

Aftale om nye tiltag mod spilafhængighed og justering af spilaf- aftale

29. juni 2018

Der er i de seneste år blevet gennemført en gradvis og delvis liberalisering af det danske spilmarked. Det har betydet, at danskerne kan vælge mere frit og sikkert mellem forskellige spiludbydere. Samtidig har det været med til at sikre fair konkurrencevilkår mellem de forskellige spiludbydere.

Den gennemførte liberalisering har betydet, at en lang række udbydere af forskellige spil har fået mulighed for lovligt at udbyde spil i Danmark, og at man har fået et tidligere ureguleret spilmarked under kontrol. I 2012 kom udbydere af væddemål og onlinekasino ind under dansk regulering, og i 2018 blev det muligt for udbydere med en dansk spiltilladelse at udbyde onlinebingo, væddemål på heste- og hundevæddeløb samt kapflyvning med brevduer. Det danske spilmarked er dermed under ordnede og regulerede forhold.

Liberaliseringen stiller samtidig krav til et velfungerende spilmarked med fokus på beskyttelse af spillerne. I *Aftale om ændring af spillelovgivningen* fra januar 2017, mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, blev aftalepartierne enige om at drøfte en række nye initiativer til forebyggelse og bekæmpelse af spilafhængighed.

Samtidig viser erfaringer med spilmarkedet efter liberaliseringen i 2012, at der er behov for nye tiltag mod spilafhængighed. I 2016 offentliggjorde VIVE (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) undersøgelser af pengespil og spilproblemer hos voksne og unge spillere, samt opfølgende undersøgelser af, om de spillere, der i 2005 (voksne) og 2007 (unge) havde udvist spilproblemer, fortsat havde spilproblemer i 2016.

Overordnet viser VIVE's resultater, at selv om udbuddet af spil er blevet større, og mulighederne for at spille er blevet flere, spiller færre om penge i 2016 end i 2005 og 2007. Til gengæld er antallet af personer med egentlig spilafhængighed steget i perioden. Problemspillerne (spillere der er i risikozonen for at udvikle spilafhængighed) er primært yngre mænd og ældre drenge under 18 år, og de foretrukne spiltyper er væddemål og onlinespil. Endelig viser resultaterne, at udbredelsen af spilproblemer er mindre i Danmark end i fx Norge, England og Finland.

Henset til udviklingen på spilmarkedet, er det vigtigt at være på forkant med evt. regulering for at forhindre, at flere udvikler spilafhængighed. Det er derfor vigtigt at holde fast i, at der med fast mellemrum gennemføres undersøgelser af pengespil og spilproblemer, som det blev aftalt med *Aftale om indsatsen for bekæmpelse af ludomani* fra november 2017.

Forståelse mellem regeringen, S, DF, RV og SF

Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti anerkender, at den danske model med delvis liberalisering giver et balanceret spilmarked og bidrager til såvel finansiering af det frivillige foreningsliv som statskassen. Samtidig er aftalepartierne enige om at begrænse spilafhængighed på en så effektiv måde som muligt gennem øget forbrugerbeskyttelse i form af oplysning, hjælp, regulering samt et adfærdskodeks. Inden for denne fælles forståelse gennemføres der en række initiativer.

Aftalepartierne er enige om følgende tiltag mod spilafhængighed:

Oplysning og hjælp til spilafhængige

- Der etableres en uvildig spilafhængigheds-hotline hos Spillemyndigheden til spillere, der ønsker eller evt. har brug for hjælp med deres spilafhængighed.
- Spiludbydere skal bl.a. på deres hjemmesider og i deres reklamer oplyse om i) muligheden for selvudelukkelse i Spillemyndighedens register ROFUS, ii) aldersgrænsen for det reklamerede spil, samt iii) henvise til spilafhængigheds-hotlinen.
- Spiludbydere skal oplyse klart om konsekvenserne af konkrete bonustilbud og andre salgsfremmende foranstaltninger.

Regulering om øget forbrugerbeskyttelse

- Bonustilbud må ikke udgøre mere end 100 pct. af indskuddet, dog maksimalt 1.000 kr., og gennemspilskravet må ikke være højere end 10.
- Bonustilbud må ikke gives på individuelle vilkår, men kun til alle spillere, der spiller inden for samme fastlagte beløbsinterval.
- En spillers inaktivitet på spilsiden må ikke være et udvælgelseskriterium ved spiludbyderes tildelelse af bonustilbud.
- Andre typer af salgsfremmende foranstaltninger end bonustilbud reguleres efter de samme regler som for bonustilbud.
- Spillere skal fastsætte en daglig, ugentlig eller månedlig indbetalingsgrænse for deres spil, inden de kan påbegynde at spille.
- Der pålægges onlinespiludbydere en opmærksomhedspligt i forhold til unormale spillemønstre, der indikerer spilproblemer hos spillere.
- Muligheden for at indføre anvendelsen af software, som kan hjælpe med at identificere unormale spillemønstre, der kan indikere spilproblemer hos spillere, undersøges.

- Personer, der udelukker sig selv fra spil ved registrering i ROFUS den 1. januar 2019 eller senere, må ikke få tilsendt spilreklamer og andet markedsføringsmateriale fra spiludbydere, hvis spil er omfattet af ROFUS.
- Det undersøges, hvorvidt der er muligt at indføre, at personer, der har udelukket sig endeligt i ROFUS, og som anmoder om, at deres registrering i ROFUS slettes, 7 dage efter anmodningen, skal bekræfte anmodningen, for at registreringen kan blive slettet.

Adfærdskodeks for spiludbydere

- Med branchen drøftes et adfærdskodeks, som øger forbrugerbeskyttelsen, og som medvirker til, at spil ikke udvikler sig fra underholdning til spilafhængighed. Der skal bl.a. drøftes begrænsning i og udformning af spilreklamer og brug af pop-up-vinduer med oplysninger om tids- og pengeforbrug.

De nye tiltag forventes at træde i kraft den 1. januar 2019.

Aftalepartierne er endvidere enige om følgende opmærksomhedspunkter og reguleringer:

Skin betting og loot boxes

- Der skal være øget fokus på udviskningen mellem gaming (computerspil) og gambling (penge-spil) af hensyn til beskyttelse af børn og unge, og Danmark skal arbejde aktivt i EU og hjemme for at begrænse gaming tilført pengespilselementer rettet mod børn og unge. Ved overtrædelse af lovgivningen på området, bakker aftalepartierne op om en fortsat brug af blokering af ulovlige spilhjemmesider fra myndighedernes side.
- Som følge af det voksende problem med bl.a. skin betting og loot boxes (særligt blandt unge) skal der iværksættes et forskningsprojekt om unges forhold til gaming, herunder omfanget af unges afhængighed af gaming, som finansieres via de eksisterende midler afsat til forebyggelse og behandling af spilafhængighed (ludomanimidlerne).

Spilautomater og prisregulering af progressionsgrænser

- Der skal i forbindelse med, at flere spiludbydere ønsker at operere med serversupporterede spilautomater (opstillet i spillehaller og i restaurationer), og andre nye spilautomater, være fokus på at indtænke muligheden for øget forbrugerbeskyttelse.
- Ved spil på spilautomater i landbaserede kasinoer nedsættes den nuværende indsatsgrænse på minimum 1 kr. pr. chance til 0,50 kr. pr. chance. I forbindelse med nedsættelsen vil markedet for spilautomater blive undersøgt nærmere.
- Progressionsgrænsen for afregning af afgift for landbaserede kasinoer og spilautomater i spillehaller og restaurationer skal pr. 1. januar 2019 indekseres årligt med prisudviklingen.

Godkendelse af bestyrere i butikskæder

- Der skal ses på mulighederne for en forenkling af processen med godkendelse af spilbestyrer, uden at formålet med den nuværende godkendelse fortabes eller muligheden for at tilbagekalde godkendelsen forringes. Eventuelle tiltag på området godkendes af forligskredsen.

Flerårige bevillinger til behandlingsinstitutioner for spilafhængighed

- Der etableres en model med flerårige bevillinger til behandlingsinstitutionerne til behandling af spilafhængighed med henblik på at sikre budgetsikkerhed for behandlingsinstitutionerne.

Aftalens karakter

- Det bemærkes, at spilområdet med *Aftale om delvis liberalisering af spillemarkedet* fra 2012 er forligsbelagt. Dog er aftalepartierne enige om at fritstille hinanden efter førstkommande folketingsvalg i forhold til afgiftsstrukturen og afgiftsniveauet.

APPENDIKS

Uddybning af initiativerne:

Oplysning og hjælp til spilafhængige

- Aftalepartierne er enige om, at der skal etableres en uvildig spilafhængigheds-hotline, som bl.a. skal oplyse spillerne om behandlingsinstitutioner samt oplyse om muligheden for selvudelukkelse fra spil i Spillemyndighedens register ROFUS. Hotlinen kan samtidig bruges til at indsamle informationer til statistisk brug, så myndighederne og behandlingsinstitutionerne kan få viden om de forskellige spilområder og iværksætte tiltag på områder, der kan give anledning til særlig problematisk adfærd. Hotlinen evalueres to år efter etableringen, og aftalepartierne orienteres om resultatet af evalueringen.
- Aftalepartierne finder, at spilreklamer fylder meget i alle danske medier. Mængden af spilreklamer i TV kan påvirke forbruget på spil, hvorfor spiludbydernes oplysningspligt skal udvides. Spiludbydere skal derfor bl.a. på deres hjemmesider og i deres reklamer oplyse om i) muligheden for selvudelukkelse i ROFUS, ii) aldersgrænsen for det reklamerede spil, samt iii) henvise til spilafhængigheds-hotlinen.
- Spiludbydere tilbyder i dag bonusser i vidt omfang. Og udbetaling af en bonusgevinst er bl.a. betinget af, at indskudsbeløbet og bonusbeløbet gennemspilles et bestemt antal gange (et såkaldt gennemspilskrav). I dag er det dog svært at gennemskue, hvor mange penge man skal spille for, før gennemspilskravet er opfyldt, og spilleren kan udtrække gevinster, der er opnået i forbindelse med en bonus. Derfor skal spiludbydere oplyse klart om konsekvenserne af gennemspilskravet for det konkrete bonustilbud, fx hvor mange penge der skal spilles for, før en bonusgevinst kan hæves fra spillkontoen.

Regulering om øget forbrugerbeskyttelse

- I dag tilbydes relativt store bonusser, og udbetaling af en bonusgevinst er bl.a. betinget af størrelsen på indskudsbeløbet og gennemspilskravet. Det skal derfor sikres, at et bonustilbud ikke udgør mere end 100 pct. af indskuddet, dog maksimalt 1.000 kr., og gennemspilskravet ikke er højere end 10. Det vil sige, at ved et indskud på 1.000 kr. vil en spiller maksimalt skulle spille for 20.000 kr. (1.000 kr. plus 1.000 kr. ved et gennemspilskrav på 10), før en bonusgevinst kan hæves fra spillkontoen.
- Bonusser må ikke gives på individuelle vilkår. Spiludbydere skal derfor sikre, at bonustilbud ikke gives til enkelte spillere på vilkår, der adskiller sig fra tilbud givet til tilsvarende spillere. Med tilsvarende menes de spillere, der spiller inden for samme fastlagte beløbsinterval.
- Spillere, der holder en pause fra spil, skal ikke fristes til at spille igen. Derfor skal det sikres, at en spillers inaktivitet på spilsiden ikke er et udvælgelseskriterium ved spiludbydernes tildeling af bonustilbud.
- Udover bonusser anvender spiludbydere i dag andre typer af salgsfremmende foranstaltninger (fx freebets, freespins og risikofrit spil). Anvendelsesområdet for andre typer af salgsfremmende foranstaltninger skal sikres bedre gennemsigtighed på lige fod med bonusser. Derfor skal andre

typer af salgsmæssige foranstaltninger reguleres efter de samme regler for bonusser, således at der fx oplyses klart om konsekvenser for den konkrete salgsmæssige foranstaltning, at gennemspilskravet for fx freespins ikke må være højere end 10 gange, før en gevinst kan hæves fra spillkontoen.

- Det er i dag et krav, at spiludbydere skal stille en funktion til rådighed, hvor spillere kan fastsætte en indbetalingsgrænse for deres spil, inden de påbegynder at spille. Denne funktion gøres obligatorisk, således at spillere skal fastsætte en indbetalingsgrænse. Dermed øges spillernes bevidsthed om deres forbrug på spil, og spillerne fristes ikke til at fortsætte spillet.
- Onlinespiludbydere bør være opmærksomme på unormale spillemønstre hos deres spillere, der kan indikere spilproblemer og kontakte spilafhængigheds-hotlinen, således at hotlinen kan kontakte de pågældende spillere. Derfor indføres en opmærksomhedspligt i forhold til spilafhængighed.
- Muligheden for at indføre anvendelsen af software, som kan hjælpe med at identificere problemspillere, undersøges. Der foretages en vurdering af eksisterende software på markedet og deres effektivitet, samt hvorvidt der foreligger mulighed for akkreditering af softwaren. Aftalepartierne orienteres om undersøgelsen, og om muligheden for at gøre anvendelsen af en software til et krav for spiludbydere.
- Personer, der har udelukket sig selv fra spil i ROFUS, og som har frabedt sig at modtage spilreklamer, men på trods heraf modtager reklamer, bonustilbud etc. fristes til at spille igen. Derfor skal det sikres, at personer, der udelukker sig selv fra spil ved en registrering i ROFUS, ikke får tilsendt spilreklamer og andet markedsføringsmateriale. Det undersøges, hvorledes det kan forhindres, at personer, der allerede er registreret i ROFUS, og som ikke har eller som ikke har haft mulighed for at frabede sig spilreklamer mv., ligeledes heller ikke modtager spilreklamer og andet markedsføringsmateriale.
- Når en person har udelukket sig endeligt i ROFUS, kan personen tidligst et år efter, at personen er blevet registreret i ROFUS, få slettet registreringen. For at sikre at en beslutning om at få en registrering om endelig udelukkelse ophævet er velovervejet, finder aftalepartierne, at personen skal bekræfte anmodningen om, at registreringen bliver slettet, og at der skal gå 7 dage, før der kan gives en bekræftelse. Det undersøges, hvorvidt det er muligt i forhold til persondatalovgivningen.

Adfærdskodeks for spiludbydere

- Aftalepartierne er enige om, at der skal drøftes et adfærdskodeks med branchen vedrørende bl.a. spilreklamer og pop-up vinduer.

Aftalepartierne finder, at spilreklamer fylder meget i alle danske medier, og i TV vises spilreklamer på alle tidspunkter i døgnet. Derfor skal spilreklamer i TV særligt i tiden omkring børne- og ungdomsudsendelser begrænses. Aftalepartierne finder desuden, at en del reklamer giver indtryk af social accept gennem spil, hvilket kan være på grænsen af, hvorledes markedsføringsbestemmelsen i lov om spil (om at markedsføring af spil ikke må have et indhold, der giver indtryk

af, at deltagelse i spil giver spilleren socialt accept) skal fortolkes. Aftalepartierne finder det væsentligt, at disse forhold afspejles i adfærdskodekset.

Mange danskere er ikke opmærksomme på deres tids- og pengeforbrug på spil. Spiludbyderne bør derfor gøre brug af pop-up vinduer, der med jævne mellemrum oplyser spillere om tids- og pengeforbruget i løbet af et spil, og hvor spilleren bør skulle bekræfte informationsvarslet og vælge imellem at forlade eller at fortsætte spillet.

Adfærdskodekset vil, efter at drøftelserne med branchen er afsluttet, blive sendt til aftalepartierne.

Aftalepartierne har en forventning om, at hele branchen overholder adfærdskodekset og ønsker at få tilsendt en status om branchens efterlevelse af adfærdskodekset. Aftalepartierne er endvidere enige om, at såfremt adfærdskodekset ikke overholdes, vil aftalepartierne drøfte evt. regulering af spilreklamer mv.

Skin betting og loot boxes

- Almindelig gaming (fx Counter-Strike og FIFA) tilføres i dag pengespilselementer. Det sker fx ved, at man kan flytte goder, der er optjent i spillet over på andre hjemmesider, hvor de kan handles eller indgå som indskud i et spil. Det betyder, at grænsen mellem gaming (computerspil) og gambling (pengespil) udviskes. Gaming, som tilføres elementer af pengespil, spilles ofte af børn og unge og kan være ulovligt, da der spilles om penge. Samtidig medvirker gaming med pengespilselementer til, at børn og unge kommer i risikozonen for at udvikle egentlig spilafhængighed.

Spillemyndighedens sanktionsmuligheder består i blokering af hjemmesider med ulovligt udbud af skin betting og loot boxes og politianmeldelse ved formidling af sådanne hjemmesider.

Problemstillingerne vedr. skin betting og loot boxes er ligeledes aktuel i andre EU-lande, og der pågår p.t. overvejelser om fælles regulering af området.

Inden for denne fælles forståelse ønsker aftalepartierne, at der er øget fokus på området af hensyn til beskyttelse af børn og unge, og at Danmark arbejder aktivt i EU og hjemme for at begrænse sådanne pengespilselementer rettet mod børn og unge.

- I dag findes prævalensundersøgelser af voksne og unges adfærd (spilproblemer) med pengespil. Imidlertid findes der ikke undersøgelser af unges forhold til gaming (computerspil), herunder omfanget af unges afhængighed af gaming. Som følge af det voksende problem med skin betting og loot boxes (særligt blandt unge) er aftalepartierne enige om, at der skal iværksættes et forskningsprojekt om unges forhold til gaming, som finansieres via de eksisterende midler afsat til forebyggelse og behandling spilafhængighed (ludomanimidlerne).

Spilautomater og prisregulering af progressionsgrænser

- Flere spiludbydere ønsker at operere med serversupportede spilautomater, hvor spillet downloades til spilautomaten fra en ekstern server og dermed afvikles spillet på spilautomaten (i mod-

sætning til serverbaserede spilautomater, hvor spillet afvikles på en ekstern server). Aftalepartierne noterer sig, at Spillemyndigheden er i gang med at udvikle et nyt system til spiludbyderes indberetning af spildata fra de serversupportede spilautomater til Spillemyndigheden. Det forventes, at de første tilladelser til opstilling af serversupportede spilautomater bliver tildelt i den nærmeste fremtid. Aftalepartierne finder, at muligheden for at øge forbrugerbeskyttelse bør indtænkes i udviklingen/indkøb af nye spilautomater.

- Ved spil på spilautomater i landbaserede kasinoer er indsatsgrænsen minimum 1 kr. og højst 20 kr. pr. chance. Minimumsgrænsen på 1 kr. pr. chance begrænser kasinoernes muligheder for at indkøbe nye spil til deres eksisterende spilautomater og indkøbe nye spilautomater på det internationale marked, da spilautomaterne på det internationale marked ikke har en minimumsgrænse på 1 kr. pr. chance. Kasinoerne ønsker derfor minimumsgrænsen sænket eller fjernet. Derfor nedsættes den nuværende indsats til 0,50 kr. pr. chance. I forbindelse med nedsættelsen vil markedet for spilautomater blive undersøgt nærmere.
- Restaurationer og spillehaller betaler i dag 41 pct. i afgift af bruttospileindtægten fra spilautomater og yderligere 30 pct. i tillægsafgift ud over en progressionsgrænse på hhv. 30.000 kr. og 250.000 kr. (plus et tillæg pr. spilautomater i spillehaller). Landbaserede kasinoer betaler i dag 45 pct. i afgift af bruttospileindtægten (fratrullet værdien af spillemærker i troncen) og yderligere 30 pct. i tillægsafgift ud over en progressionsgrænse på 4 mio. kr. Aftalepartierne er enige om at indekser progressionsgrænserne fra 2019, da disse i dag ikke reguleres med prisudviklingen og dermed udhules gradvist. Indekseringen skønnes at medføre et beskedent mindreprovenu.

Godkendelse af bestyrere i butikskæder

- Detailhandlen har efterspurgt enklere processer for godkendelse af spilbestyrer. I dag skal en spilvirksomhed, der udbyder spil fx via kiosker, detailbutikker mv. sikre sig, at der foreligger en godkendelse af bestyreren i den pågældende kiosk, butik mv. I forbindelse med godkendelsen kontrolleres bl.a., at bestyreren ikke er opført i Kriminalregisteret. Bestyreren vil typisk være butiksbestyreren eller kioskejeren, som derved har ansvar for, at reglerne for udbud af spil overholdes, herunder at der ikke sælges spil til mindreårige. Såfremt reglerne ikke overholdes, kan spiludbyderen idømmes en bøde, ligesom bestyrerens godkendelse kan tilbagekaldes.

Detailhandlen har foreslået, at godkendelsen af bestyreren i stedet sker på CVR(P)-niveau, således at den enkelte butik godkendes som "bestyrer". Aftalepartierne er enige om at se på mulighederne for forenkling af processen, uden at formålet med den nuværende godkendelse fortabes eller muligheden for at tilbagekalde godkendelsen forringes. Eventuelle tiltag på området godkendes af forligskredsen.

Flerårige bevillinger til behandlingsinstitutioner for spilafhængighed

- Sundheds- og Ældreministeriet udmønter årligt puljen til forebyggelse og behandling af spilafhængighed (ludomanimidlernes). Midlerne til behandling kan søges af private behandlingsinstitutioner for spilafhængighed eller andre institutioner, der kan påtage sig sådanne opgaver efter nærmere fastsatte kriterier. Tilsagn og udmøntning af puljen foretages i det år, hvor midlerne udmøntes.

Flere behandlingsinstitutioner ønsker sikkerhed for, at de kan få midler til behandling i fremtidige finansår og har derfor efterspurgt muligheden for flerårige bevillinger frem for den nuværende ordning. Aftalepartierne har, for at der kan skabes den fornødne budgetsikkerhed for behandlingsinstitutionerne, aftalt, at der skal etableres en ny model, hvor der gives flerårige bevillinger til behandling til behandlingsinstitutionerne. Aftalepartierne orienteres om den nye model.