstemmelser.

Det lovgivningsmæssige perspektiv kommer således til at hænge tæt sammen med det sikkerhedsmæssige aspekt af at skulle spille udenlandske spil. Der er ingen tvivl om, at tvivlen om sikkerheden på nettet generelt er en stor barriere i forhold til at spille udenlandske spil via dette medie. Det er også i dette perspektiv, at flere respondenter kan tilslutte sig den holdning, at de føler sig tryggere ved Dansk Tipstje-

nestes spil, fordi de ved, at sikkerheden er i top, og at der eksisterer en lovgivning, som endvidere overholdes.

Skattereglerne på området er mere eller mindre ukendte. Således ville langt den overvejende del ikke vide, at de skulle betale skat i Danmark, hvis de vandt den store gevinst hos en udenlandsk udbyder. Man vil med andre ord handle i god tro og næppe skænke det en tanke, at der skal betales skat af gevinsten. Blandt de net-vante er der dog nogle, der nævner, at de ville overveje, hvordan de skulle forholde sig til en given gevinst rent skattemæssigt med udgangspunkt i det synspunkt, at de sandsynligvis ville komme til at betale skat af gevinsten før eller siden.

ACNielsen AIM vurderer, at der skal en overordentlig omfattende kommunikationsindsats til, såfremt det skal stå klart for forbrugerne, hvilke lovgivningsmæssige rammer der eksisterer i Danmark, hvis man spiller hos udenlandske udbydere. Der er endvidere helt klare tendenser til, at særligt de net-vante vil søge mod udenlandske udbydere, til trods for de ulemper der er forbundet hermed, for at satse på de større gevinster. Dette må betragtes som en klar trussel for Dansk Tipstjeneste, såfremt man ikke går ind i konkurrencen om forbrugernes gunst på de elektroniske medier.

1.3.3 Det sociale og samfundsmæssige perspektiv

Forbrugernes bekymringer er tydeligvis stærkt fokuseret på, hvilke konsekvenser nye elektroniske spil (med og uden penge) vil have for menneskers indbyrdes sociale relationer. Der er således udpræget frygt for, at et fremtidigt spilleunivers vil bidrage til yderligere isolation og ensomhed. Hertil kommer en forestilling om passivitet og det isolerede individ, der i yderste konsekvens kun har kontakt til omverdenen elektronisk.

I naturlig forlængelse af dette er der en frygt for ludomani, og for hvordan den enkelte vil kunne miste kontrollen med sit forbrug. Her er bekymringen i særdeleshed koncentreret om, hvordan børn og unge skal kunne administrere spil, der er så tilgængelige, som det umiddelbart tegner. Således er de umiddelbare reaktioner da også, at de nye elektroniske medier åbner uendelige muligheder for udbyderne, men at forbrugerne må følge med på godt og ondt. Frygten ses særlig udtalt blandt de forbrugere, der er mindre net-vante og derfor har et mindre indarbejdet forhold til mediet. Generelt ses da også forestillingen om

spiludbyderne som pengemaskiner, der i høj grad burde kontrolleres af samfundets lovgivende instanser.

Endelig berøres tabet af arbejdspladser, som dog synes at være en bekymring på et spekulativt plan.

Som positive aspekter i forhold til det sociale perspektiv åbner der sig en ny mulighed for at komme i kontakt med mennesker verden over og på denne måde udvide sit netværk af sociale kontakter. Denne mulighed er overordentlig attraktiv for en gruppe mennesker, der dels ser det som et incitament til at skabe tværnationale bånd, dels ser at et interessefællesskab ikke kender geografiske grænser.

ACNielsen AIM's vurdering af det sociale perspektiv er, at det afspejler en ofte set skepsis overfor nye medier og deres påvirkning af samfundet. Der eksisterer således et element af teknologiangst og angst for fremmedgørelse, der bliver større og større, jo mindre man kender til og har erfaring med internettet. ACNielsen AIM vurderer dog, at der i større udstrækning er tale om en imaginær angst i forhold til de nye elektroniske medier og spil, end der er tale om en reel barriere, der vil afholde folk for at spille via de nye medier på internettet. Således vil man formodentlig se en langsom, men sikker diffusion af spil via kiosker til spil via elektroniske medier.

1.3.4 Det psykologiske perspektiv

Barriererne i forhold til det psykologiske perspektiv centrerer sig i høj grad omkring det faktum, at man ikke har en fysisk forankring af spiludbydere. Denne trussel figurerer som ved de andre perspektiver mere centralt blandt de mindre net-vante. Den manglende fysiske forankring bevirker en psykologisk usikkerhed omkring afsenders troværdighed. Eksempelvis kan en hjemmeside se dansk ud, men ikke være det.

Disse barrierer understreges endvidere af det faktum, at man mangler synlige beviser på, at man har spillet. Hvem kontrollerer, hvad spiludbydere og spillere foretager sig? Hvem er bagmænd? I denne forbindelse kommer forestillinger om en kriminel underverden, der kan misbruge både indbetalinger og oplysninger, til udtryk. Denne usikkerhed bunder endvidere i en generel usikkerhed omkring, hvad cyberspace bringer med sig.

Et vigtig psykologisk faktor for langt de fleste er, at spiloverskuddet går til et godt formål. Et par af de meget garvede spillere kærer dog ikke om denne faktor. De spiller udelukkende for at vinde penge til dem selv. Den anden og langt større gruppe mener derimod, at hvis over-

skuddet går til et godt formål, så er det for det første mere legalt at spille, og for det andet er det omvendt heller ikke så slemt at tabe. Selvom flere respondenterne forbinder Dansk Tipstjeneste med tryghed i et sikkerhedsmæssigt perspektiv, forholder de sig dog ikke udpræget loyale over for Dansk Tipstjenestes spil. Det vigtigste for denne gruppe er, at spillene er danske og har et godt formål i sigte.

En faktor, der virker motiverende for at kaste sig ud i spil på nettet, er potentialet for en øget spilintensitet. Det er overvejende mændene i begge grupper, der oplever dette som et stort potentiale, mens kvinderne i højere grad forkaster det. For mændene er det især tanken om at kunne spille med i et spil op til et minut før den endelige afgørelse, der virker attraktiv.

ACNielsen AIM vurderer, at det psykologiske perspektiv udgør en barriere i forhold til dels at gå på nettet eller bruge andre nye medier til at spille, dels at tilslutte sig udenlandske spil. Den største barriere udgøres af det forhold, at man ikke har hverken ansigt på eller kan stedfæste spiludbyderen. En anden barriere er, at man ikke ved, hvad spiloverskuddet går til. Det er dog vigtig at gøre sig klart, at en del af denne psykologiske modstand kan tilskrives en angst over for og utilstrækkeligt kendskab til de nye elektroniske medier. Dette afspejles klart i det faktum, at de net-vante ikke har samme psykologiske barrierer og allerede spiller på nettet og på udenlandske spil eller må karakteriseres som værende tæt på. Et øget kendskab til de nye elektroniske medier og en øget net-penetrering vil altså formodentlig langsomt udradere disse barrierer. Dette underbygges endvidere af, at nogle ser den potentielle øgede spilintensitet som et vægtigt incitament til at benytte elektroniske medier og tilslutte sig udenlandske spil. Dette incitament til at benytte elektroniske medier er dog i høj grad kønsbestemt – det er især mænd, der tiltrækkes af en øget intensitet.

1.4 Kommentarer til konkrete fremtidige spilscenarier

1.4.1 Scenarie I: Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet

Der er forholdsvis delte meninger om dette scenarie. Der er flere blandt de net-vante, der synes, at det er en attraktiv mulighed, mens de mindre net-vante meget karakteristisk har tvivlen omkring, hvorvidt det er sikkert at betale over nettet. På trods af denne tvivl prioriterer denne

gruppe alligevel dette scenario højt, da de senere i forløbet skal rangordne de fem konkrete bud på fremtidige scenarier. Karakteristisk for begge grupper er, at de oplever det som en spilmulighed, der ligger lige for. Nogle mener i den forbindelse, at det rent faktisk er muligt i dag. I forhold til spilgenre anses det ikke som noget egentlig nyt – udover at det er en ny distributionskanal for eksisterende spil i tillæg til de traditionelle.

Der nævnes to fordele: bekvemmelighed og tilgængelighed. Dette begrundes med, at spil og betaling kan finde sted over internettet, hvorfor man ikke længere ville være tvunget til at spille via de traditionelle udsalgssteder (kiosk/supermarked). Nogle enkelte peger på den slagside, at den ubegrænsede tilgængelighed kan give anledning til ludomani. Endvidere hersker der især for de mindre net-vante usikkerhed om betalingen. Interessant er det dog, at de selv kommer ind på, at det nok blot er et spørgsmål om tid.

Til imødegåelse af usikkerhed i forbindelse med betaling over nettet og ludomani fremkommer respondenterne uhjulpent med det løsningsforslag, at man kunne indbetale til en “elektronisk pengepung” a la Danmønt, eller at man slet ikke betaler med penge, men derimod spille-point, som man køber sig til. På denne måde ville der være en begrænsning i adgangen, hvis man skulle blive grebet af det. Denne foranstaltning ville i højere grad bringe usikkerheden i orden.

1.4.2 Scenarie II: Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet

De net-vante og de mindre net-vante vurderer dette scenarie meget forskelligt. De net-vante modtager scenariet med stor begejstring. Denne positive holdning er sammensat af flere forhold. Dels kan man få stillet sin lyst til brætspil, uden at man fysisk skal befinde sig samme sted som modparten, dels kan man stifte internationale kontakter. Der til er det et spil, som kræver personlig tankevirksomhed. Forbeholdene overfor scenariet ligger primært i, at man skal betale et gebyr til den givne spiludbyder. Omvendt er der nogle, som mener, at det er reelt nok, at spiludbyderen tager et mindre gebyr for som upartisk mellemmand at håndtere den økonomiske side af væddemålet og administrere spillesiden på internettet – blot størsteparten af beløbet går til gevinster til spillerne. Der er endvidere en begrænset frygt for at opgive specifikke oplysninger om kontonumre over nettet pga. risikoen for mis-

brug, men det opleves primært som et forhold, man kan tage hånd om med den rette teknik og de rette sikkerhedsforanstaltninger.

De mindre net-vante forholder sig mere kritiske til dette scenario. Deres største forbehold går på usikkerheden om udbyders intention og modspilleres ærlighed. Hvordan sikrer man sig, at man ikke bliver snydt. Hvordan ved man, hvor god modparten er? Hvordan kan man være sikker på, at spiludbyderne ikke selv spiller med og scorer kassen? Dette stiller krav til udbyderen. Denne gruppe kommer i øvrigt uhjulpet ind på, at de formodentlig ville have tillid til spillet, hvis det eksempelvis var Dansk Tipstjeneste, der var udbyder.

1.4.3 Scenarie III: Spille med om penge i gameshow/sports-begivenhed på tv.

De net-vante og de mindre net-vante vurderer også dette scenarie meget forskelligt. De net-vante er imidlertid delt i to. De mandlige respondenter tildales af, at spillene ville blive mere intense og dermed mere spændende. De er dog lidt betænkelige ved, at de kunne komme til at spille for meget/for et for stort beløb. De net-vante kvinder er derimod afvisende.

De mindre net-vante er enige om, at idéen er god nok, og at det ville være sjovt og spændende at prøve. De har dog store forbehold med hensyn til sikkerheden. Der er en generel modstand imod det at udlevere kontonumre/personlige oplysninger fra flertallet dog ikke fra alle. De net-usikre kommer efter nogen diskussion til den konklusion, at hvis udbyderen eksempelvis var Danmarks Radio/TV 2, så ville de være trygge, fordi det så er styret via dansk lovgivning og dermed er under statslig kontrol. Endelig tilkendegiver de mindre net-vante, at denne spiltype skal være et tilvalg, så man ikke konstant bliver forstyrret af spiltilbud, der ingen interesse har.

1.4.4 Scenarie IV: Spille med om penge i forbindelse med en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP)

Dette forslag modtages forholdsvist negativt i begge grupper. Der er dog en mindre fraktion blandt de net-vante – udelukkende mænd – der er tiltrukket af muligheden.

Ligemeget om man er tiltrukket eller frastødt af dette scenario, er respondenterne meget optaget af, at man skal have mulighed for at kunne vælge til og fra. Man skal altså aktivt tilkendegive, hvis man i et

givet tidsinterval i forhold til en given sportsbegivenhed ønsker at modtage spilletilbud.

En enkelt respondent ser fordelene i, at man kan koncentrere sig om selve sportsaktiviteten, fordi man ikke skal bevæge sig væk fra eksempelvis travbanen. En anden respondent ser en ny finansieringsmulighed i scenariet: Så længe man er tilmeldt som modtager af en given udbyders spil via WAP, så får man sin telefonregning (delvis) betalt.

1.4.5 Scenarie V: Hurtige spil over internettet, der er gratis

Generelt modtager de net-vante dette scenario mere positivt end de mindre net-vante. Der er dog det tydelige fællestræk for de to grupper, at kvinderne modtager scenariet mere positivt end mændene. Det, der primært tiltaler dem, er et element af shopping, at der intet er at tabe, og at man kan spare point op. En enkelt kvinde i den net-vante gruppe er dog helt afvisende, men det er hun generelt overfor at shoppe over nettet.

De mindre net-vante er mindre positive, fordi denne spiltype vil tage ens tid og måske fremprovokere ludomani. Der er dog generel enighed blandt de net-usikre om, at det ville være sjovt et par gange, men så ville interessen formodentlig aftage, bl.a. fordi det bliver for kommercielt med de mange reklamer.

Begge grupper peger interessant nok på, at de små gratis spil hurtigt bliver kedelige, hvis der 'kontinuerligt' er trækninger, fordi man fratages den velkendte ugelange drøm om den store gevinst, der er drivende for ens spillelyst.

1.4.6 Prioritering af scenarier

Nedenstående skema er en oversigt over, hvordan de to grupper rangordner de fem konkrete fremtidsscenarier ud fra kriteriet om, hvad der ville kunne tiltrække den enkelte. I den forbindelse skal det tilføjes, at der var langt større uenighed blandt de net-vante, hvorfor prioriteringen for denne gruppe i højere grad er et fortolket konsensusbillede, end hvad der gør sig gældende for de mindre net-vante.

	De net-vante	De mindre net-vante
Vindere/Foretrukne scenarier	S 5: Hurtige spil over internettet, der er gratis S 2: Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet	S 1: Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet S 3: Spille med om penge i gameshow/sportsbegivenhed på tv
'Måske' scenarier	S 3: Spille med om penge i gameshow/sportsbegivenhed på tv	
Tabere/Afviste scenarier	S 4: Spille med om penge i forbindelse med en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP) S 1: Eksisterende spil om penge, der kan spilles over internettet	S 2: Traditionelt underholdningsspil om penge på internettet. S 4: Spille med om penge i forbindelse med en sportsbegivenhed via en mobiltelefon (WAP) S 5: Hurtige spil over internettet, der er gratis

Bilag til rapporten

268

Spil i fremtiden

1. Hovedpunkter fra interviews

I de følgende afsnit præsenteres de personer som Fischer & Lorenz har interviewet i forbindelse med udredningen. De holdninger, der er udtrykt tilhører de enkelte interviewpersoner og er dermed ikke udtryk for Fischer & Lorenz' holdninger.

Carl Williams, head of interactive TV, Nordisk Film, Danmark

Nordisk Film er en af de helt store spillere i det danske mediebillede. De har en afdeling for interaktiv TV der arbejder med en række projekter i ind- og udland. Bl.a. arbejder man sammen med Tipstjenesten om et lotteriprojekt.

Nordisk Film vurderer, at interaktiv TV kan blive en storspiller i kampen om at blive den foretrukne adgangsvej til internettet fra danske hjem, og at internet og TV i det hele taget vil smelte sammen til et integreret medie.

Carl Williams fortalte, at Sky Television har knap 3 mio. Set Top Bokse ude i engelske hjem. Der tilbydes e-mail, spil og udvidede TV-funktioner. Sportsbetting er i forsøg.

Tahir Siddique, medstifter, Play Off, England / Danmark

Play Off blev etableret i 1998 med en hjemmeside, hvor man kunne se odds på forskellige spil som danskere interesserede sig for. Play Off blev etableret fordi man mente, det måtte være muligt at tilbyde bedre odds end Tipstjenesten og samtidig tilbyde et mere fleksibelt spil. Play Off blev etableret som et aktieselskab i England med en startkapital på ca. 3 mio. kr.

Play Off oplevede, at det var svært at komme i gang, da man ikke kunne oprette en bankkonto i Danmark og heller ikke kunne benytte PBS' kreditkortløsning på internettet. Det har betydet, at man i stedet benytter en tysk kortindløser.

Det tager ca. 2-3 år at etablere sig som bookmaker. Men Play Off

oplever nu, at det er rentabelt at drive virksomheden. Tahir Siddique vurderer, at der skal ca. 1. mio. kr. i omsætning pr. uge for at drive en mindre bookmaker i Skandinavien. Ca. 70% af kunderne benytter internettet, resten bruger telefon og fax. Play Off har 3 ansatte i England og 3 på et informationskontor i Danmark.

Play Off oplever, at det er vigtigt at kunne tilbyde danske spil. Det vil sige damehåndbold, ishockey og også 1. divisionsfodbold foruden superligaen og udenlandske ligaer.

Play Off tilbyder spil helt frem til 5 minutter før spilstart og kan levere resultater via en SMS svarservice på mobiltelefon.

WAP forventes at blive en vigtig salgskanal for sportsvæddemål. Men Play Off afventer en større gennemtrængning af WAP på mobilmarkedet, før man igangsætter denne tjeneste.

Play Off vurderer, at ca. 80% af kunderne er trofaste, mens ca. 20% shopper rundt til de bedste odds. Det er blandt de 20% at de store penge findes. Play Off kalkulerer med en tilbagebetaling på 80%.

Martin Thorborg, marketingdirektør, Jubii, Danmark

Martin Thorborg, der er en af grundlæggerne af internetsøgetjenesten Jubii, har gennem de seneste år været med til at opbygge en af Danmarks mest succesfulde virksomheder på internettet. Jubii har konstant gennem de seneste år været Danmarks mest besøgte hjemmeside. Det har Jubii opnået ved at tilbyde søgemaskiner og underholdning på internettet.

Martin Thorborg påpeger at der allerede findes lotterier på internettet – også blandt humanitære organisationer.

Kapow (www.kapow.dk) samarbejder med Ekstrabladet om en oversigt over udenlandske bookmakers odds.

Martin Thorborg siger, at situationen i Danmark medfører, at penge flytter ud af landet (primært til bookmaking). Disse penge kommer aldrig hjem igen – og undgår dermed beskatning. På den måde lærer man en hel generation at omgå reglerne. Det viser også, at national regulering ikke virker, fordi internettet og spil ikke er et nationalt fænomen. Og når man har med internet og teknologi at gøre, opstår der nye muligheder hurtigere end lovgiverne kan stoppe dem.

Martin Thorborg mener, at slaget stadig kan vindes af Danmark ved at fjerne monopollet på spil – og dermed også på internettet. Danske spillesteder skal certificeres af myndighederne og betale en rimelig af-

gift. Det vil give forbrugerne et attraktivt spillemarked under ordnede forhold og med en høj grad af sikkerhed. Man kunne lave en garanti-fond a'la rejsebranchens. Derved bliver størstedelen af spilleprovenuet i Danmark

Jubii forbereder spil på internettet, hvor man kan vinde 'Jubs', der kan veksles til Jubii merchandise, som T-shirts, krus etc. Det vil forberede spillerne på rigtige spil, hvis det bliver lovligt i Danmark. Indtil det sker, er spillene med til at trække flere brugere til Jubii's hjemmeside.

Om fremtiden siger Martin Thorborg: Sportsspil. Det falder i tråd med 'The Dream Society', hvor sport er lig med 'ægte oplevelser' der giver anledning til heltedyrkelse i endnu højere grad end i dag. Mobiltelefonen bliver et vigtigt medie når man skal spille. På travbanen behøver man f.eks. ikke at stå i kø for at spille, hvis man kan gøre det hurtigt og enkelt via telefonen. Aktiekulturen flytter grænser hos forbrugeren.

Martin Thorborg vurderer at danskerne ikke er så hysteriske omkring registrering som amerikanerne er. Bl.a. fordi der er en udbredt tillid til at de regler der findes på området bliver overholdt.

Birger Hauge, direktør, A/S Brandts.com, Danmark

Birger Hauge har som formand for Børnehjælpsdagens Lillebrorlotteri oplevet den danske lovgivning på egen krop. Bortlodningscirkulæret fra 1994 fastslår, at spil ikke må distribueres via elektroniske terminaler. Det betød bl.a., at PBS ikke turde medvirke med en betalingsløsning. Børnelotteriet blev således forhindret i at gå på internettet og Birger Hauge vurderer at man gik glip af ca. 2 mio. kr. til humanitære formål. Det er paradoksalt, når telefonlotterier forekommer næsten dagligt på TV – ring til et 900-nummer til overpris og deltag i trækningen om præmier.

Birger Hauge påpeger at reklamefinansierede lotterier altid har eksisteret – i form af kuponhæfter og lignende. Klasselotteriet har i dag muligheden for at virke på internettet, men de går tilsyneladende ikke i gang. I Quebec har der eksisteret on-line lotto siden 1990.

Fremtiden tilhører de internetbaserede spil og måske især de mobile spil. Tipstjenesten bliver kørt agterud, hvis de fortsætter i den nuværende form. De tilbyder lavere odds og dårligere gevinster end det øvrige spilleudbud på internettet. internetbrugere er generelt mere spil-

lelystne end befolkningen som helhed, vurderer Birger Hauge. Fremkomsten af nye spil har altid udvidet markedet.

Peter Andersson, direktør, SSP Interactive Sports Betting, England / Sverige

SSP blev grundlagt i 1976 i London af svenskeren Peter Andersson. Dengang var der primært tale om telefon og postordre spil. I dag sender man ikke længere kuponer ud til kunderne. Det foregår via fax og internet. Der er 85 ansatte – hvilket er et fald i forhold til før man gik på internettet.

SSP henvender sig i dag på nationale sprog til følgende lande: Danmark, Tyskland, Spanien, Kina, Frankrig, Belgien, Holland, Italien, Norge, Finland, Sverige, Thailand, Japan og Rusland.

Peter Andersson er af den grundlæggende mening, at Romtraktaten giver ham ret til at etablere sin forretning i ethvert EU-land og sælge bookmakingydelse i ethvert EU-land. Han er i færd med at afprøve lovgivningen i Sverige, idet han har anlagt sag mod den svenske regering, der har lukket en SSP bookmaking-shop i Sverige.

SSP ser gerne, at man tillader etablering af bookmakere i Danmark. Han vil gerne betale evt. licens og skat. Dog mener han, at hans engelske licens burde være tilstrækkelig i Danmark.

SSP opererer med en tilbagebetaling på 70%.

SSP vurderer, at en væsentlig del af spillet også i fremtiden vil foregå via automater og fysiske butikker. Dermed har man muligheden for at forblive anonym – man skal ikke forklare ægtefællen hvad de poster på f.eks. telefonregningen drejer sig om. For SSP er internettet blot endnu en salgskanal, og WAP skal nok komme – men ikke endnu.

Om Tipstjenesten siger SSP: Hvorfor skal Staten være spilleoperatør – den er ikke professionel og ved ikke nok om spil.

Timothy Ewing, president, Uproar Europe, England / USA

Uproar startede i 1995 i Budapest med softwareudvikling. I 1996 etablerede man de første hjemmesider med spil. I dag er Uproar blandt de 40 mest besøgte hjemmesider i verden og endnu højere på listen, hvis man ser på hvor meget tid brugeren tilbringer på hjemmesiden.

Uproar, der har internetguruen Esther Dyson i bestyrelsen, er i færd med at gå på Nasdaq-børsen i New York.

Uproar tilbyder spil på internettet. Ikke væddemål og lotto, men

underholdningsspil, hvor man både kan vinde point og penge. Det hele er finansieret af annoncer og sponsorer. Dermed koster det ikke noget for forbrugeren – ud over hans opmærksomhed. Uproar forventer at være profitabel i andet halvår 2002.

Uproar er etableret i Skandinavien gennem et selskab i Norge. Herfra vil man bearbejde Sverige, Finland og Danmark. I hvert enkelt land vil man søge samarbejde med hjemmesider, der allerede har høj trafik.

Uproar har specialiseret sig i multi player spil. Det vil sige spil, hvor man spiller med / mod andre spillere. Tim Ewing siger, at det er vigtigt at spilleren ikke føler, at han er alene om at spille, han skal helst føle, at han er en del af et fællesskab. I de fleste af spillene kan spillerne chatte med hinanden under spillet.

Uproar vurderer, at gratis lotto konceptet er særdeles interessant og overvejer at introducere det.

Uproar indsamler information om sine spillere: alder, køn, uddannelse, indkomst, civilstand etc. De fleste spørgsmål er frivillige at svare på. Men folk har generelt ikke noget imod at svare. Informationerne sælges ikke videre til annoncører, men bruges til at målrette annoncerernes reklamer til de enkelte brugersegmenter. Viden om den enkelte forbruger bliver dermed hos Uproar, mens aggregeret information kan præsenteres for annoncørerne, når annoncepriser skal forhandles.

Uproar producerer også spil til interaktiv TV. Man har en kontrakt med Cable & Wireless om at levere spil til deres kabel-TV kunder i USA. Indtil videre har man 4.000 spillere ud af 60.000 interaktive TV kiggere.

Alex Nielsen, Salgs- og marketingdirektør, Dansk Tipstjeneste AS

Dansk Tipstjeneste AS (DT) blev stiftet i 1948. Tipskuponen var det eneste produkt frem til 1989, hvor Lotto blev introduceret. Siden er flere spil blevet introduceret, bl.a. skrab, Oddset og flere spil i samarbejde med TV.

Ifølge Alex Nielsen vil DT introducere spil på internettet i efteråret 2000. Det vil i første omgang dreje sig om et pilotforsøg, som skal omfatte 1000-1200 spillere, der tilbydes at spille på "Den Lange" i Oddset. Det er meningen at dette spil skal udbredes generelt efter pilotperioden. På længere sigt vil DT ud over de nuværende spil også

tilbyde andre former for spil. Spil, der udelukkende baseres på internettets præmisser forventes indført et stykke ud i fremtiden.

DT følger en strategi med to hovedelementer. Dels vurderes hvilke spil, der er interessante nu og i fremtiden, dels vurderes hvilke distributionskanaler, der skal benyttes fremover. Ifølge Alex Nielsen ønsker DT at distribuere spil gennem såvel forhandlere i detailhandlen, som via elektroniske medier som internet, mobiltelefon og interaktiv TV. DT vurderer, at de elektroniske medier på længere sigt vil kunne dække en pæn del af omsætningen.

Det er DT's ambition at blive de danske spilleres foretrukne spillested på internettet. Det vil DT skabe gennem en helhedsløsning, der omfatter såvel kendte spil, som nye der introduceres i de kommende år. Desuden vil DT opbygge et "videnscenter" med oplysninger om klubber, spillerhandler, skader og lignende. DT overvejer endvidere, om man skal tilbyde morskabsspil for at skabe interesse for DT blandt yngre spillere, der ikke har samme loyalitet som ældre spillere.

Som den veletablerede spiludbyder i Danmark vil DT dog ikke risikere at sætte spillernes tillid over styr. Det betyder, at dyder som troværdighed, driftsikkerhed og stabilitet vægtes meget højt – også i forbindelse med den forestående entré på internetscenen. Prisen for at holde fast i disse dyder er, ifølge Alex Nielsen, at det tager længere tid at introducere nye spil.

I forbindelse med introduktionen af internetbaserede spil er Alex Nielsen godt klar over, at DT – som den store danske udbyder – kommer til at investere i en markedsføringskampagne, som også andre spiludbydere på internettet kan have gavn af (hvis DT generelt overbeviser spillerne om, at det er godt at spille på internettet, er det nærliggende at tro at spillerne også vil have lettere ved at skifte til andre internetbaserede udbydere af spil). Alex Nielsen tror dog på, at mærkevareeffekten, sikkerheden, etikken og kendskabet er tilstrækkelige store konkurrencefordele til at spillerne vælger det "kendte" og dermed DT.

Alex Nielsen ser den store mængde "gratis" spil på internettet som en stor trussel. Da skrabespillene blev givet fri i 1995, dukkede der mange mindre seriøse gratis skrabespil op. Det resulterede i at skrabespillenes generelle troværdighed faldt med det resultat at omsætningen på betalte skrabespil faldt med over 30% på et år. Forbrugerne blev generelt trætte af de mange udbud og havde hertil vanskeligt ved at adskille de gode spil fra de mindre gode. De mange dårlige oplevelser

med “manglende” vindere gav den effekt, at mange spillere helt holdt op med at spille. Alex Nielsen frygter, at den samme effekt vil kunne opleves på internettet, hvis spil her bliver en allemands vare. I øvrigt bemærker Alex Nielsen, at der ikke er noget på internettet som er “gratis”. I de gratis spil betaler spilleren indirekte via interesserede sponsorer med informationer om købsvaner, husstandsforhold, etc.

Alex Nielsen vurderer at den eksisterende lovgivning ikke giver DT optimale betingelser for at tage konkurrencen op med de udenlandske spiludbydere på internettet og især de mange “gratis” spil som p.t. hastigt kommer ind på markedet. Ideelt set burde reglerne strammes op med hensyn til mulighederne for at udbyde spil på internettet. Spil på internettet bør ikke gives frit i Danmark, mener Alex Nielsen. En sådan lempelse af lovgivningen vil kunne medføre, at mange små spiludbydere vil opstå – med den konsekvens, at der ikke vil være en enkelt stærk dansk udbyder, som kan konkurrere med udenlandske initiativer.

Såfremt lovgivningen ikke generelt strammes op, vil internettet kunne blive til et virtuelt sted for personer med kortsigtede hensigter og som ikke opererer på et marked efter fornuftige moralbegreber, men som i stedet styres af udsigten til en hurtig profit. Alex Nielsen vurderer, at en lempelse af adgangen til at udbyde spil på internettet vil kunne medføre sociale og sundhedsmæssige konsekvenser for befolkningen.

Alex Nielsen anfører samtidig, at man ikke blot kan se spillov-givningen i et rent dansk perspektiv. Man må skele til EU-lovgivningen, og herunder oplystes, at de mange nationale spilleselskaber under WLA (World Lottery Association) arbejder sammen om et code of conduct som vil skulle regulere, hvordan de nationale spilleselskaber agerer på internettet og dermed ikke konkurrerer med hinanden på tværs af landegrænserne til skade for de enkelte landes overskudsformål til almen-nyttige formål, sociale, kulturelle, idrætslige formål osv.

Der vil derfor blandt disse landets statslige spilleselskaber være, ikke alene forståelse for, men direkte ønske om, at de nationale lovgivninger forbyder spil til udenlandske kunder. Samtidig har EU-domstolen tilsluttet sig det hovedsynspunkt, at spil reguleres nationalt ud fra sociale og ordensmæssige hensyn. Det synes derfor at være en opgave, påpeger Alex Nielsen, at gennemføre en lovgivning der gensidigt forpligter (indledningsvist EU-landene) til at kriminalisere internetudbydere, der i et land udbyder spil til publikum i et andet land.

2. TRUSTe notat om selvregulering

Notatet er fra 5. april 2000.

The Role of Privacy and the internet

Electronic business is unimaginable without the processing of personal data. An impediment on the further development of electronic commerce is the fear of consumers that the information they provide (consciously or not) will be used in ways they would not authorize. It is unanimously assumed and supported by market surveys and opinion polls that a climate of sustained confidence is essential for maintaining the growing potential of the information society.

Not only personal data processing, but also personal data protection has become a business in the networked economy. A new 'privacy protection industry' is springing up with services helping online consumers to get better control of the use of their data. Nearly every week new privacy protection services or tools are announced. The wide variety of services and the constant development of new creative ideas in this domain is undoubtedly a very positive evolution. As in every other sector however creativity, innovation and competition has to be combined with a certain degree of standardisation. Even if it were only for the achievement of some degree of uniformity, or at least a benchmark by which to judge that various products and services can be evaluated on the basis of well-established criteria, standardisation of some manor would appear a justified aim.

An initiative is also necessary for two other reasons. It is impossible to deny that the protection of the individual with regard to the processing of personal data in the context of global electronic business remains problematic, despite the wide range of regulatory initiatives in this area. Every company willing to start up global e-business in full respect of all applicable national and international rules on personal data protection, experiences the lack of clear and practical rules on how to behave or comply in this respect. This is not an ideal situation.

In Europe the processing of personal data has to comply with the European Data Protection Directive (EC/95/46). This provides only for a general framework and much of the effectiveness of the protection envisaged will ultimately depend on the various member state implementation mechanisms. The major affected parties to this legislation

275

*En udredning
om internetspil
i Danmark*

seem to concur on the need for some general guidelines to compliment the provisions of the directive.

And then there is the on-going discussion between the EU and the US about the international transfer of personal data and about the 'adequacy' of the self-regulatory approach favoured in the US. This puts into the spotlight the inherently different transatlantic approaches towards the issue of personal data protection – legislation as opposed to industry led self-regulation.

As this is being written we appear to be in the end game of the political discussions. We await the actual member state ratification of the diplomatic proposals. However it seems clear that there is a need on a global scale to initiate discussions with all interested parties on how to behave with regard to the protection of personal data.

There seems to be a broad agreement on the need for some set of recognized practices and procedures in this area. Regulators want to see mechanisms producing effectiveness and accountability. Businesses want to embed compliance into existing business practices using existing mechanisms. They are looking for a solution to remove uncertainty and that is scaleable so as to minimise the cost aspect. Consumers for their part are looking for mechanisms that will inspire confidence, substance and an element of independent assurance.

What concerns us is the situation as it stands today. The push for some form of Standardisation will take time – a minimum of half a dozen internet years at best. One only has to look at how long the EU Directive took from conception to delivery – in excess of 6 years – and how even today some Member states are being sued for failure to meet the enabling legislation timetable to understand that waiting for any certainty in this area is going to require at the very least, considerable patience.

In the US, the notion of self-regulation on privacy would appear to reign supreme. With the exception of 'special' situations, such as the Children On Line Privacy Protection Act which covers the risk to under 13 year olds and the prospect of some regulation in the Medical field, on-line privacy is a voluntary undertaking. However, the above Business Week statistics reveal how important this issue is to the internet Business Model. As a consequence there has been a proliferation of industry led approaches to address this concern.

From Privacy Enhancing Technology solutions which look to embed

in either the web site owner's operating system or the consumer's, technological means to protect privacy to Web Seal programs, which adopt rules of conduct which the Web site owner agrees to comply with in return for a visible seal of approval, the US has demonstrated that it recognises this as a key issue. And very recently, there has been several calls to put the Web seals on a regulatory basis, by empowering the Federal Trade Commission to administer a government run e-commerce seal program, and so answer the criticism of lack of enforcement that is levelled at the current seal programs.

Undoubtedly the recent 'case law' has brought about this move to follow what already exists in Europe, namely a regulatory environment in this matter. It is clear that privacy violations, whether real or perceived, have left the realm of internet etiquette and are now a tangible business problem that can damage your brand and cost you money. Just take a look at the recent DoubleClick, RealNetworks or Amazon.com instances. From a recent speech by President Clinton, who said to the e-commerce industry 'Protect on-line Privacy or the Feds will', to the surge in demand for Privacy Officers in the Digital world, we can see just how important this matter has become.

If we turn now to our specific experience, we demonstrate this increasing awareness. Started in late 1997 as an industry led program we have seen applications and licensed sites accelerate exponentially. We have witnessed a surge from 70 licenses in January 1997 to 500 in January 1998 to 1300 in January 2000. We have 500 applications pending and are approving nearly 200 a month. The Truste Seal is the most highly rated impression on view figures on the internet, scoring 4 times as many as the next closest, AOL.

What can we conclude from this? Business realises that it is no longer acceptable not to respect privacy. Even in the absence of a regulatory environment, the correct handling of privacy is at the very heart of a successful e-commerce strategy.

The European Situation

Unlike the US, Europe has a regulated approach to Privacy. The EU 95/46 Directive by and large takes the OECD guidelines as laid down in 1980 as its Privacy framework. This Directive was passed into European Law in October 1998 and Member states now have a mandatory requirement to pass enabling legislation to make the EU Directive

National law. This however has not yet been universally achieved across Member states, to the extent that Denmark, Germany, France, Ireland, Luxembourg and the Netherlands are all being sued by the European Court of Justice for failing to notify the implementing measures within the deadline prescribed by the Directive.

However, it seems likely that eventually, all will be enabled. What is also clear that Member states can have their own National laws on Privacy. Thus in Germany for example, it is national law that the right of anonymity should be offered to those wishing to transact on-line.

However, it is clear that the de facto situation in Europe and for that matter in Denmark is that Privacy is regulated and at the very least, on-line businesses whether gaming or otherwise, have to comply with the EU Directive.

Therefore, we need to look at this Directive in some detail:

Whereas data-processing systems are designed to serve man; whereas they must, whatever the nationality or residence of natural persons, respect their fundamental rights and freedoms, notably the right to privacy, and contribute to economic and social progress, trade expansion and the well-being of individuals; [EU Oct95, Paragraph 2]

Referencing Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the general principles of European Community law, the Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data seeks to ensure a high level of protection of the right to privacy within the European Community.

The key points are stated immediately in Article 1:

1. In accordance with this Directive, Member States shall protect the fundamental rights and freedoms of natural persons, and in particular their right to privacy with respect to the processing of personal data.
2. Member States shall neither restrict nor prohibit the free flow of personal data between Member States for reasons connected with the protection afforded under paragraph 1.

Personal data refers to any information relating to an identified or identifiable natural person (data subject), where this identifying pro-

cess can be either direct or indirect. The processing of personal data includes collection, recording, organization, storage, adaptation, alteration, retrieval, consultation, use, disclosure by transmission, dissemination, or even destruction of personal data.

The standard limitations apply after all, according to the Treaty on European Union, public safety, defence, State security or activities of the State in the area of criminal laws fall outside the scope of Community law; this also includes the safeguarding of the economic well-being of the state. Interestingly, the economic well being of the state includes taxation, budgetary, and monetary matters.

The intent of the Directive is that personal data must be processed fairly and lawfully, collected for specified, explicit and legitimate purposes, is necessarily accurate, and is not kept for any longer than is necessary for the purposes for which the data were collected [EU Oct95, Article 6]. Essentially, personal data can not be collected arbitrarily, and the collection of this data must meet some pre-specified requirements: what is the nature of the use, how much personal data is in fact needed for such a use, and the duration of time where this data is valid and accurate.

Personal data may only be processed under a specific set of requirements as well. The data subject must unambiguously give consent for the gathering and processing of this data. If this is not the case, then necessities must arise: processing is necessary for the performance of a contract, for compliance with a legal obligation, for the performance of a task carried out in the public interest, or if it is necessary in order to protect the vital interests of the data subject.

Even more emphasis is placed particularly on special categories of data, where processing is prohibited. These special categories consist of data that reveal racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade-union membership, and the processing of data concerning health or sex life. Limitations still do apply here too, such as employment law, or if the processing is in the vital interests of the individual.

Once this data is gathered, Article 17 dictates that it must be processed in a secure manner to protect the personal data against accidental or unlawful destruction, accidental loss, alteration, unauthorised disclosure or access, in particular where the processing involves the transmission of data over a network. The issue of transfer becomes

even more applicable within Articles 25 and 26 on transborder data flow.

“Adequacy” and Transborder Data Flow

The intent of the European Union in this particular arena is to harmonize legislation in order to develop and sustain the Internal Market, and to avoid any fracturing of this market due to differing standards and policies. Prior to legislation, consultation and harmonization occurred on existing policies in Member States, and the final directive is passed into law, where all Member States have to meet the requirements stated within the law. In efforts to sustain the Internal Market, fractures may be created in the Global Market, but these fractures are often deemed acceptable, as is the case with transborder data flows.

The Member States shall provide that the transfer to a third country of personal data [for processing] may take place only if [...] the third country in question ensures an adequate level of protection. [EU Oct95, Article 25]

A white list and a black list of countries are created based on their adequacy of protection of personal data. Once on the black list, member states shall “take the measures necessary to prevent any transfer of data of the same type to the third country in question” [EU Oct95, Paragraph 4]. It has been found that the US fits such a condition, and by Paragraph 5, the European Commission has to “enter into negotiations with a view to remedying the situation”. Article 26 does allow a case-by-case approach to the transfer of data providing adequate mechanisms are in place.

An example can be drawn from the German archives for such a case on data protection. Germany has long had strong data protection regulations. In 1994, German National Railway created an agreement with Citibank where the personal data of millions of German citizens was to be processed in the US. The news of this triggered a public outcry, and the German data protection authorities stated that the arrangement would be prohibited unless an acceptable method could be devised to protect the privacy of the cardholders [Davies]. After subsequent negotiations, Citibank was forced to make significant changes in the way it manages customer information, and resulted in “a substantial expenditure of resources to implement” [Davies].

“Adequate Protection” is, however, a value-laden term. Recalling

the philosophy of the EU movements, the purpose of data protection is to afford protection to the individual about whom data are processed. This is typically achieved through a combination of rights for the data subject and obligations on those who process data [EU Jul98]. In Europe the tendency has been to establish these rules into law, which has provided for the possibility of non-compliance to be sanctioned and for individuals to be given a right to redress, and the establishment of enforcement mechanisms [EU July98]. These laws also allow for the indisputable declaration of data collection principles, which are key to data protection. From the principles, adequacy of data protection is gauged. The principles are as follows:

1. the purpose limitation principle – This is a key principle: data should be processed for a specific purpose and subsequently used or further communicated only insofar as this is not incompatible with the purpose of the transfer.
2. the data quality and proportionality principle – Requires that data integrity be maintained, i.e. data should be accurate and, where necessary, kept up to date. The data should be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are transferred or further processed.
3. the transparency principle – individuals should be provided with information as to the purpose of the processing and the identity of the data controller in the third country, and other information insofar as this is necessary to ensure fairness.
4. the security principle – The storing of the data must be done by a controller with technical and organisational security measures that are appropriate to the risks presented by the processing.
5. the rights of access, rectification and opposition – The individual should have a right to obtain a copy of all data relating to him/her that are processed, and a right to rectification of those data where they are shown to be inaccurate. In certain situations he/she should also be able to object to the processing of the data relating to him/her.
6. restrictions on onward transfers – Linking heavily to transborder data flow, this principle requires that further transfers of the personal data by the recipient of the original data transfer should be permitted only where the second recipient (i.e. the recipient of the

onward transfer) is also subject to rules affording an adequate level of protection.

Examples of additional principles applied to specific types of processing are:

- i. sensitive data – where 'sensitive' categories of data are involved, additional safeguards should be in place, such as a requirement that the individual gives his/her explicit consent for the processing.
- ii. direct marketing – where data are transferred for the purposes of direct marketing, individuals should be able to 'opt-out' from having his/her data used for such purposes at any stage.

When these are written into law, as is the case with the EU Data Protection Directive, all that is required to support it is a good level of compliance, support to assist individual subjects, and the right to redress. This is what the EU considers to be adequate protection. However we must consider that some other countries, particularly the US, do not have any legislative controls, and thus arises the problem that is prescribed in Article 26.

Article 26 outlines a conflict of intentions among countries regarding data protection, with measures and resources, however the implementation is difficult. The EU has considered solutions to the arising conflicts such as the creation of a White List of countries that are generally positive in their policies towards data protection. However, some countries do not have consistent laws, and others have federalist structures that allow variances between each state [EU June97]. Meanwhile, creating an industry-specific list, such as a list of all Medical Insurance providers within Canada is also unlikely to work because industry rules are not unilateral, nor necessarily enforceable.

The EU is taking this problem very seriously, particularly in the transfer of data that pose particular risks to privacy, and these data types happen to be particularly relevant in today's budding networked society. Working Groups and Parties of the European Commission are commissioned to create reports and implementation updates regarding the Data Protection Directive; one such group is working on the issue of Transfer of Data. The following is a list of criteria regarding the type

of data and transfers that are deemed important to consider in the Transborder flow:

- those transfers involving certain sensitive categories of data as defined by Article 8 of the directive;
- transfers which carry the risk of financial loss (e.g. credit card payments over the internet);
- transfers carrying a risk to personal safety;
- transfers made for the purposes of making a decision that significantly affects the individual (such as recruitment or promotion decisions, the granting of credit, etc.);
- transfers which carry a risk of serious embarrassment or tarnishing of an individual's reputation;
- transfers which may result in specific actions which constitute a significant intrusion into an individual's private life, such as unsolicited telephone calls;
- repetitive transfers involving massive volumes of data (such as transactional data processed over telecommunications networks, the Internet etc.);
- transfers involving the collection of data in a particularly covert or clandestine manner (e.g. internet cookies).

[EU June97]

“If the data collected by a cookie or profile links to the name of a specific European individual, it can trigger the directive,” says Peter P. Swire, a law professor at Ohio State University. This is clearly not only about data protection and data integrity; the EU's case is based around personal privacy.

European citizens are granted rights that many other citizens around the world do not have: right to access their data, right to know where the data originated, the right to have inaccurate data rectified, the right to withhold data, and the right to recourse. Moreover, the EU is willing to fight for the sake of their citizens with any third country outside the Union that deals with their citizen's data that does not have adequate measures. It is already occurring, actually.

American Airlines (AA) was instructed to delete all health and medical details on Swedish passengers after each flight, by the Swedish Government. The only exception to holding on to this consumer in-

formation regarding their allergies, dietary needs, etc., follows from the Directive (Article 26.2a), would be if there is explicit consent from the individual. The catch is that this information was routinely kept on a database, being the SABRE reservation system, which is located within the US. Despite appeals to courts on this decision based on convenience and practicality, the decision was sustained. The decision, at last report, rests with the Sweden Supreme Court, but the export and processing of medical data has been suspended.

This brings us to the recent announcements concerning 'Safe Harbour' and the EU-US political accord. This will enable US industry to conduct business with Europe under strict data privacy conditions. So that where US companies to 'safe harbour' guidelines they would be deemed to comply with the EU privacy legislation. Self-regulatory bodies such as Truste and BBB on-line will administer such safe harbours. Financial Services are outside of this agreement, since there is impending legislation in this sector specific area.

UK Gaming Situation: Budget Update

In the UK there have been some recent developments. Littlewoods, UK's biggest private company, said it would offer prize of £2mm (biggest on the web) as part of a multi-million £ strategy to take its pools, betting and lottery businesses on line.

The group's website – Bet247 – is up and running. Littlewoods also plans to be the 1st co to offer gaming and betting on WAP phones through a joint venture with BT Cellnet (UK's 2nd largest mobile operator) to be launched next month.

As well as football pools with a jackpot of £2mm, Littlewoods will operate the UK's 1st internet lottery site, Prizebuster.

This will be based on the results from the National Lottery and will offer prizes of £400 and £5000 for players who guess 3 or 4 of winning numbers correctly.

The site will also offer as spot the ball competition, with £1000 for a £1 stake and the chance to bet on 'big matches', such as numbers of goals, off sides, corners, bookings etc, through a partnership with BSKyB's Sky Sports Channel.

UK customers would be able to bet tax free on the site until 31

March, after which there will be a review depending on UK Govt's does to help UK Betting industry in the forthcoming budget.

Hilton and Coral have been pressing for a reduction in betting duty to 3% from current 6.78%

Phase 2 of Littlewoods internet strategy will see in July an initiative targeted at overseas customers.

Littlewoods was in talks with other potential partners for services, in particular interactive TV and ISPs.

UK Budget Update

Betting duty will be scrapped and replaced with new taxes on bookmakers aimed at coping with the rise of Internet gambling the Revenue announced March 21.

These plans follow warnings of a collapse in betting duty as punters use the web to gamble offshore. Most large UK bookmakers, William Hill and Ladbrokes now have offshore subsidiaries.

The Revenue set out 2 preferred options. The first would require companies to pay duty for every UK punter placing bets, although no duty would be levied on overseas bets. The second bases duty on the gross profits of the business – including offshore arms – so the punter does not see details of the tax. Ladbrokes commented that it shows that the Revenue recognises that the UK bookmakers cannot compete in the internet era unless the tax regime is radically altered. But the industry body, the Betting Office Licensees Association was disappointed that an alternative of cutting the betting duty levy wasn't considered.

3. TRUSTe notat om databeskyttelse i EU

Notatet er fra 13. april 2000.

Brief on conflicts of law in the context of data protection in the Internal Market

The purpose of this note is to describe conflicts of law in the context of data protection in the EU. The materiel rules on data protection has in the EU been harmonised by directives 95/46/EC and 97/66/EC (telecom).

Conflicts of law in the context of data protection concerns both civil

law and public law matters. As civil law matters is understood the relationship between two or more private parties, whereas public law matters concerns the legal requirements set up and enforced by national public authorities. Questions regarding data protection will normally be considered a public law issue. However civil law dispute may arise when it comes to disputes between the person registered and the person/business registering the person. This could be a contractual dispute regarding breach of an agreement to handle personal data, or as a claim for tort deriving from careless or abusive handling of personal data.

1. Public law requirements

The EU Treaty provides in articles 49 to 55 a fundamental EU principle of freedom to provide services within the Internal Market. It is the principle rule that Member States may not restrict the free movement of services from another Member State. The legal framework in the treaty leaves a rather wide option to restrict the free movement of services in fields not harmonised by community law if the restriction is legitimate and applied generally regardless of country of establishment.

Data protection has been harmonised in the EU and the principle rule is therefore that Member States may not restrict a business' activities from another Member State for reasons falling within the harmonised area. This is explicitly expressed in article 1 of directive 95/46/EC on data protection. The directive provides that each Member State shall apply national provisions where the processing is carried out in the context of the activities of an establishment of the data controller on the territory of the Member State. If the same data controller is established on the territory of several Member States the data controller must comply with the obligations laid down in each of these establishments.

Public law requirements that are not harmonised by community legislation can still within the framework of the Treaty be applied to restrict the free movement of services. This could e.g. be marketing law such as rules on good marketing or business practises. Therefore enforcement authorities from another EU Member State may be entitled to ask a foreign business to obey regulation in Member States whereto the marketing activity has been directed, e.g. via the Internet.

In December 1998 the Commission proposed a directive on e-commerce which contains a principle of country of origin for information

society services (e.g. web-sites, e-mails, WAP and SMS). The country of origin principle implies that Member States shall ensure that businesses established on their territory complies with national law in the country of establishment, and Member States must not restrict the free movements of Information Society Services. The scope of application comprises public law requirements such as e.g. rules on good marketing or business practises. The directive on e-commerce is expected to be adopted in the middle of 2000, hereafter follows an implementation period of 18 months.

The field of data protection has been excluded from the scope of application of the directive on e-commerce because free movement of services is already ensured in this area by the directives on data protection as mentioned above.

The principle rule is that businesses only have to comply with national rules on data protection of the country in which the data controller as defined in directive 95/46/EC is established. Regarding other public law requirements not harmonised in the EU, the business will have to take into account the regulation in Member States whereto the commercial activity is directed. This however will be changed for information society services if the directive on e-commerce is being adopted in the present form.

2. Private law disputes

Rules on jurisdiction in intra EU disputes has been co-ordinated in the Brussels Convention. The Brussels Convention also contains rules on recognition and enforcement, giving the principle rule that a judgement entered in a court pursuant to the Brussels Conventions is enforceable in another Member State. The Commission has proposed an EU-regulation to amend the Brussels Convention, however this regulation contains no significant changes of relevance for the purpose of this brief.

Private international law (choice of law) is co-ordinated in the Rome Convention. The directive on e-commerce mentioned above does not establish additional rules on private international law nor does it deal with the jurisdiction of Courts.

Contracts

In disputes concerning a contract or agreement, the plaintiff can sue the defendant either in the defendant's homecourt or in the courts for

the place of performance of the obligation in question. To the extent that the law of the contract has not been chosen in accordance with the Rome Convention, the contract shall be governed by the law of the country with which the dispute is most closely connected (the contacts approach). The Rome convention contains the presumption rule that a contract is most closely connected with the country where the party who is to effect the performance which is characteristic of the contract has his habitual residence at the time of conclusion of the contract.

Consumer contracts

Spil i fremtiden

In disputes concerning consumer contracts for the supply of goods or services the consumer will as a principle rule have the possibility of suing the business either in the business' homecourt or in the consumers own homecourt. If the consumer forum is applicable then the law of the country where the consumer has his habitual residence will normally apply. In these cases the business will only have the possibility of suing the consumer in the consumers homecourt.

These rules on consumer contracts applies only to contracts on credit, loan and contracts for the sale of goods and services, if the contract in the state of the consumer was preceded by advertising and the consumer in that state took the necessary steps for the conclusion of the contract. Marketing on the internet can presumably constitute such advertisement, however this question has been discussed in Europe without any firm conclusion. In the proposed EU-regulation on jurisdiction it is explicitly defined that marketing on the internet also can fulfil the requirement of advertisement. The rules on consumer contract are however not likely to apply to disputes concerning data protection since these disputes will normally not concern contracts on credit, loan and contracts for the sale of goods and services.

Tort

According to the Brussels Convention an injured party can sue the person causing the loss in the defendants homecourt, in the country where the harmful event took effect or in the country where the harmful event was initiated. There is no common EU legislation concerning the choice of law in tort, but the principle rule is that the injured party can choose either the law of the country where the harmful event took effect or the law of the country where the harmful event was initiated.

A business pursuing commercial activities in the EU can be met by civil law suits in other Member States in connection to contracts and tort. It is important to note that such judgements are immediately enforceable in other Member States. In such transnational civil law disputes the business can not be sure that the law of the country of establishment will apply.

4. Forbrugerstyrelsens notat om forbrugerbeskyttelse

Forbrugerbeskyttelse i relation til udbud af pengespil på internettet

Behovet for at beskytte forbrugerne mod påtrængende, kommercielle spiludbydere på internettet afviger ikke væsentligt fra øvrig markedsføring af varer og tjenesteydelser på internettet, bortset fra den særlige problemstilling om ludomani.

Erhvervsdrivendes brug af internettet til at markedsføre varer og tjenesteydelser samt forbrugernes mulighed for at indgå aftaler over internettet rejser en række generelle spørgsmål om forbrugernes retsbeskyttelse¹.

I forbindelse med markedsføring på internettet gælder allerede i dag en række love, der indeholder forbrugerbeskyttelse. Det drejer sig især om markedsføringsloven, aftaleloven, købeloven, kreditaftaleloven og lov om visse forbruger aftaler. I relation til betalinger over internettet har betalingskortloven betydning, ligesom reglerne for databeskyttelse har betydning.

Markedsføringsloven

Markedsføringsloven er en generel lov, der gælder for al markedsføring,

1. Generelt kan henvises til Erhvervsministeriets redegørelse "Forbrugers retsbeskyttelse i grænseoverskridende digitale net" (juni 1997) med en undersøgelse af de særlige problemer, som den stigende anvendelse af grænseoverskridende informationsteknologi rejser for forbrugerbeskyttelsen. Redegørelsens kapitel I (der kan hentes på Erhvervsministeriets hjemmeside under nyheder og facts: www.em.dk) indeholder en beskrivelse af de centrale og principielle problemstillinger, handel på internettet rejser for forbrugerne. Flere af de skitserede problemstillinger er relevante i forbindelse med markedsføring og udbud af spil på internettet, især for spil om penge med indskud.

der er rettet mod danske forbrugere. Markedsføringsloven gælder derfor også for markedsføring over internettet², herunder udbud af markedsføringsspil, og – i det omfang en lovændring giver adgang til at udbyde pengespil på internettet – også danske udbydere af pengespil.

Af speciel betydning er reglerne i markedsføringslovens § 1 om god markedsføringsetik³, § 2 om vildledning, § 2 a om sammenlignende reklame og §§ 6-9 med de såkaldte markedsføringsforbud (tilgift, mængdebegrænsning, rabatkuponer og købsbetingede præmiekonkurrencer med tilfældighedspræg).

I regeringens lovforslag L 213 1999-2000⁴ til ændring af bl.a. markedsføringsloven indføres en ny § 6 a om uanmodet henvendelse til bestemte aftagere ved brug af elektroniske kommunikationsteknikker.

Efter forbruger aftalelovens § 2 er det forbudt at rette uanmodet personlig eller telefonisk henvendelse til forbrugere med henblik på indgåelse af aftaler (“opt in-løsning”). Der gælder enkelte undtagelser fra forbudet – bl.a. er salg af avisabonnementer og forsikringer undtaget. Aftaler, der er indgået i strid med forbudet, er ikke bindende for forbrugeren, og den erhvervsdrivende kan endvidere straffes med bøde for at overtræde forbudet. Disse regler i forbruger aftaleloven foreslås ikke ændret.

For at opfylde fjernsalgsdirektivet og teledirektivet stilles der krav om forudgående samtykke, når en erhvervsdrivende via opkaldsautomat eller telefax retter henvendelse til en forbruger eller en anden fysisk person i markedsføringsøjemed. Efter lovforslaget stilles der også krav om forudgående samtykke i den situation, hvor en erhvervsdrivende via opkaldsautomat eller telefax retter henvendelse til en juridisk person, herunder en offentlig myndighed, i markedsføringsøjemed.

Tilsvarende foreslås der en tilsvarende “opt in-løsning” for anven-

2. Forbrugerombudsmandens orientering fra december 1999 om markedsføringsloven og internettet.

3. Om god skik på internettet kan henvises til “Fælles holdning til handel og markedsføring på internettet og i tilsvarende kommunikationssystemer” fra de nordiske forbrugerombudsmand, december 1998.

4. Lovforslaget har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (teledirektivet).

delse af elektronisk post til markedsføring over for fysiske og juridiske personer. Et samtykke skal være konkretiseret i den forstand, at det klart og utvetydigt fremgår, hvad der meddeles samtykke til. Et samtykke til markedsføring ved brug af de her nævnte fjernkommunikationsteknikker kan imidlertid være affattet forholdsvis bredt. Et samtykke skal også være informeret. Den, der giver samtykket, skal således være klar over, hvad han meddeler samtykke til. Hvis et samtykke alene fremgår af den erhvervsdrivendes standardvilkår, kan det kun anses for givet, hvis det har været fremhævet over for den pågældende.

Med henblik på at opfylde fjernsalgsdirektivet og teledirektivet forslås der en “opt out-løsning” for så vidt angår alle andre midler til fjernkommunikation end opkaldsautomat, telefax og elektronisk post. Der skal indføres en ordning, hvorefter fysiske personer – hvad enten de er forbrugere eller erhvervsdrivende – effektivt kan modsætte sig direkte markedsføring over for dem.

Tilsyn med markedsføringsloven

Tilsyn med markedsføring, der krænker forbrugere, er i Danmark i al væsentlighed overladt til offentlige myndigheder. Efter markedsføringslovens § 15 fører Forbrugerombudsmanden tilsyn med, at loven overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne. Dog kan enhver med retlig interesse deri, f.eks. en konkurrerende virksomhed, brancheorganisation, gå til Sø- og Handelsretten i København for at få nedlagt et forbud mod ulovlig forhandlerpræmiering. Man kan også søge at få nedlagt et foreløbigt fagedforbud ved fogedretten, der så efterfølgende skal følges op med en egentlig forbudssag ved Sø- og Handelsretten i København.

Forbrugerombudsmanden skal efter markedsføringslovens § 16, stk. 1, ved forhandling søge at påvirke de erhvervsdrivende til at handle i overensstemmelse med god markedsføringsskik. Efter stk. 2 kan Forbrugerombudsmanden afslutte en sag ved, at den erhvervsdrivende giver et skriftligt tilsagn om i fremtiden ikke at lave tilsvarende kampanjer. Sker det alligevel, kan Forbrugerombudsmanden meddele fornødne påbud for at sikre, at tilsagnet overholdes.

Efter markedsføringslovens § 19, stk. 2, kan Forbrugerombudsmanden efter forgæves forhandling meddele påbud ved klare lovovertrædelser. Overtrædelse af et påbud er strafbart. En erhvervsdrivende, der har fået et påbud af Forbrugerombudsmanden, kan skriftligt anmode om, at

påbudets lovlighed prøves ved Sø- og Handelsretten i København, men indbringelse af påbudet har ikke opsættende virkning. Retten kan, efter anmodning fra den erhvervsdrivende, ved kendelse tage stilling til, om den aktivitet, som påbudet angår, alligevel kan fortsættes.

Efter markedsføringslovens § 18 kan Forbrugerombudsmanden udtale sig om sit syn på lovligheden af påtænkte markedsføringstiltag, medmindre en stillingtagen giver anledning til særlig tvivl eller der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder. En forhåndsbesked om, at en kampagne ikke er i strid med markedsføringsloven, er ikke nogen godkendelse. Forbrugerombudsmanden vil dog ikke på eget initiativ kunne gribe ind over for en foranstaltning, der er dækket af forhåndsbeskeden og iværksat inden rimelig tid efter dennes afgivelse.

Nogle af markedsføringslovens bestemmelser (§ 2 om vildledning, § 2 a om sammenlignende reklame og de særlige markedsføringsforbud i §§ 6-9) er strafferetligt sanktioneret med bødestraf, og Forbrugerombudsmanden kan anmode anklagemyndigheden om at anlægge strafesager.

Forbrugerombudsmandens mulighed for at gribe ind er altså traditionelle offentligtretlige reguleringer. Det er almindeligt antaget, at som udgangspunkt er offentlige myndigheders kompetence i følge lovgivningen traditionelt set begrænset til handlinger inden for territoriet eller handlinger med virkning på den pågældende myndighedslands territorium. Tilsvarende antages for Forbrugerombudsmandens indgrebsmuligheder over for grænseoverskridende markedsføring.

Når det vurderes, om en virksomheds reklamemateriale på internettet kan siges at være foretaget i Danmark – og dermed underlagt de danske regler, herunder markedsføringsloven – må to kriterier være opfyldes⁵:

- Reklamerne skal være tilgængelige og have relevans for danske forbrugere og
- der lægges vægt på, om virksomheden har en så stor kommerciel aktivitet i Danmark, at det er naturligt for virksomheden at iværksætte markedsføringsforanstaltninger i Danmark.

5. "Forbrugernes retsbeskyttelse i grænseoverskridende digitale net" (Erhvervsministeriet 1997).

Er begge kriterier er opfyldt, anser Forbrugerombudsmanden sig kompetent til at håndhæve forbrugernes beskyttelsesregler overfor den pågældende udenlandske virksomhed og kræve, at de danske regler respekteres.

Grænseoverskridende markedsføring

Territoriebegrænsningen gælder også for direkte samhandel mellem forbrugere i ét land og erhvervsdrivende i et andet land, og denne problemstilling har fået øget betydning som følge af den teknologiske udvikling, særligt med brug af internettet og betalinger ved brug af betalings- og kreditkort.

Herved er det muligt, at erhvervsdrivende udbydere af pengespil i ét land nemt og billigt kan markedsføre spil til forbrugere i Danmark, uden at disse erhvervsdrivende er etableret i modtagerlandene, og uanset at det efter nugældende lovgivning er forbudt for danske udbydere at udbyde tilsvarende pengespil.

I tilfælde af markedsføring ind over grænserne kan der derfor opstå problemer med at håndhæve bestemmelserne i markedsføringsloven og anden særlovgivning, f.eks. spillelovgivningen.

Problemerne relaterer sig til tre spørgsmål:

- Hvilket lands lovgivning kan anvendes på en konkret situation, hvor der er tilknytning til flere lande?
- Hvilket lands domstole er kompetente til at behandle en sådan sag?
- Er det muligt at tvangsfuldbyrde afgørelser truffet af domstolene?

Lovvalgs- og fuldbyrdelsesspørgsmålet vedrørende den offentligretlige regulering er ikke direkte reguleret i markedsføringsloven (og typisk heller ikke i anden særlovgivning, der indeholder regler om markedsføring). Det traditionelle udgangspunkt er, at foranstaltninger foretaget i relation til eksportmarkeder ikke er omfattet af den danske markedsføringslov. Når en dansk virksomhed foretager handlinger alene med virkning i udlandet, antages den danske markedsføringslov traditionelt ikke at finde anvendelse. Omvendt vil en udenlandsk erhvervsdrivendes markedsføring i Danmark skulle opfylde den danske markedsføringslov, og det er i denne forbindelse uden betydning, om den erhvervsdrivende formelt set selv eller gennem andre har etableret fast forretningssted i Danmark.

Med opbygningen af EUs indre marked er denne traditionelle skarpe skelnen ikke længere holdbar.

Indgreb overfor markedsføring rettet imod Danmark hidhørende fra en anden EU medlemsstat skal ske under overholdelse af Amsterdamtraktaten og EU's øvrige retsakter. Med dette forbehold kan den danske markedsføringslov formelt set således anvendes på markedsføringstiltag over for danske forbrugere, som opholder sig inden for landets grænser.

Problemerne omkring, hvilken domstol der er kompetent, og eksibilitet i afgørelserne, giver imidlertid problemer i relation til den faktiske håndhævelse af lovgivningen⁶.

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (forbudsdirektivet) vil give de af medlemsstaterne udpegede myndigheder og/eller organisationer mulighed for at kunne bringe ulovlig markedsføring til ophør ved, at de udpegede myndigheder/organisationer får søgsmålskompetence i de andre medlemsstater. Søgsmålskompetence gælder dog kun for de 10 direktiver, der er omfattet af direktivets bilag, men bilaget vil løbende blive udvidet i takt med vedtagelse af yderligere forbrugerbeskyttelsesdirektiver. For pengespil vil det især dreje sig om vildledningsdirektivet, direktivet om urimelige kontraktvilkår og fjernsalgsdirektivet. Forbudsdirektivet anfører dog udtrykkeligt, at det ikke berører den internationale privatret med hensyn til lovvalg og fuldbyrdelse⁷, der normalt vil føre til anvendelse enten af lovgivningen i den medlemsstat, hvor overtrædelsen er begået, eller lovgivningen i den medlemsstat, hvor overtrædelsen har virkning.

Det er med vedtagelsen af forbudsdirektivet lagt til grund, at der i alle medlemsstater eksisterer adækvate retsmidler, der kan bringe en ulovlig praksis til ophør. Der skal derfor ikke ske en harmonisering af de forskellige medlemsstaters retsmidler eller retsplejesystemer. Anlægger en myndighed en forbudssag i en anden medlemsstat, er det denne medlemsstats retsmidler og retspleje, der stilles til rådighed for nedlæggelse af forbud og håndhævelsen af disse.

6. Det er da også hævdet, at det kan stride mod generalklausulen i den danske markedsføringslov, såfremt der fra Danmark på udenlandske markeder udøves markedsføring, som er i strid med de internationalt alment accepterede anbefalinger, bl.a. i internationale kodeks. Dette synspunkt er imidlertid ikke prøvet ved domstolene.

7. EF-Doms-, Rom- og Lugano-konventionerne.

Forbudsdirektivet kræver som minimum, at hver medlemsstat udpeger en domstol eller administrativ myndighed, der har kompetence til hurtigst muligt at kræve, at overtrædelse af direktiverne i bilaget til forbudsdirektivet bringes til ophør.

Medlemsstaterne skal samtidig anerkende, at de myndigheder og organisationer, der er udpeget af en anden medlemsstat er kompetente til at indlede søgsmål efter forbudsdirektivet ved en domstol eller en administrative myndighed. Direktivet skal være implementeret senest 1. januar 2001.

Det uholdbare i udviklingen omkring tilsynet med internationale transaktioner førte til, at de nordiske forbrugerombud i 1991 fik etableret et internationalt samarbejde omkring markedsføringstilsyn, International Marketing Supervision Network (IMSN), der i dag omfatter de europæiske lande samt en række andre lande, fortrinsvis OECD-landene. Kommissionen er ved at etablere en undergruppe til dette tilsyn omfattende medlemslandene (IMSN Europe).

Netværkssamarbejdet forestår et praktisk samarbejde mellem tilsynsmyndighederne i de enkelte lande, og deltagerne i netværket har påtaget sig:

- a) At iværksætte tiltag over for de under myndighedens jurisdiktion hørende virksomheder, som skader forbrugerinteresser i et andet land,
- b) at videresende udenlandske myndigheders henvendelse til anden indenlandsk instans, hvis en sådan måtte eksistere (postboks responsibility) og
- c) at udveksle informationer om markedsføringstiltag, hvor der er særlige problemer, og om tiltag – nuværende som fremtidige, der forventes at få særlig betydning.

Som det fremgår af ovennævnte, er myndighederne på nuværende tidspunkt ofte reelt ude af stand til at gøre noget over for virksomheder, som fra udlandet ønsker at markedsføre sig i strid med de gældende markedsføringsretlige regler eller andre særlige regler om markedsføringsregulering. Såfremt virksomhederne har et ønske herom, kan de blot etablere sig de rigtige steder, og mulighederne for at omgå lovgivningen er nærliggende.

I sidste ende er det alene internationalt samarbejde, som kan løse

problemet. I denne forbindelse kan nævnes, at den danske forbrugerombudsmand ligeledes i 1991 foreslog en løsningsmodel, hvorefter lovgivningen i de forskellige lande skal tage hensyn til regler og skikke i andre lande, men uden at der foretages en total harmonisering af lovgivningsmodellerne.⁸

Regler som ovennævnte ligger dog nok et stykke ud i fremtiden, og indtil da forsøges problemerne omkring grænseoverskridende markedsføring løst ved praktisk samarbejde tilsynsmyndighederne imellem under udnyttelse af de forskellige nationale lovgivninger.

Direktivforslag om elektronisk handel

Kommissionen har fremsat et forslag til direktiv om visse retlige aspekter af elektronisk handel i det indre marked. Formålet med direktivforslaget er at sikre et velfungerende indre marked, særlig den frie bevægelighed for informationssamfundets tjenester mellem medlemsstaterne.

Direktivforslaget indfører et afsenderlandsprincip på en række områder. Afsenderlandsprincippet bygger på et princip om hjemlandskontrol og gensidig anerkendelse og betyder, at en tjenesteyder alene skal overholde lovgivningen i det land, hvor tjenesteyderen er etableret. Direktivforslaget pålægger samtidig etableringslandet en pligt til at sikre, at tjenesteyderen overholder etableringslandets lovgivning – også når tjenesteydelsen leveres til en anden medlemsstat. Modtagerlandet vil således på de omfattede områder ikke kunne kræve, at en udenlandsk tjenesteyder overholder deres nationale lovgivning. Afsenderlandsprincippet i direktivforslaget har betydning for:

8. Dette forslag skulle navnlig ses på baggrund af, at det konkrete indhold i general-klausulen, § 1, kan variere med, hvilket samfund klausulerne anvendes i. Det er sandsynligt, at man fra EU's side i overensstemmelse med nærhedsprincippet vil fastholde, at der skal være plads til individuelle bedømmelser i de forskellige lande. Forbrugerombudsmanden foreslog derfor, at man anså de internationale kodeks for reklamepraksis som en del af gældende ret i hvert enkelt land. Endvidere henviste Forbrugerombudsmanden til konventionen vedrørende grænseoverskridende TV, som indeholder en regel om, at tv-reklamer, der retter sig specielt imod seerne i et andet land, ikke må omgå dette lands regler om fjernsynsreklamer. Denne regel kunne give grundlag for en mere generel regel, hvorefter det i de enkelte landes lovgivning skulle være bestemt, at markedsføring fra et land til et andet skulle ske i overensstemmelse med modtagerlandets lovgivning. Retshåndhævelsen af reglerne kunne ske ved at give myndighederne i modtagerlandet såvel som myndighederne i afsenderlandet mulighed for at intervenere for at hindre brud på lovene.

- Etablering, herunder krav om brug af en særlig selskabsform eller om, at virksomheden skal have en vis mindstekapital (kapitalkrav),
- krav om særlig uddannelse, praktisk erfaring, sprogkundskaber og lignende kvalifikationskrav, som stilles enten til virksomheden, dens ejere eller til de ansatte,
- begrænsninger i de aktiviteter, som virksomheden må udføre, herunder krav om at forskellige former for aktiviteter skal holdes adskilt, eventuelt i særlige selskaber,
- konkurrencebegrænsende adfærd, herunder om misbrug af dominerende stilling,
- krav til virksomheden og dens ansatte om tavshedspligt mv.,
- krav til markedsføringens form og indhold,
- krav om særlig information, vejledning eller rådgivning af kunden, som virksomheden skal give i sit markedsføringsmateriale eller forud for selv aftalens indgåelse og
- krav til selve tjenesteydelsens form og kvalitet.

Afsenderlandsprincippet påvirker endvidere den internationale privatret i forhold til aftaler, som ikke er forbrugeraftaler. Princippet vil i et vist omfang virke som en lovvalgsregel – dvs. en regel, der bestemmer hvilket lands lovgivning der skal anvendes i et konkret tilfælde. Regler om lovvalg findes i en række internationale konventioner. Hvis den internationale privatret udpeger lovgivningen i en anden medlemsstat end afsenderlandet, så kan det pågældende lands lovgivning kun anvendes, hvis den ikke hindrer den frie udveksling af informationsfundets tjenester.

For forbrugerftaler vil de eksisterende internationale lovvalgskonventioner fortsat gælde. Det indebærer i visse situationer, at det er afsenderlandets lovgivning, der gælder og i andre situationer, at det er modtagerlandets. Som hovedregel gælder, at hvis den erhvervsdrivende har markedsført sig over for forbrugeren, vil det være lovgivningen i forbrugerenes hjemland, der finder anvendelse på det kontraktlige forhold. Hvis den erhvervsdrivende ikke har markedsført sig over for forbrugeren, vil lovgivningen i virksomhedens hjemland som udgangspunkt finde anvendelse. Det er endnu ikke afklaret, hvortil markedsføring på internettet er rettet.

Undtaget fra selve direktivforslaget er skatteområdet, registerregler, notarfunktioner, repræsentation af klienter i retssager og spil om penge

(lotterier mv.). På disse områder vil ingen af direktivforslagets bestemmelser derfor finde anvendelse.

Urimelige kontraktsvilkår

I EU er gennemført et direktiv om urimelige kontraktsvilkår, som er implementeret i alle medlemsstaterne. Udbydere af pengespil skal derfor udforme deres forretningsbetingelser således, at de ikke indeholder urimelige kontraktsvilkår.

298

Fjernsalg

Spil i fremtiden

Reglerne om fjernsalg i den gældende lov om visse forbrugeraftaler (dørsalgsloven) omfatter ikke tjenesteydelser og dermed heller ikke spiludbydere.

Regeringen har som tidligere nævnt fremsat lovforslag L 213 1999-2000 med forslag til ændringer af bl.a. lov om visse forbrugeraftaler og markedsføringsloven. Efter lovforslaget vil "fjernsalg" omfatte en aftale om varer eller tjenesteydelser, som indgås mellem en erhvervsdrivende og en forbruger som led i et "system" for fjernsalg, der er tilrettelagt af den erhvervsdrivende. Det er endvidere en forudsætning, at parterne til og med indgåelsen af den pågældende aftale udelukkende anvender fjernkommunikation, således at de ikke mødes fysisk. Ved fjernkommunikation forstås anvendelse af enhver teknik, der gør det muligt at indgå aftaler, uden at parterne mødes.

Lovforslaget indeholder regler om oplysningspligt for den erhvervsdrivende, forbrugerens ret til at træde tilbage fra aftalen, den erhvervsdrivendes opfyldelse af aftalen, forbud mod levering af varer eller tjenesteydelser uden forudgående bestilling og visse begrænsninger i anvendelsen af fjernkommunikation til markedsføring.

Der gælder dog en række undtagelser, dels fra lovforslaget som helhed, dels fra enkelte bestemmelser. For spiludbydere gælder en særlig undtagelse fra bestemmelserne om fortrydelsesret, idet der ikke skal gælde en fortrydelsesret for aftaler om spil eller lotteri.

Derimod bliver spiludbydere omfattet af bestemmelserne om informationspligt:

- Den erhvervsdrivende skal i god tid, inden der indgås en aftale, give forbrugeren oplysning om bl.a. den erhvervsdrivendes identitet,
- den pågældende vares eller tjenesteydelses væsentligste egenskaber,

- varens eller tjenesteydelsens pris, eventuelle særlige leveringsomkostninger, betalingsmåden, leveringsbetingelserne, om der er fortrydelsesret og om, hvor længe den erhvervsdrivendes tilbud gælder,
- efter aftalens indgåelse skal forbrugeren have en bekræftelse af hovedparten af de oplysninger, der skal gives inden aftalens indgåelse,
 - denne bekræftelse skal gives på papir eller på et andet varigt medium, der er til forbrugers rådighed. Forbrugeren skal desuden have skriftlig oplysning om vilkårene for og fremgangsmåden ved brug af fortrydelsesretten samt oplysning om en fysisk adresse, hvor forbrugeren kan henvende sig med eventuelle klager, om eventuelle garantier og eftersalgsservice og om vilkårene for at opsige aftalen i tilfælde, hvor denne gælder indtil videre eller i mere end 1 år.

Betalinger over internettet

Betalinger fra forbrugere til arrangører af spil mv. skal kunne foregå på en måde, som overordnet sikrer forbrugerne sikkerhed og beskyttelse mod misbrug. Betalingerne må kunne ske på en let og hensigtsmæssig måde, således at der er sikkerhed for en korrekt betaling med en tilstrækkelig bevissikkerhed for begge parter for at betaling er sket, hvem der har betalt og til hvem det er sket, samt hvad der er betalt for.

Det må ligeledes i forbindelse med betalinger sikres, at der ikke kan ske manipulationer med data afgivet af forbrugerne, hverken ved selve transmissionen eller hos modtageren, ligesom der ikke må være muligheder for gennemførelse af uautoriserede betalinger. Data afgivet i forbindelse med en betaling må ikke benyttes til uvedkommende formål.

Betalinger med betalingskort – uanset om der benyttes kode, underskrift eller blot afgives oplysninger om kortnummer og udløbsdato – vil for danske forbrugere være reguleret gennem den gældende betalingskortlov. Denne regulerer tillige betalingssystemer, som ikke bruger betalingskort, men koder⁹.

Foretages der således betalinger via betalingssystemer, der er omfattet af betalingskortloven, stilles der efter loven krav om, at betalingssystemet er betryggende indrettet, herunder at der sikres brugerne bl.a. overskuelighed og beskyttelse mod misbrug. Det er bl.a. et krav efter loven, at der skal gives brugeren en kvittering. Betalingssystemer om-

9. I december 1996 har Forbrugerombudsmanden udarbejdet Retningslinier vedrørende fjernsalg m.v. i betalingssystemer med betalingskort (bilag 3).

fattet af betalingskortloven er underlagt tilsyn af Forbrugerombudsmanden.

Betalingskortloven indeholder regler, der sætter snævre grænser for anvendelsen af oplysninger om betalingstransaktioner, og der må herudover ud fra et forbrugerbeskyttelseshensyn stilles krav om, at arrangøren af spillet ikke foretager en unødigt registrering og anvendelse af oplysninger, som afgives af forbrugeren.

Efter det fremsatte forslag til en ny lov om visse betalingsmidler, som skal afløse betalingskortloven, sker der en udvidelse eller præcisering af lovens anvendelsesområder, således at de såkaldt elektroniske penge fremover tillige er omfattet af reguleringen. Det kan f.eks. være elektroniske småpenge, systemer lagret på en computer eller et chipkort.

Den kommende lov indeholder de samme elementer som betalingskortloven, selvom reglerne på flere punkter er forenklet og tildels lempe. Registerreglen er ændret, så den almindelige registerbeskyttelseslovgivning fremover får større betydning i betalingsforhold.

Beskyttelse af persondata

Den retlige beskyttelse af personoplysninger på internettet er underlagt samme regulering som i den fysiske verden. Den gældende lov for erhvervsdrivende og andre private er lov om private registre.

Loven siger overordnet, at erhvervsdrivende kun må registrere personoplysninger, hvis det foregår som et naturligt led i den normale drift i virksomheden. Hvis oplysningerne vedrører personers rent private forhold, kræver en registrering, dels at det er nødvendigt for virksomheden, og dels at den registrerede har givet sit samtykke. Endvidere indeholder loven et forbud mod videregivelse af de rent private oplysninger. Videregivelse af oplysninger til brug for en anden virksomheds markedsføring kan som udgangspunkt heller ikke finde sted. Den registrerede kan dog give samtykke til videregivelsen.

Reglerne for persondatabeskyttelse vil indenfor kortere tid blive ændret, når Danmark implementerer EU-direktivet¹⁰.

I forhold til de nugældende regler kan man sige, at direktivet indebærer en vis liberalisering af adgangen til behandling af personoplys-

10. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

ninger. Ændringen består hovedsageligt i en videre mulighed for enkeltpersoner til at give samtykke til registrering og videregivelse af egne personoplysninger.

5. How to start an online casino and sportsbook

Denne artikel er et eksempel på hvordan man på internettet kan hente hjælp til at starte et spil på internettet.

Denne og andre artikler om internetspil kan findes på <http://www.iworld-interactive.com>

301
En udredning
om internetspil
i Danmark

How to Start an Online Casino and Sportsbook

By Timothy Chan

28th August 1999

The online gaming industry is a very lucrative business, some analysts estimated that the REAL figures to be nearing some 700 million to 900 million dollars in 1999. So many companies, presently mainly U.S. and European based, have expanded their business in this area. Many issues involved in the owning of a online Internet casino and sportsbook. Show Hand have outlined some important issues concerned and this should served as interesting readings for those interested to own and start their own online gaming ventures.

Online gaming business for everyone and anyone?

No, online gaming business is NOT for anyone and everyone. It is certainly not for the faint hearted, the ill prepared and under funded. Gone are the days where there are only just 4 to 10 Internet online gaming sites in 1995, whereby online gamblers and sports bettors have no much choices. Toady, there are more than some 200 online casinos in operation. If we take into account the “clones” and “gateways” there are more than 500 around. Sports Betting companies based in Costa Rica, which used to operate and target their business to the United States by telephone have today all expanded their influences on the Internet.

Furthermore, some U.K. operators such as William Hill and Sporting Bet have also expanded their presences on the Internet. Not to mention the entry of new players in the industry, most are licensed in the “gaming friendly” Caribbean countries such as Antigua, St Kitts, St Vincent, Belize etc. Today, online gaming operators must not only have sufficient funds to meet the ever growing intense competition but also need to tackle the still unclear and uncertain laws and regulations in this area.

The laws and You

The growth of Internet gaming have caught many International communities off guard. Many countries have no laws and regulation to govern this form of gambling and most have legislation which do not adequately deal with internet gaming. Recently, Starnet Communication and Youbet, both publicly traded company on the OTC BB was raided by the Canadian and the U.S. authorities respectively.

On July 26 1999, the New York State Supreme Court ruled that World Interactive Gaming Corporation’s (WIGC) website created a “Virtual casino within the user’s computer terminal” in New York State and thus was subject to New York State laws, even though WIGC servers was located in Antigua where internet gaming is legal. State Supreme Court Justice Ramos ruled that “The act of entering the bet and transmitting the information from New York via the Internet is adequate to constitute gambling activity within New York State.”

These recent cases and action and reactions of the Canadian and the United States authorities have shown that most governments will not like or endorse this form of gaming since the main fears is the ability or the inability of the government or relevant authorities to govern and regulate effectively.

Do you have the bucks

Internet gaming business is never for the under funded or faint hearted. As an estimate, a operator must be prepared to invest a minimum of US\$100 000 for software. Servers and hardwares infrastructure cost about US\$10 000 to US\$20 000. You will need to pump in another US\$50 000 to US\$100 000 for government licensing, another US\$ 10 000 for offices, toll free numbers etc.

Monthly cost includes promotion and advertisement, staff cost, in-

ternet connection, telecommunication charges, merchant fees, charge backs, banking fees, courier and mailing fees etc. etc. Lets' estimated it near to monthly recurring cost of not less than US\$20 000 per month.

Therefore an operator must set aside a "sunk" cost of US\$160 000 and another annual budget of US\$240 000 for monthly overheads just to get started. However there is a way to minimize monthly cost by engaging the services of 3rd party co-hosting, which still cost about US\$120 000 to US\$150 000 annually. In additional, operators must be prepared to set aside about US\$240 000 or \$360 000 annually for promotion and advertising.

Getting Started

For those who still intend on starting a business venture in the Internet gaming industry, there are a few issues to consider apart from the laws and regulations of your respective countries. The most important consideration is the cost of setting up. Operators will require a good software which consist of the "Games" and the "Back office" software. For a list of reputable software developers and suppliers.

Running an internet Gaming business is serious business. Investors must be able to and are prepared to commit in the long term development of the business. There is more to it than hooking up a server to the internet and accepting credit cards. Important requirements include:

1. A Web Site.
2. Gaming Software (Client and Server software).
3. Administrative Software (Back Office software).
4. Hardware and internet Connection.
5. Government Gaming license.
6. Banking Infrastructure.
7. Toll Free Telephone numbers.
8. Administrative Staff, technical staff and support staff.
9. Marketing Plans, promotion strategy and credibility plans.

The Games software differ from companies to companies. There are basically two kinds (1) the downloadable systems (Clients/Servers) and (2) the web based systems. Some companies have developed their

games software to accommodate both systems so as to give players a wider choice. Operators must consider the merits and demerits of both systems before making a choice as the games software are very expensive and it is very difficult to change after making a wrong decision.

The cost of the software is about US\$100 000 to US\$300 000 depending on which software developers you choose to work with. However this cost will covers the next most important component that is the Back Office software. On top of the initial licensing fees, most software developers will requires a small percentage of profit sharing (some based on monthly net win and some on monthly gross win). This will range anything from 5% to 25% depending on the companies involved.

Gaming Software – Client / Server and Back Office software.

In terms of software, an online casino should contains three core components:

1. Clients software – this is the software that gambler interacts with the graphical user interface, and the “face” of the casino. This is the part of the software whereby customers needs to download from your website or by ordering a CD ROM.
2. Server Software – this is the main “brain” of your casino. It contains the Random Number Generator (RNG) and determines what cards are dealt to each player, where the ball lands in Roulette, where the reels stops in slots, and so on.
3. Back Office software – this is an important part of the systems which enables the management of players account, provides all information and operational tools necessary to run the business effectively and efficiently.

New Interactive Multiplayer Software

There are many software developers now have developed systems capable of multiplayer functions, chat rooms for player interaction and company like Cryptologic have developed software which cards can be dealt or wheel can be spin even without betting. Most players have indicated the preferences for multiplayer functions so as to be able to chat with different players from different countries as well as to build a bonding among players.

Your Web Site

Depending on which systems you choose, the software developers will help you to design a web site that contains your own themes, designs, graphics etc. For those who chooses a web based systems the web site is your actual casino access area whereby players can sign on an player's account and access immediately to play the games for Fun or for Real. Depending on what companies you work with, some games software is developed using Flash or Shockwave which requires players to download the associated software once before the games can be loaded from the internet. Companies that uses only Java languages do not need such additional download.

Operators that choose to use downloadable software or Client / Server, the website serves as three main functions of an internet casino. It is the front door of the casino. This is usually the initial point of contact between the potential gamblers and the operation. The website serves as a brochure, providing information about the various games offered, user registration information, and other details about the software used, company or owner of the casino, terms and conditions of play, issues regarding legality, regulations and laws etc. etc.

The web site is also the distribution mechanism for the casino software (Client software). Users can download the casino games, free of charge from the website. Alternatively, players can order a CD ROM version of the casino software from the website.

Web Site design Tips and Techniques

Recently, Show Hand have obtained valuable feedback from a group of net gamblers regarding web site design. Overall, integrity and security are the most significant barriers to playing Real money. Players look for the name behind the site, any endorsements and experiences. If there aren't any then don't expect the players to stay any longer than a few minutes.

Promotions and bonus are very important. Players are more willing to try and play if there are some perks or bonus such as free money, free trips, contest and many others.

Never use technical terms such as "Java" or "Downloads". Players are afraid that they should download any virus along with the software. So keep the terms simple and place notes to explain in simple terms how a player can approach to download and explain in clear terms that

the software are safe. In addition, educate in clear terms how to download and install the software plus the need to instruct clearly how to install the CD ROM.

Consider lower minimums and lower limits for play. Some casino's table games minimum is US\$5, which is too high for some new comers. Try even US\$0.50 cents as a start off to build confidences.

It is also important to have interesting graphics and sights. Players tend to be attracted to such graphics such as sounds, music, animations and even pictures and videos. The use of media improves the creditability of the site. However, do keep the site colours and image clean and fresh. Players generally prefer sites that are more "mature" in their designs.

Better Design = More Trust

The quality of both the graphics and the use of new media (e.g. Flash, Shockwave, Cold fusion etc.) make people trust the site more. If they think there's money spend in developing the sites and games, the owners are more likely to be credible and less likely to take your money and run.

Sports Wagering Systems.

The sportsbook program is web page solution. This is because of the need of constant updating of betting information such as odds, changes and fluctuation in odds, updating of new games and betting lines and so on.

Getting a sports betting software is easy, just pay for it. The greatest headache is in the operation of the sports betting business. There is the need to obtain betting lines (operators can subscribe to Don Best services just for US\$500 per month to get real time opening lines). This is the easy part.

What happen if there are a swing, a certain team gets more bets than the other? What happens when there is a change of team players, weather conditions, injury etc. etc. How are you going to adjust the betting lines? This is the most difficult part, and operators needs the services of what we called

"Wise Guys"

Sports betting operators must also cater to telephone betting if operator want more bets. So that requires telecommunication facilities and telephone operators in the hundreds, operating 24 hours (maybe).

Next it is important to have monthly contest, bonus promotions and a very low minimum such as US\$5 for a bet. Some sportsbook requires a minimum deposits of US\$200, which is a great obstacle to wager for most players.

Hardware and Internet Connection and government license

The hardware requirements are directly related to the size of the operation you wish to run. As your user base expands, you should be able to upgrade the hardware to accommodate the increased user levels. The cost of hardware and internet connection is not cheap. internet connection using T1 cost about US\$5000, whereas a T3 connection cost US\$20 000 upwards.

Any casino operation will encounter legal issues. An operator will need to find a “gaming friendly” country or state to locate the servers. This usually means obtaining a gaming license from the local government. The cost varies from country to country, maybe from US\$ 50 000 onwards.

The requirements for application are:

1. Letter of recommendation from a local attorney or some reputable individual or firm in respects of the company seeking to be licensed and it’s principal shareholders.
2. An official police record from the country in which the applicant permanent resides and also from the country of the applicant’s nationality, if different.
3. Listing of Corporate Principals and their Curriculum Vitae’s.
4. Memorandum and Articles of Association.
5. Bank and Credit references.
6. Certificate and Affidavit of fairness of software by a reputable international chartered accounting firm or any qualified institution or professional acceptable to the licensing commission.
7. Security deposits and bankers guarantees.

There is however another options for the operators, that is to engage the services of 3rd party management and consulting companies to co-host the servers. Some companies also provides access to government license, toll-free numbers, Internet connection and offices and staff for a monthly fees. Some 3rd party companies in Costa Rica

charges about US\$10 000 for all the above services. Some companies even provide merchant account at a rate of 7% per transaction.

Banking Infrastructure, toll free numbers and customers services:

Online gamblers are playing real money. This means that the casino operator needs (a) mechanism(s) in order to accept money from the gambler, as well as pay it out. Method include cheques, bank wire, and credit cards. In addition, operators needs customers services staff and toll free numbers to operate 24 hours, 7 days a week. This is important, although not an absolute necessity, but is the best from whereby customers can reach you easily. Otherwise, a direct dial line is important to provide instant customers services. satisfied customers means repeated business and repeated business often leads to more referrals.

Administrative Staff, Technical & Support Staff.

The software developers usually provides technical support, based upon a maintenance and technical support contract. Still, operators needs technical staff in times of emergency such as break down of servers and other technical issues which is outside the scope of the software developers tasks. Technical and support staff is essential to the efficiency of the operation. It is inevitable that clients will enquire support and information relating to the casino software and the ways of the operation itself.

Administrative staff needs to be in place to handle day to day functioning of the casino operation. Such functions include banking, drawing up statements, answering non technical support calls and email, monitoring players, administering competitions and so on.

Marketing Plans, Promotion Strategy and Credibility Plans.

The Key to running a successful Internet casino can be summarized in two objectives:

1. Getting Customers and
2. keeping Customers.

The points are obvious and deceptively simple! In a competitive environment, it is important that operators have a clear idea as to who they

are targeting as their clients and how they intend to keep them once they have signed on. The first objective can be reached through a carefully planned marketing campaign. Operators must be prepared to invest about US\$30 000 to US\$100 000 per month for mere marketing and promotion.

The second objective needs to be realized through good customers relations, service and promotions.

Operators can access into your casino's back office systems and check on each player's status such as amount wagered so far, total amount wagered, games that each players participated, active or inactive and so on. Casino licensee can also obtain the email address of each players and thereafter plan a one to one promotion and so on.

Credibility and integrity are absolutely crucial in running an internet casino and will become ever more important over time. It is imperative that operators appreciate this issue and have plans in place to promote the correct image to their clientele.

Operators can join a reputable 3rd party organization which promotes ethical, professional conduct and fair play so as to give players more creditability, for example the Interactive Gaming Council or the Ethical Online Gaming Association



Internetspil via Dansk Tipstjeneste

Indledning

1.1 Problemstilling

Dansk Tipstjeneste har siden 1996 haft sin egen hjemmeside på internettet. Denne side har primært haft til formål at præsentere virksomheden og de enkelte spil. Dansk Tipstjeneste forventer imidlertid indenfor det næste år at tilbyde spil mod betaling over internettet.

Før Dansk Tipstjeneste tager stilling til såvel indhold som design af det fremtidige DT-community, ønsker Dansk Tipstjeneste dog at belyse brugernes/spillernes forventning til Dansk Tipstjenestes community.

På baggrund af ovenstående ønske har Dansk Tipstjeneste besluttet at gennemføre en kvalitativ undersøgelse med det formål at belyse følgende i forhold til fire målgrupper, der alle spiller Dansk Tipstjenestes spil:

- Hvilke spillevaner har respondenterne?
- Hvordan anvendes internettet i dag?
- Oplevelse af Dansk Tipstjenestes image
- Umiddelbare reaktioner på, at Dansk Tipstjeneste i fremtiden vil udbyde spil på nettet
- Forventninger til Dansk Tipstjenestes spil og spilunivers på nettet.

1.2 Metode

Den kvalitative metode, der tager udgangspunkt i dialog og meningsudveksling blev valgt for at teste reaktionerne på Dansk Tipstjenestes initiativ så effektivt og dybtgående som muligt. Gennem respondenternes diskussion er det således muligt at få udkrystalliseret en række argumenter og argumentationspositioner i forhold til en vurdering af spil på nettet fra Dansk Tipstjeneste.

Der er gennemført fire almindelige fokusgrupper med i alt 30 respondenter.

De fire fokusgrupper blev gennemført den 25. maj og den 1. og 2. juni 1999 i ACNielsen AIMs lokaler på Strandboulevarden. Samtlige gruppeforløb blev via intern tv-overvågning overværet af repræsentanter fra Dansk Tipstjeneste og deres netbureau Networkers.

Alle gruppeforløb er endvidere registreret på VHS-videobånd, som

har foreligget til gennemsyn på ACNielsen AIM indtil 1/2 år efter undersøgelsens gennemførelse, hvorefter de er blevet destrueret.

Det skal understreges, at deltagerne er garanteret fuld anonymitet i forbindelse med deres deltagelse i gruppeinterviewene.

Undersøgelsen er gennemført i overensstemmelse med ESOMAR-kodex for kvalitative undersøgelser.

1.3 Læsevejledning

Den første del af rapporten; Hovedresultater, præsenterer undersøgelsens overordnede konklusioner og ACNielsen AIMs anbefalinger. Den anden del; Analyse går tættere på de centrale temaer i undersøgelsen, og der analyseres på tværs af de fire gruppeforløb.

Undersøgelsen er gennemført af nedenstående ACNielsen AIM team:

Seniorrådgiver, cand.merc. Irene Iversen

(Kundeansvarlig)

Moderator, cand.comm. Eva Jakobsen

(Grubeledelse og rapportering)

Projektmedarbejder, B.A.comm. Johan Melchior

(Support og rapportering)

Sekretær Lisbet Hofman

(Tekstbehandling og layout)

2 Konklusion og anbefalinger

2.1 Konklusion

Spilleadfærd

Undersøgelsen viser med hensyn til spilleadfærd, at heldspilleren på en række markante områder adskiller sig fra vidensspilleren. I nedenstående skema ses de væsentligste forskelle:

	LOTTOSPILLERNE	ODDS'ERNE/TIP- PERNE
ADFÆRD	Rutinemæssigt spil	Entusiasme og indlevelse i spillet
MÅL	Den store gevinst	Spænding Udfordring Det sociale Gevinsten
TIDSFORBRUG	Relativt lidt	Relativt meget
ANDRE SPIL	VikingLotto Skrab	Lotto VikingLotto Udenlandske bookmakere Spil på nettet Aktiespil Skrab Heste Kasino
INFORMATIONSKILDER	Nogle har lykketal	Aviser Tekst-tv Internettet Tips Bladet Tipslørdag Tips om Tips

Brug af internettet

Undersøgelsen viser, at det giver mening at skelne mellem de netvante og de usikre, når det gælder brug af internettet. Således ses der i sagens natur en mere rutineret brug af nettet hos de respondenter, der kender mediet bedre og har en mere rutinemæssig brug af det. De netvante (heavy-userne) har en smule og positiv erfaring med at shoppe på nettet og har i en vis udstrækning accepteret at opgive kontonummer mv. De færdes med stor sikkerhed på nettet og er parate til at eksperimentere.

De usikre er derimod mere tøvende og savner i udstrakt grad vished om, hvorvidt deres bestillinger, mails eller andet kommer frem til rette vedkommende. Her spiller det en stor rolle for usikkerheden, at de ikke har et fysisk bevis på de ting, de har foretaget sig.

Adfærden på nettet er dog herudover mere eller mindre identisk for respondenterne: Indfaldsvinklen til at gå på nettet er enten konkret brug for oplysninger (herunder også sportsresultater), bankforretninger

over pc-bank eller ønsket om at tjekke mails. Langt de fleste har dog vanskeligt ved at løsrive sig, når de har fået det, de søgte. Dette resulterer meget hyppigt i, at de surfer og kommer langt væk fra deres oprindelige mål. Chat bruges kun af få, hvilket dog ikke nødvendigvis afspejler virkeligheden, da der kan være en vis blufærdighed ved at fortælle om chat.

Dansk Tipstjenestes image

Undersøgelsen viser, at der er en markant forskel på, hvordan Lotto-spillerne og odds'erne og tipperne opfatter Dansk Tipstjeneste.

Lottospillerne har et tillidsfuldt forhold til Dansk Tipstjeneste, som de opfatter som en troværdig virksomhed, der sluser mange penge ud til sport og kultur, hvilket betragtes som meget positivt. Dansk Tipstjeneste opfattes af nogle som lidt tungt og gammeldags, men det er på den anden side med til at bundfælde virksomheden som en troværdig og sikker spiludbyder.

Tipperne og odds'erne er mere kritiske, hvilket særligt skyldes en meget markant irritation over, at oddsene er så lave hos Dansk Tipstjeneste. Dette har da også fået nogle til at forsøge sig hos udenlandske bookmakere. Dansk Tipstjenestes monopolstatus får skylden for de lave odds og monopolet får også skylden for den manglende spiludvikling. Endelig er der kritik af Dansk Tipstjenestes nuværende hjemmeside (for dem, der har besøgt den), lige som det uhjulpet påpeges, at Dansk Tipstjeneste burde være på nettet med spil.

Dansk Tipstjeneste – Spil på nettet

Undersøgelsen viser, at den umiddelbare reaktion, på at Dansk Tipstjeneste vil udbyde spil på nettet, er meget positiv. Tiltaget betragtes som et godt og for nogle længe ventet initiativ, og som hovedtendens bliver ideen mødt med begejstring. At Dansk Tipstjeneste udbyder spil på nettet betragtes som nytænkning, og det er tydeligvis med til at flytte Dansk Tipstjeneste væk fra det lidt tunge og støvede præg.

Spil på nettet betragtes som nemt og bekvemt, og fordelene ved nettet kan udnyttes optimalt: Man kan spille præcis, når man ønsker det. Samtidig er de fleste overbevist om, at de vil spille mere, såvel som at flere peger på, at de vil prøve nye spil. Indtjeningspotentialer er på denne baggrund stort.

Tæt på den positive reaktion ligger dog en bekymring for de konse-

kvenser, spil på nettet kan få. Her tænkes særlig på, at brugen af penge virker mindre realistisk på skærmen, og at spil på nettet kan tage overhånd, så man kan spille sig fra hus og hjem. Dette kan i høj grad få en betydning for Dansk Tipstjenestes image.

Den mest markante bekymring for ludomani er koncentreret om Skrabespil. Skrabeloddets momentane karakter og viden om gevinsten straks efter skrabet, får mange til at frygte, at man kan blive ved i det uendelige. Samtidig er skrabelod forbundet med et behov for selv at vælge, selv at have loddet i hånden og selv at skrabe, hvilket gør, at spiltypen virker uhensigtsmæssig i forhold til mediet.

En generel bekymring dukker også uhjulpet op i forbindelse med betaling. Hvordan skal man betale? Hvordan skal man få sin gevinst? Hvor mange oplysninger skal man opgive om sig selv? Kan hackere 'bryde ind'? Hvad sker der, hvis computeren går ned? Kan man få en kvittering? Hvordan ved man, at Dansk Tipstjeneste har forstået, hvad man ønsker at spille? De nævnte bekymringer er meget markante og afspejler en utryghed ved mediet kombineret med penge og spil. Derfor er det netop på disse områder, at Dansk Tipstjeneste har sin største opgave.

Konkrete forventninger til udformningen af Dansk Tipstjenestes hjemmeside

Spørgsmålet om hvordan man skal betale og få udbetalt gevinster vækker som sagt uenighed på grund af bekymring over sikkerheden på internettet. Der kan skelnes mellem to grupper: Dem der foretrækker en kontoløsning, hvor brugerne selv skal overføre penge fra deres egen konto til en spilkonto, og dem der foretrækker direkte betaling over nettet med Dankort/kreditkort. Der ses en tendens til, at de netvante og vidensspillerne er mere åbne overfor den sidste løsning, mens heldspillerne og de uerfarne, usikre netbrugere helst ikke vil afgive kontonummer over nettet og derfor foretrækker kontoløsningen. De to grupperinger overlapper dog hinanden og er ikke entydige, og det er svært at konkludere noget endeligt, andet end at betalingen er et meget centralt spørgsmål for alle, og langt de fleste har bekymringer omkring den. Derudover skal det være så let som muligt, og man skal afgive så få oplysninger som muligt så sjældent som muligt.

På næste side ses et skema over de forskellige spiltypers forventninger til, hvad de finder i forbindelse med deres eget spil:

	Lotto	Tips	Oddset
SKAL findes på siden	<ul style="list-style-type: none"> • Statistisk oversigt over de sidste 5-10 års trækninger • Oversigt over hvilke tal og kombinationer, der er spillet flest og færrest gange • Gevinstcheck og præmiesøgning så man hurtigt kan se, om man har vundet (også på kuponer købt hos forhandleren) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante oplysninger om de enkelte kampe (skader, karantæner, formkurver mv.) • Resultaterne for hver klubs sidste 10-20 kampe • Resultaterne af de to klubbers indbyrdes kampe år tilbage • Procentsatserne på de enkelte kampe • Ekspertudtalelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Som tipperne • Mulighed for at spille på en enkelt kamp • Mulighed for at oddse midt i en kamp • Opdaterede odds
KUNNE findes på siden men er ikke et must	<ul style="list-style-type: none"> • En Lotto-guide, hvor man kan lære nye måder at spille på 	<ul style="list-style-type: none"> • Links til andre sites med sportsnyheder • Samarbejde med f.eks. tv-station. Mulighed for at se klip • En opdateret tv-guide med oversigt over alle sportsbegivenheder • Tipsklubservice • Mulighed for (over nettet) at sende sin kupon til venner • Oversigt over de bedste tipperne • Nye spil • Gratis spil 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokkeodds • Personlig oversigtsside over, hvad man p.t. har kørende af spil. • Nye spil (gerne odds på alt muligt)

	Lotto	Tips	Oddset
ØNSKES IKKE på siden	<ul style="list-style-type: none"> • Useriøse spiltpy- per: f.eks. odds om vejret i mor- gen • Chatrooms • Gratis spil • Lottospillerne vil generelt ikke have, at Dansk Tipstje- nestes trovær- dige image ødelægges af for meget useri- øst på nettet 	<ul style="list-style-type: none"> • Journalistisk bearbejdede artikler om kampen i går. Det er irrele- vant. • Mulighed for chat (man taler om tips med venner – ikke fremmede). 	<ul style="list-style-type: none"> • Som tipperne

Klient versus netløsning

Der er uenighed om hvilken af de to løsninger, der er mest optimal, men der ses en tendens til, at de netvante foretrækker netløsningen, mens de uerfarne netbrugere foretrækker klientløsningen.

De netvante har større tiltro til internettet og synes, en klientløsning besværliggør processen, mens “de usikre” og uerfarne netbrugere er utrygge ved den manglende sikkerhed på nettet og derfor foretrækker en klientløsning. Det er dog tydeligt, at flere af de uerfarne brugere ikke helt kan sætte sig ind i konsekvenserne af en klientløsning, og det er derfor ikke sikkert, om de vil reagere ligeså positivt på den, når det kommer til stykket.

Anbefalinger

Som det fremgår af konklusionen modtages spil på nettet fra Dansk Tipstjeneste som et meget positivt initiativ. Derfor bør Dansk Tipstje- neste ikke holde sig tilbage med at føre initiativet ud i livet. Man bør dog i forbindelse med tiltaget tage følgende i betragtning:

Dårlig presseomtale i forbindelse med lancering af spil på nettet vil være meget u hensigtsmæssig. Derfor er det yderst vigtigt, at der lægges en sikker strategi i forhold til at tackle pressen. Det er således afgørende, at Dansk Tipstjeneste ikke kommer til at fremstå som pengegrisk.

I forbindelse med ovenstående er det ligeledes vigtigt, at for mange historier om ludomani, folk der er gået fra hus og hjem etc. ikke opstår

i pressen. For at undgå dette bør Dansk Tipstjeneste arbejde med en eller anden form for spillebegrænsning på nettet – alternativt med en form for kontrolsystem, så spilleiveren ikke kan løbe af med folk. Dette er uhyre vigtigt fordi Dansk Tipstjenestes image, og den troværdighed og tillid virksomheden nyder, kan blive skæmmet af for megen negativ omtale.

Dansk Tipstjeneste bør udnytte sin position som troværdig og offentlig virksomhed til at eliminere den udtalte bekymring, der er knyttet til at forvalte satsninger og gevinster over nettet. Det er således mediet, der er størst bekymring for, og Dansk Tipstjeneste bør arbejde på løsninger der er meget sikre og formidle denne sikkerhed til kunderne. Dansk Tipstjenestes ord vil i denne forbindelse veje tungt – så længe de overholdes!

I forbindelse hermed bør man overveje, om det er muligt at tilbyde forskellige betalingsmuligheder, så spillerne både kan betale direkte over nettet eller via en spilkonto. På den måde vil man tilgodese både den gruppe, der prioriterer sikkerheden højest, og den gruppe der prioriterer lethed højest.

Med hensyn til skrabespil bør man nøje overveje: 1. Hvordan man undgår, at spilleiveren tager overhånd. 2. Hvordan man sikrer, at spillerne reelt oplever, at de selv har valgt skrabelod og ikke bliver snydt. Evt. kan man give valgmuligheder mellem flere lod, såvel som man evt. kan lave et system, så man kan skrabe off-line. Alternativt kan Dansk Tipstjeneste til at starte med undlade at markedsføre skrabespil på nettet, da det er dét spil, der i brugernes øjne er mindst velegnet til nettet. Igen skal det påpeges at heavy-skraberne ikke er hørt og at denne gruppe bør høres, inden man tager endelig beslutning om ovenstående.

Med hensyn til klient vs. netløsning er det vanskeligt at give en entydig anbefaling, da der er stor uenighed på dette punkt. Det er dog tydeligt, at flere i målgruppen ikke helt kan sætte sig ind i konsekvenserne af en klientløsning og derfor siger ja til den uden egentlig at vide, hvad de går ind til. Hvis man skal have alle med, bliver man dog nok nødt til at satse på en klientløsning, idet “de usikre” ellers ikke vil benytte sig af Dansk Tipstjeneste på nettet. Det ser imidlertid også ud til, at tolerancen overfor klientløsningen falder i takt med, at brugernes erfaring med nettet stiger, og man kan således argumentere for, at flere med tiden vil prioritere netløsningen, hvorfor dette bør overvejes på

sigt. Under alle omstændigheder bør man lægge særlig vægt på dette punkt ved en fremtidig brugertest for at give et klarere billede af brugernes præferencer.

Med hensyn til opbygningen af siden bør man udforme spiluniverserne separat og følge de prioriteringer, der er redegjort for i konklusionen og i øvrigt holde sig til udfaldet af den mere specifikke test, som skal foretages hos Networkers. Man bør prioritere overskueligheden højt og sikre sig, at spillerne via nettet kan komme i kontakt med Dansk Tipstjeneste, så man ad den vej kan høste af spillernes inputs til forbedringer af de enkelte sider.

Man bør have 'åbent' 24 timer i døgnet, da dette utvetydigt forventes.

3.1 Spillevaner

Samtlige respondenter er rekrutteret efter at have en særlig spillefrekvens. De er således alle kendetegnet ved at spille forholdsvis hyppigt.

Til trods for dette er der stor forskel på dels, hvad der tillægges det at spille, dels hvilken tid og energi, der lægges i samme.

Lottospillerne er kendetegnet ved at have en forholdsvis rutineret spilleadfærd, hvilke afspejler sig i deres ugentlige køb af Lottokuponer eller deres faste 5ugers kupon. Flere har spillet på de samme tal år efter år og "tør ikke lade være", som en respondent udtrykker det. Nogle har dog også et mere socialt aspekt knyttet til Lotto; de spiller sammen med andre kolleger eller venner.

Langt de fleste af de deltagende Lottospillere skraber ind i mellem skrabelod og enkelte oddser i ny og næ. Med hensyn til den tid, der anvendes på spil, bruger Lottospillerne forholdsvis lidt tid, såvel som det primære mål med at spille er at vinde den store gevinst.

Blandt Tips- og Oddset-spillere ses der et mere omfattende adfærdsmønster, der indebærer mere tid, en anden indstilling til det at spille samt en anden brug af 'spilleredskaber'.

Fælles for dem er, at de har en omfattende entusiasme i forhold til det at tippe og oddse. Dvs. der er forbundet en række oplevelser med det at oddse, oplevelser der rækker ud over at kunne vinde den store gevinst: "man oddser altså ikke for at vinde store penge, det er spændingen, der driver værket". I spændingen ligger der dels elementet

omkring det at gennemskue, hvordan man sætter sine krydser bedst, dels at det tilfører en anden dimension til det at se fodbold i tv; “Der er nogle kampe, jeg ganske enkelte ikke gider se, hvis jeg ikke har spillet på dem”. Der er meget bred enighed om dette. At tippe eller oddse har ligeledes betydning i forhold til Tipslørdag, som ligeledes tilføres en ekstra spændingsdimension, når respondenterne selv har spillet.

For Tips- og Oddset-spillerne er der også et centralt socialt aspekt i det at spille. Det foregår sammen med vennerne, i privat spilleklub, på tipscafé, på stadion eller sammen med andre hos forhandleren. Her diskuteres satsninger, holdopstillinger, skader, statistik mv., og kampen følges gerne sammen med nogle, man har spillet med; “der er noget hyggeligt over det – og noget tradition”, som en respondent udtrykker det.

Informationssøgningen er i ovenstående forbindelse bred; man opdaterer viden igennem dagens aviser, Tipsbladet bruges flittigt, man søger information på nettet, igennem tekst-tv og sammenligner med andre bookmakere. Det er en udfordring i sig selv, hvis man kan forudse eller regne sig frem til nogle utraditionelle satsninger (Oddset) og man oplever på denne måde, at man er et skridt foran eller “er klogere end dem, der sætter oddsne”, som en respondent udtrykker det. Enkelte er dog mindre ambitiøse; de sætter deres krydser eller oddser hos forhandleren, uden at bruge så meget tid og uden at tænke alt for meget over det.

At satse rigtigt og vinde er ligeledes omgærdet af mange aspekter: både mht. til respondenternes eget selvværd og deres relation til andre, der spiller. Hvis man vinder, er følelserne forbundet med sejr: “Hold kæft, hvor er jeg god, når jeg vinder” eller “hold kæft, hvor jeg styrer showet”, som en anden respondent udtrykker det. Ens tankearbejde eller strategi bliver bekræftet, ligesom at man bliver bekræftet i, at man ved noget om sport.

En lige så vigtig del er de udadvendte sejre, hvor det drejer sig om at bryste sig overfor vennerne eller spilleklubben: “jeg viser da kuponen frem til mine venner, hvis der er noget at blære sig med!”

Generelt gælder det for både tipperen og dem, der oddser, at de spiller mange andre spil. Således tipper og oddser stort set alle, der spilles Lotto og VikingLotto, enkelte spiller på udenlandske bookmakere over nettet, nogle spiller aktiespil, nogle spiller på heste og de fleste har besøgt et kasino.

Dette meget spillevante publikum – flere med kendskab til udenlandske odds – klager uhjulpet over for lave odds hos Dansk Tipstjeneste. Dansk Tipstjenestes monopol kritiseres i denne forbindelse, fordi monolet i følge respondenterne er årsagen til, at Dansk Tipstjeneste kan tillade sig at sætte oddsne så lavt: “Det er jo et relativt stort skridt at gå ud og spille i England og det udnytter Dansk Tipstjeneste, når de sætter deres odds”. Andre udtrykker det mere direkte og med synlig irritation; “Dansk Tipstjenestes odds er en joke – det kan man ikke byde folk!”. Respondenten er dog flittig Odds-spiller til trods for dette, men der er tydeligvis en irritation over, at Dansk Tipstjeneste er så lidt risikovillig.

3.2 Brug af internettet

Der er et nogenlunde enslydende mønster, når det drejer sig om respondenternes brug af nettet – ud over det faktum, at nogle er mere rutinerede end andre. Således går langt de fleste på internettet med et konkret formål, og når det så er gjort, er der en tendens til, at man flyder videre og ender helt andre steder, end man egentlig startede eller havde planlagt. Generelt medvirker denne spredningseffekt til, at internettet opfattes som en tidssluger på godt og ondt.

Det konkrete udgangspunkt er ofte læsning af e-mails eller indhentning af diverse oplysninger. Det kan være oplysninger om ferie, rejseruter, nummeroplysning, søgning ved hjælp af en søgemaskine eller nysgerrighed overfor en adresse, man har set i avisen. Respondenterne nævner ofte, at de leder efter priser eller tilbud på diverse indkøb på nettet. Gul & Gratis, 909, Forum samt diverse produktorienterede sites nævnes som sider, der tilbyder sådanne forbrugeroplysninger.

Flere af respondenterne, især i gruppen af heavy-users, bruger også nettet til sporadisk shopping. Det drejer sig hovedsageligt om bøger og cd'er og er som oftest på forsøgsstadiet. Disse respondenter er generelt mere fortrolige med nettet og har gjort op med sig selv, at sikkerheden er tilstrækkelig stor til, at de tør. Et par respondenter har dog lavet kreditkortordninger med deres banker med henblik på net-shopping, og har således fået oprettet særlige konti kun til dette formål for at øge sikkerheden.

Usikkerhed omkring betaling over internettet er dog et væsentligt

punkt for mange respondenter. Det er vigtigt her at skelne mellem de netvante og de usikre. De netvante – som ovenstående, der shopper – har erfaring, er trygge ved internettet som medie og stoler på dets funktionalitet. De er ikke alle sammen parate til at sende kontooplysninger over nettet, men de er generelt mere villige og eksperimenterende.

De usikre har tydeligvis ikke vænnet sig til mediet endnu, og nogle er således også usikre på, om eksempelvis mails nu også når frem, når man har trykket “send”. De usikre savner håndgribelige, fysiske kvitteringer og vished, og de udtrykker bekymring for, at hackere kan opsnappe oplysninger og pengetransaktioner undervejs.

Usikkerheden går også på mistro til de firmaer, der udbyder produkter og ydelser på internettet. Det kan være svært at få en idé om, hvem der egentlig står bag, og hvis der er noget, der går galt i en eventuel handel, opfattes det som stort set umuligt at gøre noget ved det, hvis firmaet er placeret i udlandet. Denne mistro deles af alle respondenter, også de netvante, og går i høj grad på kendskab til og fysisk afstand fra firmaet.

Blandt odds’erne og tipperne bruges nettet også i høj grad til at søge sportsoplysninger. Særligt i gruppen af heavy net-users, men også blandt nybegynderne. Det drejer sig både om store overordnede sportsites som Infosport, Teamtalk, Carling, Cyclingnews og Soccernet, der tilbyder resultater og nyheder fra adskillige sportsgrene og ligaer, og om de enkelte klubber og holds hjemmesider herhjemme og i udlandet som Brøndby, FCK, West Bromwich Albion og Team Home Jack & Jones. Derudover nævnes også diverse danske aviser og TV-stationer som CNN, CBS, TV2 og Eurosport som steder, hvor respondenterne henter sportsoplysninger.

Når de indledende opgaver er klaret, surfer respondenterne som sagt ofte videre, og her er det mere tilfældigt end planlagt, hvor man ender. Det vil typisk være et sted med underholdning som for eksempel film, musik, modeller/porno eller, hvis respondenteren har børn, et sted med interesse for dem som for eksempel Disney eller Barbie.

Blandt især odds’erne og tipperne bruges nettet også til at spille forskellige spil. Det drejer sig både om diverse “småspil” som skak og backgammon og om rigtige computerspil som Starcraft og Tiger Woods. Herudover er der et par af respondenterne, der spiller hos

udenlandske bookmakere over nettet. Det drejer sig blandt andre om østrigske Interwetten.com og australske Centrebet.com.

Chat har ikke den store interesse hos respondenterne. Der er dog flere af dem, der har prøvet det, eksempelvis med venner eller i forbindelse med, at de spiller spil med andre på nettet. Generelt er holdningen dog, at det er kedeligt, og "det gør man ikke". Der er muligvis et blufærdighedsaspekt forbundet med chat; man er lidt fortabt og ensom, hvis man bliver nødt til at chatte, men materialet er ikke tilstrækkeligt til at konkludere noget entydigt på området.

Flere respondenter har homebanking og har på nær én gode erfaringer med det. Sikkerhedsaspektet nævnes sjældent uhjulpet i forbindelse med bankerne, men direkte adspurgt fremgår det, at respondenterne har tillid til bankerne og derfor stoler på pc-bank. Det hjælper også, at respondenterne kan placere bankerne fysisk i deres lokalmiljø, og at man har en bankrådgiver i afdelingen, man kan gå ned til, hvis det skulle gå galt. Det øger også følelsen af sikkerhed, at man er på nettet så kort tid med pc-bank (pga. klient-løsningen).

Alt i alt tegner der sig for samtlige respondenter et billede af, at internettets fordele er frihed og tilgængelighed – at man kort og godt kan finde, hvad man vil, hvornår man vil. Informationerne er (som regel) opdaterede og friske, og adgangen er hurtig og ligetil. Overskuelighed, hastighed og lethed er således de altoverskyggende positive nøgleord.

Ulemperne er, at respondenterne synes, internettet kan være forvirrende stort og rodet, og det kan være vanskeligt at finde rundt. Der kan desuden herske tvivl om troværdigheden af visse oplysninger på nettet, så vel som at opdateringen ikke altid er til at regne med.

3.3 Dansk Tipstjeneste – image

Dansk Tipstjenestes image blev kun berørt ganske overfladisk i fokusgrupperne. Ikke desto mindre tegner der sig nogle karakteristika, som er værd at hæfte sig ved også set i relation respondenternes umiddelbare reaktion på, at Dansk Tipstjeneste vil gøre spil på nettet tilgængelige.

De umiddelbare associationer til Dansk Tipstjeneste deler sig, foruden den indlysende associationer om, at Dansk Tipstjeneste udbyder spil, i to klynger:

3.3.1 Dansk Tipstjeneste som gammeldags monopolvirksomhed

Associationen om Dansk Tipstjeneste som en gammeldags monopolvirksomhed er mest dominerende blandt spillere af vidensspil (Oddset og Tips). Her er en umiddelbar kommentar, at Dansk Tipstjeneste er gammeldags, fordi spiludviklingen er for langsom; “der kommer ikke særlig mange nye spil – så de fornyer sig ikke særlig meget”. Kommentaren dækker tydeligvis over, at Dansk Tipstjeneste ikke opleves som særlig progressiv, såvel som at det viser, at mætningspunktet for nye spil tilsyneladende ikke er nået.

En anden top-of-mind reaktion er, at Dansk Tipstjeneste har for lave odds, hvilket får en respondent til at kalde Dansk Tipstjeneste for en “tøsedreng”, der har “et blakket ry, fordi de har monopol og ikke nogen konkurrence”. Netop for lave odds kommer gentagne gange op i fokusgrupperne og har fået nogle respondenter til at forsøge sig med udenlandske bookmakers.

De fleste respondenter peger dog på det “tryghedsdilemma”, de står i, når de vælger en udenlandsk udbyder: “Dansk Tipstjeneste rangerer højere på tryghedsskalaen end et eller andet udenlandsk firma”. Dansk Tipstjeneste har således qua sine danske rødder, sit offentlige præg (på godt og ondt) og sine mange år på markedet en stor troværdighed og en sikkerhed som endnu ikke findes hos de udenlandske udbydere. En respondent formulerer det sådan: “Dansk Tipstjeneste tror man jo lige så meget på, som man tror på den Dansk Bank. Det er et godt, gammelt, dansk firma”. Samtidig nævnes det, at det er lettere at spille hos Dansk Tipstjeneste, fordi man kender spillene og har indarbejdede rutiner; “det er for besværligt at spille hos de udenlandske”, fortæller en respondent, der ikke har lyst til at sætte sig ind i nye regler og samtidig værger sig ved at skulle opgive kontonummer til en udenlandsk spiludbyder, han ikke kender.

Et sidste aspekt af det gammeldags kommer frem, når der tales om Dansk Tipstjenestes position på nettet. Igen er det særligt dem, der har stor erfaring med nettet og dem, der spiller mange vidensspil, der er utilfredse: “Dansk Tipstjeneste bliver nød til at tage sig sammen, for jo flere der kommer på nettet, jo større vil konkurrencen blive der ude”. Her hentydes til, at det er mangelfuldt, at Dansk Tipstjeneste endnu ikke udbyder spil på nettet.

Der er samtidig markant utilfredshed med Dansk Tipstjenestes nu-

værende hjemmeside på nettet. Dem der har besøgt den, kritiserer den for at være uoverskuelig og mangle fundamentale oplysninger som f.eks. sidste års lottotal.

3.3.2 Dansk Tipstjeneste som offentlig institution og donor til sportsverden

Et vigtigt positivt aspekt af Dansk Tipstjenestes image nævnes i alle grupper som virksomhedens tilskud til sporten og andre kulturelle formål. En respondent udtrykker det meget klart: “Uden Dansk Tipstjeneste havde vi ikke det foreningsliv i Danmark, som vi har”. Der er generel enighed om, at det er et meget positivt træk, at spiloverskuddet går til ovennævnte formål. Det får Dansk Tipstjeneste til at placere sig som en “del af den danske sportsverden” og det får nogle respondenter til at kalde Dansk Tipstjeneste “et stykke kultur – ligesom Tele Danmark”.

At Dansk Tipstjeneste sluser spiloverskuddet tilbage til samfundet legitimerer ligeledes det at spille. Flere respondenter giver således udtryk for, at det letter den dårlige samvittighed ved at spille meget, når man ved, at overskuddet går til et godt formål. Enkelte peger dog også på, at de savner at vide, hvad pengene helt præcis anvendes til.

Alt i alt viser analysen, at goodwillen overfor Tipstjenesten falder markant fra Lotto-spillerne over tipperne til Odds’erne. Hvor Lotto-spillerne er generelt tilfredse og opfatter Dansk Tipstjeneste som troværdige, omend lidt tunge, så er tipperne og især odds’erne direkte irriterede på Dansk Tipstjeneste som følge af deres utilfredshed med fastsættelsen af odds. Dette skyldes også forskellen i opfattelsen af, hvem der er “modspilleren”. Lotto-spillerne har ikke nogen decideret modspiller (de spiller mod heldet), tipperne spiller mod de andre tipper, mens odds’erne spiller direkte mod Dansk Tipstjeneste.

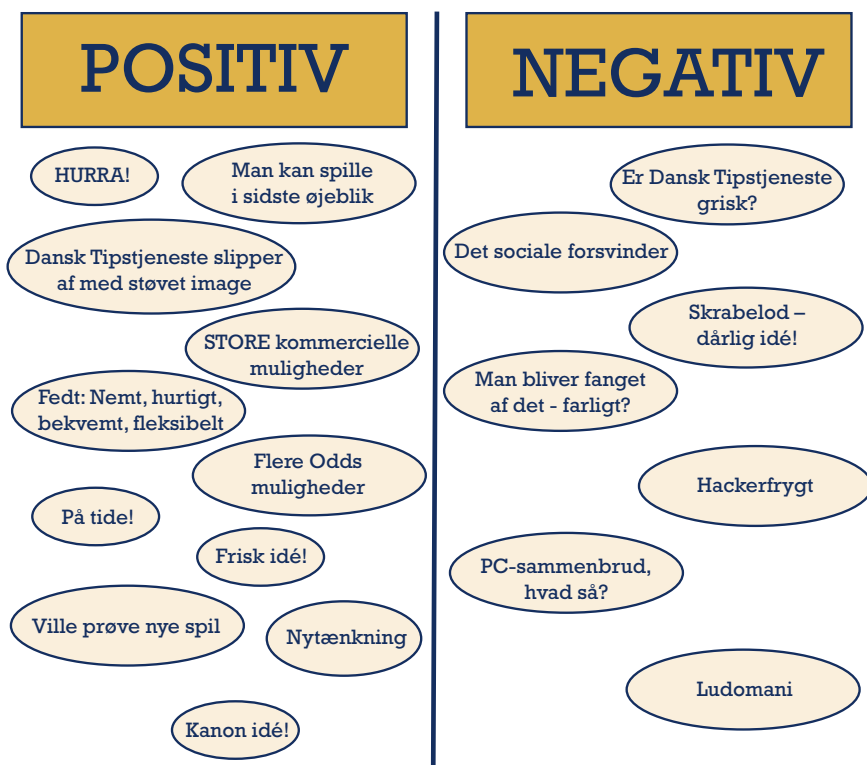
Vi ser altså et billede af Dansk Tipstjeneste, som en troværdig spiludbyder, hvilket til en vis grad skyldes det store, lidt tunge og offentlige image, som Dansk Tipstjeneste har. Disse sider, der ellers har en lidt negativ klang, er altså i respondenternes øjne også garanter for sikkerhed. Dog er der, som ovenfor nævnt, kritiske ryster forbundet med Dansk Tipstjenestes position som monopolist; udviklingen går for langsomt og Dansk Tipstjeneste tør ikke satse nok.

3.4 Dansk Tipstjeneste – spil på nettet

Overordnet er det nogenlunde de samme umiddelbare reaktioner, der kommer fra de fire grupper, når de bliver konfronteret med, at Dansk Tipstjeneste vil markedsføre spil på nettet.

Reaktionerne er således forholdsvis homogene set i forhold til spilleadfærden og netbrugen.

I nedenstående figur er de overordnede reaktioner fra de fire grupper samlet i en figur:



327

Internetspil via
Dansk
Tipstjeneste

3.4.1 Positive reaktioner

Den umiddelbare reaktion i samtlige grupper er først og fremmest meget positiv. Reaktionerne er således præget af udråb som “hurra”, “kanon idé” og “fedt”. På mange områder lader det til, at tiltaget har været længe ventet, så de spontane reaktioner er på det nærmeste præget af en form for lettelse, der da også kommer direkte til udtryk hos nogle respondenter: “Det var på tide”. De umiddelbare positive reaktioner er dog også fulgt af en række umiddelbare bekymringer (mere om dette i efterfølgende afsnit).

Et væsentligt aspekt ved at Dansk Tipstjeneste vil udbyde spil på nettet, er, at noget af det "tunge og støvede" ved Dansk Tipstjeneste reduceres. Det betragtes som "friskt" og som "nytænkning" og det viser, at Dansk Tipstjeneste er med, hvor det sker. At Dansk Tipstjeneste går på nettet med spil betragtes sågar som modigt af nogle, fordi Dansk Tipstjeneste da vil sætte sig i en konkurrencesituation, de aldrig har været i før. Flere Lottospiller peger da også på, at de kunne finde på at prøve f.eks. BingoLotto, men ellers ville de holde sig trofast til Dansk Tipstjeneste pga. den høje troværdighed. Tips- og Oddset-spillerne er mere tilbøjelige til at prøve noget nyt; særlig hvis oddsne kan findes bedre andet steds. Samlet set er der derfor en øget konkurrencesituation, der kan have en vis betydning for loyaliteten. Dog vil dette eventuelle loyalitetstab sandsynligvis erstattes af andre nationaliteter, der vælger at prøve spil hos Dansk Tipstjeneste. Sidstnævnte fordrer dog naturligvis, at Dansk Tipstjeneste har noget attraktivt at byde på.

En mere praktisk orienteret indfaldsvinkel er, at det ganske enkelt bliver lettere at spille: "man kan sidde hjemmefra og ordne det hele – det er jo genialt", som en respondent udtrykker det. En anden respondent (Lottospiller) er så begejstret, at han forestiller sig, at man kan sætte pc'erenes opgavestyring til automatisk at stille over på Dansk Tipstjeneste, således at man ikke glemmer at spille! Der peges på, at det er "nemt", "bekvem" og "hurtigt", hvor sidstnævnte er særligt attraktivt fordi man kan spille i sidste øjeblik.

At kunne spille døgnet rundt betragtes ligeledes som attraktivt, om end det også afstedkommer bekymring for, om man kan styre det. Det er dog en forudsætning for at spille på nettet, at det er muligt at gøre det 24-timer i døgnet; "ellers går hele ideen jo tabt". Endelig vil de spil, som man ind imellem ikke får spillet pga. travlhed eller regnvejr eller noget helt andet i højere grad blive spillet, fordi det er let at klare det hjemmefra.

Interessen for at prøve nye spil vil blive vagt for flere respondenter. Således nævnes det flere gange, at nettet som medie er velegnet til at orientere sig om nye spil: "Jeg ville da klart se, hvad Oddset er for noget. Så kunne man måske finde en forklaring, der var til at forstå" siger en mandlig heldspiller. I samme forbindelse nævnes det mange gange, at spilfrekvensen for stort set alle ville stige, dels fordi man vil prøve noget nyt, dels fordi det er lettere at spille de spil, man allerede spiller i dag.

3.4.2 Negative reaktioner

I umiddelbar forlængelse af de udbrudsprægede positive tilbagemeldinger ses bekymring for, hvilke konsekvenser spil på nettet vil have: “jeg vil ikke engang prøve – jeg er simpelthen bange for at blive hooked”, fortæller en mandlig Lottospiller.

Bekymringen for, at spilleiveren tager over ses på to niveauer: Nogle respondenter er bange for at blive trukket med selv og andre respondenter er bange på andres vegne: “der er flere, der vil spille sig fra hus og hjem, og det er jo ikke godt for Dansk Tipstjeneste”. Sidstnævnte respondenter er sandsynligvis i bund og grund også nervøse for selv at blive revet med, men har en trang til at fremstå som kontrollerede spillere, hvorfor de projicerer deres bekymring over på fiktive personer, de dybest set kan identificere sig med.

I forlængelse af dette peges der på, at det bliver noget af en balancegang for Dansk Tipstjeneste, fordi presseomtale der fortæller om folk, der har spillet sig fra hus og hjem, vil være meget uhensigtsmæssig og få Dansk Tipstjeneste til at fremstå som pengegrisk. Også af den grund tales der meget om, at det er Dansk Tipstjenestes opgave at “beskytte folk mod sig selv” på den ene eller den anden måde. Her foreslås bl.a. at Dansk Tipstjeneste kunne lave et loft for, hvor meget man må spille på fx et døgn. Dette får dog straks de garvede spillere til at gå i baglås: De ønsker ingen restriktioner: “jeg vil spille, når jeg har lyst – det er et frit land, vi lever i”.

Den stærkeste bekymring er dog fokuseret på enkelte spil “her-og-nu-spil”, som respondenterne kalder dem. Det er spil, hvor man spiller og straks får besked om, hvorvidt man har vundet. Her er det særlig skrabespil, der står for skud: “man udnytter svage sjæle – og det er ikke smart”. Her spiller det ind, at spillet foregår hjemme, man kan straks bede om et nyt skrabelod, hvis man ikke vinder, man mister fornemmelsen af, at man spiller med rigtige penge og kan for let blive opslugt af spilleuniverset.

En anden ulempe ved skrabelod er, at spiltypen ikke egner sig til nettet. Om dette er der enstemming i de fire grupper. Igen er skepsisen delt i flere aspekter. Grundlæggende er der enighed om, at det at skrabe på skærmen virker helt forkert og i samtlige grupper vækker det latter, når respondenterne forestiller sig scenariet: “det er altså ikke det samme som at stå nede hos købmanden, selv vælge loddet og skrabe med en mønt”. Her har det håndgribelige og fysiske udpræget stor

betydning, både for følelsen af sikkerhed og for følelsen af, at man selv har valgt. Sidstnævnte får da også nogle til at frygte, at skrabelod på nettet ville være tomme; dvs. at der ikke var gevinst på nogle af lodderne. Langt de fleste er dog mest bekymrede for hackere eller nedbrud på nettet: “hvad sker der så, hvis det hele bryder sammen og man lige har skrabet sig til 500.000 kr.?”

Netop frygten for at miste sin gevinst gør, at sikkerhedsaspekt er meget diskuteret i samtlige grupper. Mediet er så forholdsvis nyt, at mange er usikre på det, og de mange historier i pressen har i høj grad smittet af på den mistro, der er angående sikkerhed på nettet. Samtidig flourer ovennævnte bekymring om “teknisk uheld” og der er mange, der efterspørger et fysisk bevis på, at de faktisk har spillet og betalt.

Endelig nævnes bekymring for, hvorvidt det sociale aspekt af det at oddse og tippe forsvinder. Således har nogle respondenter et forholdsvis omfangsrigt netværk, der bygger på at diskutere og spille spil.

3.5 Forventninger til udformning af Dansk Tipstjenestes hjemmeside

Generelt for samtlige respondenter i alle fire grupper er en forventning om, at det skal være let at spille på nettet. Det skal først og fremmest være tidsbesparende i forhold til den vante rutine, og respondenterne har ikke megen tålmodighed: “Ellers så kan man jo ligeså godt gå ned i kiosken”. Dernæst er det et ufravigeligt krav hos alle, at hjemmesiden bliver overskuelig i sin opbygning. Brugerfladen skal prioriteres højt, og de forskellige spil skal være præsenteret med ikoner ude i siden, så man let kan vælge sig ind på de enkelte spil og også skifte mellem flere forskellige. Menuer, bjælke-menuer og undermenuer nævnes som positive elementer på en overskuelig hjemmeside.

En anden generel betragtning er – som tidligere nævnt – respondenternes skepsis overfor skrabespil på nettet. Der blev foreslået diverse løsningsmodeller, for eksempel at man skulle have 5 eller 10 lodder at vælge imellem og være garanteret gevinst på mindst et af dem. Det ville hjælpe på spillets troværdighed. En anden mulighed ville være, at man valgte et lod on-line og skrabe det off-line. Det ville også hjælpe, men dog med den indvending, at så behøvede man jo slet ikke at skrabe loddet – spillet var afgjort og gevinsten udbetalt i det øjeblik, man købte loddet.

Der er uenighed blandt respondenterne om hvordan man bedst løser problematikken omkring betaling af indsats og udbetaling af gevinster. “De usikre” vil ikke udlevere deres kontonummer over nettet, nogle vil slet ikke give nogle personlige oplysninger fra sig overhovedet og ser helst, at betalingsdelen kører separat over eksempelvis giro. Dette er dog undtagelsen, da størstedelen af respondenterne deler sig i to grupper: Dem der helst vil oprette en spillekonto, og dem der helst vil betale direkte over nettet. Spillekontoen kan indrettes på forskellige måder. En model er, at man indbetaler penge fra sin bankkonto til sin spillekonto en gang imellem, og gevinster også bliver sat ind på spillekontoen. Her er der uenighed om, hvorvidt store gevinster også skal sættes ind på spillekontoen, eller om de skal udbetales på eksempelvis en check. En anden mulighed er, at man køber en form for “taletidskort” med et vist beløb indkodet.

Den direkte betaling over nettet kan også varieres ved, at man enten indtaster sit kontonummer, hver gang man spiller eller også ved, at man opretter en account med personlige oplysninger inklusiv kontonummer, som man logger ind på og spiller over. Det er væsentligt for respondenterne, at kunne nøjes med at afgive så få personlige data som muligt. Både fordi de ikke kan se, hvad Dansk Tipstjeneste skal bruge den viden til, men også fordi det er besværligt at skulle udfylde for mange felter. Hvis man bliver bedt om demografika skal det være frivilligt, og det skal specificeres, hvad oplysningerne skal bruges til.

Kun ganske få respondenter har ingen betænkeligheder ved at betale over nettet, men fælles for alle er, at det ikke må blive for besværligt, og at det smarte og hurtige ved at spille på nettet går fløjten, hvis man først skal til at overføre penge. Der er desuden den indvending mod spillekontoen, at den unødigt fjerner spillemidlerne, fra hvor de egentlig hører hjemme: “Pengene står bedre på min konto end på deres”. Heavy net-users er generelt mere åbne overfor betaling på nettet, og der ses også en lille tendens til, at vidensspillerne stoler mere på sikkerheden end heldspillerne.

Endelig ønsker alle respondenter at få en kvittering, dels som sikkerhed og dels fordi “den er meget rar at have”. Der blev foreslået en tre-trins-model, hvor man først spiller sit spil, dernæst får det bekræftet på en skærm med en “Godkendknap og til sidst får en endelig bekræftende skærm over “Spillede spil:”. Denne model var tilfredsstillende for de fleste respondenter.

Lotto-spillerne

De respondenter, der spiller Lotto ønsker statistiske oversigter over de sidste 5-10 års Lottotrækninger. Man skal både kunne se, hvilke numre der blev udtrukket en bestemt uge, og også opgørelser over hvilke tal og kombinationer, der er blevet spillet flest og færrest gange, så man kan tilrettelægge sine valg af tal derefter. Derudover ønskes der mulighed for gevinstcheck eller præmiesøgning, så man nemt og hurtigt kan se, om man har vundet noget. Dette skal både være muligt for on-line kuponer og for kuponer, der er købt hos forhandleren. En respondent forestiller sig, at man kunne indtaste løbenummeret nederst på kuponen og derved få oplyst, om der er gevinst.

Der udtrykkes også ønske om en form for Lotto-guide, hvor man kan lære om “andre måder at spille Lotto på”. Her tænkes der for eksempel på oplysning om system Lotto, som nogle af respondenterne ikke er bekendte med, men gerne vil lære.

Generelt for Lotto-spillerne er et udtalt ønske om seriøsitet. Respondenterne oplever Dansk Tipstjeneste som et stort og troværdigt foretagende, og de har ikke nær så mange negative konnotationer, som spillerne af vidensspil har. Dette image stemmer ikke overens med en ukritisk udvidelse af spilsortimentet til også at omfatte nye “useriøse” spiltyper, som de kendes fra udlandet. “Det skal ikke bare være sådan noget med, om Alex får en dreng eller en pige”. Der er ligeledes heller ikke tilslutning til idéen om gratis slå-tiden-ihjel spil eller chat-rooms. Sådanne tilbud findes andre steder på nettet, og Lotto-spillerne synes ikke, at det hører sig til på den officielle Dansk Tipstjeneste side.

Samlet kan man konkludere på ønsket om seriøsitet, at Lotto-spillerne har en meget fasttømret opfattelse af, hvad Dansk Tipstjeneste kan og skal. Dette billede hænger nøje sammen med den generelle opfattelse af Dansk Tipstjeneste som semi-offentlig, troværdig og garant for sikkerhed, og hvis Dansk Tipstjeneste vil bibeholde dette image hos denne del af målgruppen, skal de passe meget på med at bevæge sig i nye retninger. Dansk Tipstjeneste på nettet ikke må blive for poppet, og de ikke må drive plat på deres image.

Tipperne

Tipperne ser i større grad end Lotto-spillerne fordelene ved spil på nettet. De oplever et stort behov for oplysninger for at kunne spille deres spil, og det ønsker de, at nettet skal kunne give dem. Især nyheder

er eftertragtede. Det foreslås for eksempel, at man kan klikke på hver enkelt kamp og få de nyeste relevante informationer om skader, karantæner, spillerkøb og –salg, formkurver, kampprogram etc. Derudover skal man kunne se resultaterne af hver klubs sidste 10-20 kampe samt resultaterne af de to klubbers indbyrdes kampe de sidste 5-10 år. Flere respondenter nævner Tipsbladet, tekst-tv og dagbladene som steder, hvor man i dag kan indhente sådanne oplysninger, men hvor nettet på grund af sin mulighed for hurtige opdateringer kan overtage. Tipperne er dog ikke interesserede i journalistisk bearbejdede baggrundsartikler eller reportager fra kampen i går. Informationerne skal have direkte relevans for deres spil. Man kan så have links til andre sites, der tilbyder reportager og artikler.

Udover sportsnyheder vil tipperne også gerne have oplyst procent-satserne på de enkelte kampe, opdaterede odds og ekspertudtalelser. Som eksempel på en ekspert nævnes Tommy Troelsen og hans program på DR, Tips om Tips. I den forbindelse ser respondenterne gerne et samarbejde med TV. Eventuelt også med optagelser af mål eller uddrag af kampe. Det skal i den forbindelse nævnes, at der blandt respondenterne næres en vis antipati for TV3, da de har fjernet Superligaen fra de landsdækkende kanaler. Et samarbejde med TV ses derfor helst med DR eller TV2, hvis offentlige image desuden passer bedre med Dansk Tipstjeneste. En regulær tv-guide, med oplysninger om hvor de enkelte kampe vises, opfattes som en god service.

Flere af tipperne er medlemmer af tipsklubber, og det bliver foreslået, at der blev tilbudt en tipsklubservice på nettet. Her skulle det for eksempel være muligt for de enkelte medlemmer at logge på og se, hvad de andre medlemmer havde spillet. Dette hænger sammen med det sociale aspekt ved tipningen. Flere tippere siger, at de snakker resultater og tipning med deres venner, og en del af spillet er at sammenligne kuponer og se, hvem der havde flest rigtige. Dette resulterer i en form for intern konkurrence eller ping-pong, som ikke vil tage skade ved, at kuponen bliver spillet over nettet, så længe man kan printe den ud og vise den frem. Det blev også foreslået, at man skulle kunne sende sin kupon over nettet til sine venner.

En social faktor, der dog vil gå tabt ved at spille over nettet, er det samvær der opstår i tipskiosken. Flere tippere siger, at de altid står og sludrer lidt med de andre tippere og kioskejeren, når de udfylder deres kuponer, og at de vil komme til at savne dette aspekt ved tipning

hjemme fra skærmen. Chat er i den forbindelse ikke interessant, da man snakker tips med venner, bekendte eller kollegaer og ikke fremmede. Respondenterne vil dog gerne have en eller anden måde, hvorpå de kan måle sig med andre tippere. Tipsbladets konkurrence DM i Tips eller en ækvivalent til BTs Sofaliga foreslås som mulige måder, hvor man i oversigter kan følge med i, hvor godt andre har tippet i sæsonen.

Endelig skal det nævnes, at tipperne i modsætning til Lotto-spillerne ikke har samme forventning til "seriøsitet" på Dansk Tipstjenestes hjemmeside. Der må gerne introduceres nye spil, der ligger uden for de vanlige områder, som for eksempel "hvem bliver statsminister ved næste valg?", og det gør heller ikke noget, hvis hjemmesiden kan tilbyde gratis slå-tiden-ihjel spil. Det skyldes sandsynligvis, at Dansk Tipstjeneste ikke har samme positive og fasttømrede position i tippernes øjne som i lottospillernes, og at det derfor ikke vil rykke ved nogen fundamental opfattelse af Tipstjenesten, hvis den udvider sortimentet.

Oddset-spillerne

Oddset-spillerne og tipperne hører ind under den samme kategori af vidensspillere, og de to grupper har i høj grad samme ønsker til udformningen af hjemmesiden. Der bliver således lagt stor vægt på nyheder og informationer i det omfang de er relevante for spillene, Tipsbladet, tekst-tv og dagbladene nævnes som de sædvanlige informationskilder, og respondenterne ser også gerne links til andre sportssites. Odds'erne føler i modsætning til de andre grupper, at de spiller direkte imod Tipstjenesten, og en del af sporten er "jagten på det gode tip". Dette kan godt besværliggøres lidt, hvis Dansk Tipstjeneste bliver den eneste nyhedskilde. Hvis man et tredje sted kan finde et godt tip, der resulterer i gevinst, opfattes det som en lille sejr over den mægtige Tipstjeneste.

Utilfredsheden med Dansk Tipstjenestes lave odds skinner som tidligere nævnt tydeligt igennem, og respondenterne ytrer for eksempel ønske om bedre odds på nettet end i kiosken, og "lokkeodds" som man kender fra udlandet, hvor et på papiret håbløst væddemål sættes til meget høje odds. Derudover efterlyses der mere fleksibilitet fra Tipstjenestens side. Odds'erne vil for eksempel gerne kunne spille på enkelte kampe i stedet for mindst tre, på kombinationer af eksisterende

spil, og det blev også foreslået, at man skal kunne oddse midt i kampen på eksempelvis næste målscorer eller anden halvlegs resultat. Derudover blev det foreslået at tilbyde en personlig oversigtsside, hvor man kunne se, hvad man p.t. har kørende af spil.

Ligesom tipperne har gruppen af Oddset-spillere ikke samme positive opfattelse af Dansk Tipstjeneste, og de har derfor heller ikke noget imod, at Dansk Tipstjeneste på nettet udvider i forhold til det eksisterende sortiment og tilbyder spil på stort set alt mellem himmel og jord og også gratis spil. Det forventes af flere respondenter, at man vil kunne spille på alt indenfor sport, “fra amerikansk fodbold til sneboldkampe på Grønland”.

3.5.4 Klient- vs. Netløsning

Som udgangspunkt skal det nævnes at klient- vs. netløsningen ikke blev præsenteret identisk i de 4 grupper. Dette gør, at man ikke med sikkerhed kan konkludere på, hvilken løsning, der er bedst.

Respondenterne fremstår da også uenige og uafklarede med hensyn til hvilken løsning, der er mest hensigtsmæssig. Igen er de to afgørende parametre sikkerhed og lethed. Fordelen ved klientløsningen er i alles øjne større sikkerhed, troværdighed og at man sparer penge ved ikke nødvendigvis at skulle være on-line, mens man spiller. Desuden har respondenter med pc-bank erfaring med klientløsninger og er fortrolige med måden. Det er dog vigtigt, at løsningen bliver simpel og gratis. Man skal kunne få tilsendt en cd, hente den hos forhandleren eller downloade programmet forholdsvist smertefrit, og der må ikke følge en endeløs strøm af opdateringer i kølvandet på den første installation – det skal være et engangsarbejde.

På den anden side, så opfattes netløsningen som nemmere, mindre kompliceret og mere ligetil, og den er mere ideel, især for tipperne og odds’erne, der er afhængige af de nyeste oplysninger. Det blev foreslået, at man kunne hente oplysningerne fra nettet til sit klientprogram på computeren, så man “i ro og mag” kunne sidde og udfylde sine kuponer. Der er en tendens til, at “de usikre” netbrugere prioriterer sikkerheden over lethed og foretrækker klienten, mens de mere garvede netbrugere har mindre tålmodighed og ikke gider have overflødige programmer liggende på harddisken. Således var der bred enighed i gruppen af heavy net-users (Oddset), om at klienten var en “lorteidé”.

Der ses ligeledes en tendens til, at vidensspillerne hælder mere til en netløsning, mens heldspillerne foretrækker klientløsningen. Det skyldes det fornævnte vidensbehov og en generelt større og mere realistisk erfaring med nettet blandt vidensspillerne. Også i de tilfælde hvor de to grupper har været lige lang tid på nettet.

3.5.5 Umiddelbare reaktioner på svenskaspel.se

336

Spil i fremtiden

I de to Oddset grupper og gruppen med tipperne blev respondenterne bedt om deres umiddelbare reaktioner på udformningen af Svenska Spels pilothjemmeside. Generelt set er respondenterne ikke særlig imponerede og med få undtagelser er samtlige kommentarer negative. Designet opfattes som grimt, kedeligt, uoverskueligt og for kompakt: "Hvor kan vi spille, og hvor kan vi betale?". Der efterlyses en bedre og enklere opbygning med større ikoner til hvert enkelt spil: "Det er jo det oppe i toppen der er vigtigt. Hvorfor er det gemt væk deroppe?". Derudover var der utilfredshed med tempoet, det gik alt for langsomt.

Tipskuponen synes respondenterne godt om. Det er positivt, at man kan vælge systemer ude i siden og krydse direkte af på skærmen. Systemet med en indkøbskurv er også udemærket, eventuelt med en alternativ mulighed for at spille spillet med det samme.

Ekspertudtalelserne og "Ti avisers tips" får også rosede ord med på vejen, ligesom det er positivt, at der gøres opmærksom på, at "der arbejdes" med skiltet "hämtar data". Ingen af respondenterne vil dog spille hos Svenska Spel, fordi det ikke er dansk.

Det skal understreges, at der er tale om en samlet gruppe respondenter, der er rekrutteret efter en vis frekvens i forhold til spil. Ovenstående tager således udgangspunkt i de deltagende respondenter og er ikke nødvendigvis et udtryk for et generelt billede

Der har dog ikke været tale om en egentlig imageanalyse, men derimod en kort snak om opfattelsen af Dansk Tipstjeneste.

Det skal i denne forbindelse understreges, at vi i grupperne ikke har talt med heavy-spillerne af skrabespil, hvorfor vi ikke kender denne gruppes holdning

Det er i denne forbindelse væsentligt at holde sig for øje, at de to alternativer ikke er fremlagt på nøjagtig samme måde, hvorfor reaktionerne kan have været forskellige pga. af dette.

Respondenterne fik udleveret pen og papir. Moderator fortalte kort,

at Dansk Tipstjeneste indenfor relativ kort tid vil udbyde spil på nettet. Respondenterne blev opfordret til hver i sær at skrive ned, hvilke umiddelbare tanker de gjorde sig i forbindelse med den oplysning. Alle tanker var velkomne. Den følgende diskussion tog udgangspunkt i respondenternes nedskrevne stikord.

337

*Internetspil via
Dansk
Tipstjeneste*



Gambling on the Internet

Gref position statement on gambling on the Internet

1. The Gaming Regulators European Forum consists of representatives from gaming regulatory organisations throughout Europe. Its two main objects as stated in its constitution are:

- a. to provide a forum in which European gaming regulators can meet, exchange views and information and discuss policy on gaming matters; and
- b. on special occasions and with the agreement of members represent the different views of European gaming regulators and also provide a central point of contact for enquiries directed at them from authorities or related organisations in Europe and elsewhere.

At its meeting in Helsinki in May 1998, the Forum agreed this position statement on Internet gambling. As an association of experts in gambling regulation, it offers the statement as a set of recommendations of good practice for the consideration of the appropriate regulatory bodies and Governments of individual member countries, whether at national or autonomous regional level. It acknowledges that the countries will wish to consider, and if necessary adapt, the statement in the light of their particular legal, social, cultural and economic circumstances.

2. The Gaming Regulators European Forum regards the regulation of gambling (that is gaming, betting and lotteries) as a matter for the competence and jurisdiction of individual countries, in the light of their particular social, cultural and economic conditions. It therefore follows that it is a matter for individual Governments, either at national or at autonomous regional level, whether or not they wish to permit any forms of gambling to be offered on the Internet in their territories and, if they do, under what circumstances or conditions particular forms of gambling are to be allowed. Any such decisions should be respected by other jurisdictions.

3. If a jurisdiction is to permit forms of gambling to be offered on the Internet, the members of GREF regard it as important that:

- (i) those to be permitted to offer such forms of gambling should be subject to the same level of investigation and probity and other checks as is applied to traditional, terrestrial gambling operators,
- (ii) those so licensed should be required to establish their operation in the territory of the jurisdiction concerned so that the operation can be properly controlled and policed,
- (iii) the gambling so offered should be restricted to residents of the jurisdiction concerned and residents of such other jurisdictions with whom there are co-operative or reciprocal arrangements.

4. As a matter of good practice, those permitting such gambling should also address such issues as:

- the methods to be used to ensure that such operations are fairly conducted and the players are fully aware of the rules that apply,
- the methods of ensuring that such operations are not used as a means also of conducting any illegal activities, in particular for money laundering,
- the permitted arrangements for paying for wagers on the gambling offered, including restrictions on the granting of credit,
- the methods of protecting and guaranteeing the funds deposited and the monies won by the players,
- the means of ensuring that no players are under the legally permitted age for the appropriate form of gambling in the jurisdiction concerned,
- the means and level of protection to be offered to compulsive gamblers and others who have difficulty in controlling their gambling,
- the controls to be placed on advertising, particularly in respect of jurisdictions which do not permit such gambling or do not welcome such advertising,
- the methods to be used to protect the privacy of the players and the confidentiality of the information provided by them,
- the methods to be used to ensure data protection and security of transmission,
- the methods to be used to ensure that tests and checks are conducted regarding the randomness of the games and, including EDP-audits, regarding the electronic gaming systems used by the operators.

5. In considering whether to permit gambling operations on the Internet, it may be necessary to distinguish between those who simply seek to offer an alternative means of access to existing permitted terrestrial gambling products and those wishing to establish separate, new forms of gambling opportunities. In either case, consideration of the types of issue raised above is likely to be needed.

6. If a jurisdiction wishes to prohibit cross-border gambling on the Internet for its residents, and consequently wants to prevent the import of such gambling, it will probably need to do so by means of legislation preventing service providers from transmitting the offer of such facilities, rather than by means of prohibitions on individual residents of those jurisdictions from taking up such facilities. In support of this, consideration should be given to the possibility of requiring licensed Internet gambling operators to include in the contracts with their service providers a condition that the latter will prevent access to addresses of foreign (illegal) operators of Internet gambling in so far as the service providers can be expected to have notice of those addresses.

As adopted at the Annual Meeting in Helsinki on 15 May 1998. The meeting at Helsinki was attended by regulators from 15 countries (Denmark, Estonia, Finland, Germany, Great Britain, Hungary, Ireland, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden and Switzerland).



Ulovlig udbredelse af internetspil

1. Vedr. kontrol med betalingen med betalingskort

PBS har qua sin mangeårige position som samle- og fordelingsled af korttransaktioner opbygget en unik central infrastruktur, der giver endog meget gode muligheder for stor transparens i forhold til at detektere, hvad der foregår af misbrug på kortmarkedet. I forbindelse med åbning for køb af ydelser/services via internettet (hvor PBS har været en af pionererne), har vi set et øget misbrug af forskellig karakter. En af de ydelser, som PBS har videreudviklet for at "finmaske" nettet til at detektere og stoppe misbrug, er et parameter styret system til forretningsovervågning.

2. Selvregulering via de internationale kortorganisationer

Det øgede misbrug og tab vedrørende ulovligt spil på internettet har fået såvel VISA og Europay International/MasterCard til at stramme deres regelsæt omkring udbydelse af spillekasino virksomhed via internet. Præventivt er der således fra de internationale kortorganisationer ændret på regelsættene for internet spiludbydere. Der skal således forefindes en licens eller tilladelse, inden der kan indgås en indløsningsaftale mellem bank og spiludbyder. Endvidere er det nu ikke længere muligt at udbyde kasino spillevirksomhed under dække af udbydelse af anden mere almindelig internet handel vedrørende køb af fysiske varer. Såfremt der udbydes internet spil selv i mindre grad, skal der altså være den entydige Merchant Category Code (MCC-kode) for spil med i transaktionen, og udfra Point Of Sale-data code kan PBS se, at transaktionen er kommet via internettet.

3. Tekniske muligheder i PBS for at blokere

Den nye parameterstyrede version af forretningsovervågning i PBS giver som nævnt tidligere meget gode muligheder for at overvåge såvel eksisterende forretninger, der udbyder internet spil, som nye aktører på markedet. PBS vil altså kunne tilbyde at være service provider på det at gøre internet spiludbydere og deres virke transparent i forhold til myndighederne. I det omfang der via myndighederne gives signal om, at der er tale om en ulovlig internetspiludbyder, vil det være muligt at gå ind og blokere den pågældende spiludbyder, således at danske kortholdere ikke vil få godkendt deres kort autorisations forespørgsel, hvorved deres spillemulighed på udbyderens site blokeres. Sporsikkerheden af internet spiludbydere er stor grundet "enforcement" af entydig MCC-

code samt oplysninger om forretningsnummer og navn og adresse på udbyderen. Kravet om navn og adresse for internet spiludbyderen er ikke mandatory for begge de tidligere nævnte kortorganisationer, men i og med at spille sites gerne vil have en bred dækning af betalingskort, vil PBS alligevel være i stand til at spore udbyderen, også selv om han skifter indløser og dermed får et nyt forretningsnummer.

4. Et eksempel på en blokering i praksis af en transaktion i VISA-systemet

Det angivne forløb i rapporten angående blokering, jf. 7.2.1.14, er udelukkende et eksempel på, hvordan en blokering kunne finde sted. Der findes således på nuværende tidspunkt helt naturligt endnu ikke nogen procedurer og forretningsgange for, hvordan samspillet mellem myndigheder og PBS måtte foregå.

345
*Ulovlig
udbredelse af
internetspil*

5. Fremtidens marked for behandling af kortbetalinger

Selvom PBS over tid og mod forventning måtte komme i en position, hvor at en større del af korttransaktionerne ikke går via PBS, udelukker det bestemt ikke, at der fortsat vil være meget gode argumenter for et nationalt “manuelt” samarbejde omkring misbrug, a la det som allerede foregår i regi af de internationale kortorganisationer. En anden mulighed er, at PBS er service provider på en portabel løsning af forretningsovervågningssystemet.

6. Kan blokeringen omgås?

Fra PBS side vurderes det, at det for en ulovlig internet spiludbyder vil være muligt blandt andet ved at skifte indløser jævnlige at skjule sig i en kortere periode. De vil dog ret hurtigt blive afsløret igen, da kortudsteder jo fortsat skal foretage en autorisation af kortholders transaktion, når denne ønsker at spille på internet udbyderens site. Endelig er det at skifte indløser jo ikke gratis i hverken tid eller penge.

Det er klart, at nye former for betalinger som eksempelvis virtuelle og forudbetalte kort vil give nye muligheder for spilleaktivitet, men også disse transaktioner skal autoriseres, da transaktionen jo medvirker til en nedskrivning af den forudbetalte saldo på et forudbetalt kort eller en debitering eller opskrivning af forbrugt kredit på et virtuelt kort.

Det vurderes fra PBS side, at checks ikke vil blive et gængs betalingsmiddel til internet spil, men at en udenlandsk konto og et beta-

lingskort knyttet hertil vil kunne give omgåelsesmuligheder i mindre grad.

7. Arbejdsgruppen anbefaler en blokering af visse betalingskorttransaktioner

PBS vil meget gerne være serviceprovider på og i samarbejde med myndighederne videreudbygge vores forretningsovervågning omkring det at detektere og blokere for ulovlig spillevirksomhed via internettet. I forhold til eksempelvis Diners og Amex, hvor PBS jo ikke er processor for samtlige transaktioner, er der bestemt en mulighed for at videreudbygge det samarbejde, som allerede er igang. Endelig vil internationale udstedere af kort i Danmark vel delvist være at betragte som danske selskaber, hvis de har tilknyttet en dansk konto, hvorfor systemerne til behandling således også skal følge dansk lovgivning.