



Af Henrik H. Brandt,  
direktør for Idrættens  
Analyseinstitut

## Kjærlighed og djævelskab

“Af særdeles Kjærlighed og faderlig Omhu for Vore kjære og troe Undersaater, og for at betage de Skrøbelige ibland dem, saadan Anledning til at forøde det, de have erhvervet,” befalede Majestæten i 1753, at hasardspil skulle forbydes.

Samme år fik Det Kongelige Opfostringshus ifølge Skatteministeriets rapport om ‘Spil i fremtiden’ fra 2001 lov at udbyde Det Kongelige Københavnske Klasselotteri mod at betale en afgift til Fattigvæsenet.

Ligheden i forhold til 1753 er slående.

I den danske debat er spil enten en skrækkelig svøbe, der leder til bedrag og ulykke, eller et snedigt instrument til at skaffe midler til statskassen og andre gode formål. Forslaget til en ny dansk spillelov fortsætter trods en historisk delvis liberalisering århundreders balancegang mellem de to poler. Lovforslaget handler ikke kun om særdeles Kjærlighed til de kjære og troe Undersaater, men i høj grad også om kolde konstanter til staten og gode formål.

Spilleloven er hele eksistensgrundlaget for de centrale idrætsorganisationer i Danmark og årsagen til, at vi dedikerer dette nyhedsbrev til forårets revision af spillelovgivningen.

Forskellen til 1753 er måske, at spilleindustrien ikke længere kun kan ses som enten en svøbe eller en finansieringskilde. Den tredje dimension er den teknologiske udvikling, hvor spil smelter sammen med mediesektoren, tele- og kommunikationssektoren og underholdningssektoren i den globale oplevelsesøkonomi.

Den dimension har været helt fravæ-

fortsættes...

## Indhold:

- Analyse: Idrættens store gevinst
- Fakta om den nye spillelov
- En ny æra for idrætten
- Spillemarked på usikker grund
- Store forskelle på spillelove
- Anmeldelse: Det danske spillemiljø



Foto: Danske Spil

# Idrættens store gevinst

**Analyse: Idrætsorganisationerne får fuld gevinst i den nye spillelovgivning, men roen på det danske spillemarked er langt fra fremtidssikret.**

Af Henrik H. Brandt, Idrættens Analyseinstitut

DIF, DGI, Firmaidrætten, Team Danmark og Lokale- og Anlægsfonden sikres sammen med de øvrige almennyttige beløbsmodtagere på tipslovens fordelingsnøgle stabile indtægter fra spillemarkedet i endnu en årrække. De får noget nær statsgaranti for en samlet pulje på ca. 1,735 mia. kr. til udlodning i 2012, mens staten fortsat vil befinde sig på oprørt hav i bestræbelserne at hive de sædvanlige årlige afgifter hjem fra spillemarkedet.

Når forliget om den såkaldte delvise liberalisering af spillemarkedet vedtages i Folketinget i løbet af foråret har beløbsmodtagerne placeret sig forrest i køen som modtagere af indtægterne fra et statsligt lottomonopol. Staten får en langt mere udsat post som kontrollant og skatteopkræver på den liberaliserede del af spillemarkedet, hvor afgiftsprovenuet udgøres af mange bække små.

“Forlig om spillelovgivning giver ro,” hed det i den pressemeddelelse, som beløbsmodtagerne udsendte direkte efter meddelelsen om forliget fra Skatteministeriet. Beløbsmodtagerne og regeringen har

kørt tæt parløb i hele processen og været enige om fælles fodslag i offentligheden i forhold til lovforslaget.

## Idrætten har dikteret lov

Idrættens tilfredshed er forståelig. I praksis har Danske Spil og beløbsmodtagernes stærke lobby med DIF og DGI i spidsen dikteret principperne for den nye spillelovgivning.

Med aftalen med regeringen om at garantere en årlig udlodning på 1,735 mia. kr. til beløbsmodtagerne fra det kommende statslige lottomonopol (Lotto, Klasselotteriet, diverse skrabespil m.v.) i 2012, har beløbsmodtagerne sikret sig statsgaranti for indtægterne i en tid med generel nedgang i forbruget og statens indtægter.

Fra 2013 er beløbsmodtagernes plads på ‘lottomolsiden’ dog knapt så sikker. Ifølge spilleeksperter er det ikke kun ‘de onde bookmakere’, men også ændrede forbrugsmønstre og manglende produktudvikling trods et stadigt ældre lottopublikum, der har fået lottoomsætningen til at vige.

De fremlagte vilkår for liberaliseringen har flere ømme punkter, som afspejler, at

fortsættes...

rende i statens og beløbsmodtagernes lukkede parløb om loven, men man må prøve at forstå spillebranchens og spillernes globale virkelighed, hvis man vil skabe en holdbar lovgivning.

Derfor har vi i de forgangne uger besøgt konferencer, læst brancheblade og studeret lovforslag, rapporter, domme og betænkninger fra ind- og udland for at kunne vise begge sider af mønten.

Papirbunken er næsten uendeligt stor, for spil er en gigantisk industri. Vi kan derfor kun opfordre Folketinget til i den kommende debat også at finde midler til en fremtidig uvildig forskning om alle aspekter af spilleindustrien i Danmark. En sådan forskning om en industri til omkring 30 mia. kr. i Danmark alene findes ikke i dag.

Indtil da bidrager dette nyhedsbrev forhåbentlig til at skærpe den kommende danske debat. Lad spillet begynde.

## NYT OM SPILLELOVGIVNING

### Idrættens penge er på spil

Idrætsorganisationerne (DIF, DGI og Firmaidrætten), Hestesporten, Lokale- og Anlægsfonden samt en række mindre idrætsrelaterede beløbsmodtagere under Kulturministeriet får i dag den altovervejende del af deres indtægter via tipsmidlerne – og tipsmidlerne udgør størstedelen af den samlede statslige støtte til idrætten. De lokale idrætsforeninger og anlæg er finansieret af kommunerne. Det er således især de centrale idrætsorganisationer, der er afhængige af tipsmidler.

Udlodningen fra tipsmidlerne til idrætsformål inkl. Lokale- og Anlægsfonden udgjorde i 2008 i alt ca. 844 mio. kr.

Udlodningen til beløbsmodtagerne har i de senere år været holdt 'kunstigt oppe' af en udlodningsaftale, hvor staten garanterer beløbsmodtagerne et minimumsbeløb, hvis Danske Spils overskud udvikler sig negativt, hvilket det har gjort i de seneste par år. I den seneste finanslov sendte regeringen desuden et ekstraordinært beløb på 110 mio. kr. ind i udlodningspuljen frem til 2011 pga. de senere års nedgang i beløbsmodtagernes indtægter.

Den nye lov betyder, at beløbsmodtagerne fremover udelukkende skal finansieres af overskuddet til udlodning fra det kommende lottomonopol inkl. Klasselotteriet. Loven ændrer ikke på fordelingsnøglen mellem de enkelte beløbsmodtagere.

Staten garanterer beløbsmodtagerne en samlet udlodning på 1,735 mia. kr. i 2012, hvilket er en lille stigning i forhold til det aktuelle niveau. Som hidtil vil staten og beløbsmodtagerne 'slå halv skade', hvis overskuddet til udlodning kommer over eller under en vis margin i forhold til budgetterne.

den såkaldte 'delvise liberalisering' næsten udelukkende handler om at sikre statens og beløbsmodtagernes økonomiske interesser.

Først og fremmest bygger lovforslaget udelukkende på beløbsmodtagerne og statens præmis, at indtægterne mindst skal bevares uændret med den foreslåede model. Allerede her begynder den med længsel imødesete 'ro' på fremtidens spillemarked at vakle.

På monopolsiden bygger bevarelsen af lottomonopolet ikke nødvendigvis på langtidsholdbar EU-juridisk grund, men på den kendsgerning, at der p.t. i EU er udbredt politisk konsensus om, at de nationale lotterier skal beskyttes – selv i lande som Storbritannien og Malta med liberale spillemarkeder. De vigtigste kommercielle spiludbydere holder sig i vidt omfang fra lotterierne, mens de arbejder for bedre adgang til markederne for sports-spil, poker osv.

### Liberalisering eller stramning?

Fastholdelsen af lottomonopolet kan dog ikke alene sikre det normale samlede provenu på små tre mia. kr. til stat og beløbsmodtagere. Det liberaliserede del af markedet skal altså fortsat bidrage til festen, og regeringen er derfor endt med en model, der italesættes som en liberalisering, men som i flere henseender er en stramning set fra spillernes side.

Med det høje afgiftsniveau er spiludbydernes største 'incitament' for at søge en licens i Danmark reelt regeringens skærpede forsøg på at lukke udbydere uden licens ude fra det danske marked. Lovforslaget giver Spillestyrelsen en langt større palet af 'forbrydelser' at bekæmpe i forsøget på at imødegå et relativt beskedent fald i afgiftsprovenu på de liberaliserede spil.

For det første bliver det gældende annonceforbud for udbydere uden dansk licens bevaret, selv om det heller ikke fremover nødvendigvis vil virke efter hensigten. Flere danske tv-kanaler sender fra London og bugner af spillereklamer, hvilket medieselskaber i Danmark finder konkurrenceforvridende. Dertil kommer, at eksempelvis søgemaskiner og sociale medier overtager en stigende del af markedsføringsbudgetterne.

For det andet suppleres annonceforbudet med et forbud til banker mod betalingsoverførsler til udbydere uden licens og til internetudbydere mod at levere trafik til hjemmesider fra spiludbydere uden licens. Sådanne ordninger er på papiret indført i USA, på vej i Norge og flere andre EU-lande, men engagerede spillere kan



Foto: Uffe Nielsen

Den nye spillelovgivning sikrer, at de store idrætsorganisationer alene skal modtage indtægter fra det bevarede statslige lottomonopol.

nemt omgå disse blokeringer i jagten på de bedste odds.

I praksis pålægger den kommende danske lov banker og internetudbydere at agere dørmænd for at beskytte et relativt beskedent afgiftsprovenu fra onlinespillene i forhold til provenuet fra lottomonopolet. Finans- og telesektoren vil have indgrebet, og mediesektoren vil være betænkelig på ytringsfrihedens vegne. Videnskabsministeriets advarsler mod den foreslåede internetblokering er i lovprocessen blevet overtruffet af de øvrige ministerier.

### Lovens egentlige formål

Den letteste vej til at sikre kontrol med næsten hele spillemarkedet ville være at indføre lavere afgifter på de liberaliserede spil. Dette ville fjerne de fleste spillers incitament til at spille hos udbydere uden dansk licens og skabe det danskkontrollede marked, som er lovforslagets officielle formål.

Dilemmaet er bare, at det egentlige formål med at holde afgiftsprovenuet i vejret er at skabe et så tilpas søvnt et liberaliseret marked, at lottomonopolet kan holde pusten samtidig med, at det nye 'Danske Sportsspil' får adgang til at indføre onlinepoker og sikres en bedre beskyttelse mod konkurrenter fra destinationer med lavere afgifter og bedre odds. Undervejs i lovprocessen har regeringen hævet den foreslåede sats på de liberaliserede spil fra 15 til 20 procent af omsætningen efter gevinster, mens afgiftspresset på monopolsiden til gengæld lettes betydeligt i forhold til i dag.

Regeringens vurdering af, at hovedparten af de mindst 30 udenlandske spiludbydere, som i dag har danske hjemmesider, vil søge en dansk licens, forekommer

fortsættes...



### Høj afgift kan bremse nye aktører

Regeringen forventer, at 20-30 udenlandske spilleselskaber, som i dag har hjemmesider målrettet danske spillere, vil søge en licens i Danmark. Det er dog tvivlsomt, om forventningen opfyldes med de foreslåede afgiftssatser.

Liberaliserede spil som bookmaking og onlinepoker har beskedne overskudsmarginer efter udbetaling af gevinster. Som monopol sender Danske Spil ca. 77 pct. af indskuddene på Oddset tilbage i gevinster og betaler derefter 30 pct. i afgift af resten.

De udenlandske onlineudbydere tilbagesbetaling på internettet er ofte over 90 pct. og afgiftssatserne lavere. Det danske lovforslag sætter afgiften for såvel Danske Spil som nye operatører med licens til 20 pct. Satsen betyder i praksis, at kun de største operatører med en solid markedsandel i Danmark kan gøre sig håb om at tjene penge af betydning på en licens i et lille land som Danmark.

Operatører, som betaler 0,5 pct. i skat af den samlede onlineomsætning på Malta, vil finde den danske afgift på 20 pct. overskuddet efter gevinster meget høj. Den danske afgift er i praksis mindst fire gange højere end den maltesiske. I forhold til andre destinationer er forskellen endnu større. En mindre bookmaker med dansk licens og en omsætning på eks. 100 mio. kr. vil næppe have overskud tilbage efter tilbagebetaling, licensgebyr til såvel serverværtslandet som Danmark, afgift, markedsføring, it-drift og personale.

Danske Spil går ind i liberaliseringen med et kæmpe forspring i form af en dominerende markedsandel og et tæt forhandlernet. Sammen med de aktuelt største udenlandske operatører i Danmark som Ladbroses, Unibet eller Bet24 vil Danske Spil kunne tjene penge på et liberaliseret dansk marked, men andre vil få det svært.

I Storbritannien med en afgiftssats på 15 procent meddelte giganterne William Hill og Ladbroses før nytår, at de flyttede onlinevirksomheden udenlands af konkurrencehensyn. I Danmark har Ladbroses ført intens lobbyvirksomhed og accepteret en sats på 20 procent, men store operatører har lige som monopolerne en vis interesse i et scenario, hvor høje licensgebyr, afgifter og administrative adgangsbARRIERER fra land til land gør markedsadgangen sur for de mindre operatører.

urealistisk. Mange spiludbydere med ny dansk licens vil bukke under efter kort tid, andre vil kynisk bruge licensen til at kapre kunder og efter kort tid rejse hjem til Malta eller Gibraltar igen med kundedatabasen under armen og en forventning om, at den danske blokering af internet og betaling til spiludbydere uden dansk licens let kan brydes.

Beløbsmodtagerne vil råbe op om behovet for at beskytte spillerne mod de skruppelløse udlændinge, men sandheden er, at Malta, Gibraltar eller Kanaløerne nok har lave afgiftssatser, men kontrol- og reguleringssystemerne er veludbyggede. Ingen seriøse spilleselskaber – heller ikke de kommercielle – ønsker at operere fra et marked uden ordentlig regulering. Den nye lov tager da også højde for, at også spiludbydere med dansk licens vil kunne køre deres virksomhed med hovedsæde på eksempelvis Malta.

### Fastfryser prioriteringer

Et andet aspekt af forløbet omkring den nye spillelov er fraværet af en kulturpolitisk debat om de ideelle finansieringskilder af idrætten og andre almenyttige organisationer. Takket være beløbsmodtagernes tætte sammenhold mejsler loven i en tid med enorme ændringer i idrætsbilledet den eksisterende idrætspolitiske orden og

styrkeforholdet mellem beløbsmodtagerne ud i sten, som om fordelingsnøglen stod skrevet i grundloven.

Den nye danske spillelov er med andre ord ikke nogen voldsom nyskabelse. På flere områder er den en stramning, og den danske tilgang til spillemarkedet hviler stadig først og fremmest på den præmis, at spil er en elegant form for beskatning. Andre EU-lande og de kommercielle spiludbydere præmis om, at spillemarkedet også kan betragtes som en globaliseret service- og underholdningsindustri med tusindvis af jobs, milliardomsætning og en virkelighed, der ikke adskiller sig væsentligt fra mediebranchen, it-branchen, underholdningsbranchen osv., har ikke været til debat.

Denne konflikt mellem danske hensyn og den globale spilleindustri virkelighed vil plage markedet i mange år og give staten masser af bøvl og formentlig også færre indtægter fra spil.

Beløbsmodtagerne kan derimod grine hele vejen hen i banken indtil videre. Men når loven skal revideres næste gang, vil beløbsmodtagerne støde på anderledes hårdnakket modspil fra mediesektoren, telesektoren, finanssektoren og en række udenlandske spilleselskaber, der for første gang vil have en ligeværdig fod i døren til beslutningstagerne.



### Tal på spil i Danmark

Efter mange års fremgang i omsætningen med rekordomsætning på 11,179 mia. kr. i 2007, har Danske Spil i de to seneste år oplevet nedgang i omsætningen til et niveau omkring 10,5 mia. kr. sidste år. Danske Spils overskud faldt fra 1,648 til 1,543 mia. kr. fra 2007 til 2008 med forventning om et yderligere fald i 2009.

Det samlede provenu til staten og beløbsmodtagerne var 2,795 mia. kr. i 2008 mod 2,931 mia. kr. året før. Et fald på 4,6 pct.

Tabte markedsandele til udenlandske spiludbydere nævnes som den hyppigste årsag til det dalende overskud, men også de udenlandske udbydere har mærket finanskrisen. Nedgang i de indbringende lottospil har belastet Danske Spils regnskab hårdere end nedgang i de prisfølsomme viden- og onlinespil, hvor fortjenesten er mindre. Tilbagegangen for Danske Spil skyldes i høj grad den almindelige økonomiske

afmatning, hvor forbrugerne handler mere i discountbutikker uden salg af lotto og oddset.

Det samlede danske spillemarked inkl. alle lotterier, lokale bingospil og spilleautomater vurderes af Danske Spil til 25,7 mia. kr. eksklusive kasino- og pokerspil. Udenlandske bookmakere skønnes at omsætte for ca. 2,1 mia. kr. Dertil kommer onlinepoker- og kasino, hvor skønnene er mere usikre.

Skatteministeriet sætter det tabte afgiftsprovenu på grund af de udenlandske spiludbydere til 430 mio. kr., hvoraf tabet på bookmakerne skønnes til 180 mio. kr., mens provenutabet på online kasino- og pokerspil af ministeriet sættes højt til 350 mio. kr.

Ud af en samlet bruttopilleindtægt (indskud minus gevinster) på 7,685 mia. kr. på det danske spillemarked i 2008, skønner Skatteministeriet altså, at udenlandske udbydere uden tilladelse løb med 5,6 pct.



## Medier og spil smelter sammen

Spillegiganten Ladbrokes planlægger alene i år at vise 30.000 sportsbegivenheder live på web tv på sin hjemmeside. Den britiske bookmaker har betalt tre over mio. pund for rettighederne til blandt andet at vise fodbold fra 11 lande samt vigtige tennis- og cricketkampe på sin hjemmeside som spilleobjekt for kunderne.

Ladbrokes er blot en af mange spiludbydere, hvis hjemmeside ikke blot er en spilleportal, men i lige så høj grad et underholdningstilbud og en mediekanal for sportsbegivenheder. Den kommende danske blokering af udenlandske udbydere hjemmesider risikerer således ikke kun at begrænse danske spilleres adgang til at spille, men også til at følge transmissioner af en række sportsbegivenheder.

Omvendt planlægger en række medieselskaber at bevæge sig ind på spilområdet som følge af liberaliseringen af spillemarkedet i mange lande. Senest har Bonnier, som er Nordens største udgiver af magasiner, meldt ud, at man med sin spilledivision agter at blive lige så stor som svenske spiludbydere som Unibet eller Expekt i løbet af få år. TV3-moderselskabet MTG ejer allerede 90 procent af spilleselskabet Bet 24, der er en af de mest populære bookmakere blandt danske spillere.

Sammensmeltningen af medier, underholdning og spil sker med stor hast i disse år med mobiltelefoner som en anden vigtig komponent. Live-spil via mobilen under fodboldkampe eller andre sportsbegivenheder er i stor vækst og forventes at blive endnu større, fordi mobiltelefonen er let at tage med på stadion eller pub'en. I løbet af kort tid vil mange mobiltelefoner have samme computerkraft som nutidens bærbare computere.

## 'Grøn bog' om spil

EU-Kommissær for den indre marked, Michael Barnier, vil lancere en såkaldt grøn bog om det europæiske spillemarked for at få en dialog med aktørerne og deres forskellige interesser.

Også finansiering af idrætten vil blive behandlet i grønbogen, der kan være et skridt mod en mere aktiv europæisk regulering af spil.



Foto: Penton

# Fakta om den nye spillelov

**Alle Folketingets partier undtagen Enhedslisten indgik den 4. februar et forlig om hovedlinjerne i en ny spillelovgivning, der gør op med Danske Spils over 60-årige eneret på at udbyde en række spilformer i Danmark.**

Kommercielle spiludbydere kan fra 2011 søge licens til at udbyde en række landbaserede og internetbaserede spil, herunder sportsspillene, i fri konkurrence med Danske Spil. Lovforslaget er sendt i høring indtil den 5. marts, derefter forestår behandling i Folketinget.

Det nuværende Danske Spil splittes op i et statsligt monopol 'Danske Lotterier' og et konkurrenceudsat datterselskab 'Danske Sportsspil'.

Lovkomplekset består af en spillelov, der regulerer spillemarkedet (licenser mv.), og en afgiftslov. Desuden fremsættes en ejerskabslov om statens ejerskab i Danske Spil samt en uddelingslov i Kulturministeriets regi med nøglen for fordeling af overskuddet fra Danske Lotterier til til idræts- og kulturformål m.v. Lovforslaget ændrer ikke på fordelingsnøglen mellem beløbsmodtagerne.

'Danske Lotterier' får som hidtil monopol på de væsentligste rene 'heldspil' som forskellige udgaver af lotto, skrabespil samt onlinebingo. Desuden bevares Dan-Totos monopol på hestespil.

Det statslige datterselskab, 'Danske Sportsspil', skal konkurrere med private udbydere på de mere færdighedsbetonede spil som oddset (bookmaking) og tips. 'Danske Sportsspil' samt andre udbydere kan ligeledes få licens til online kasino- og pokerspil. Danske Spil har hidtil ikke udbudt online kasino- og pokerspil.

På den liberaliserede del af spillemarke-

det skal licenshaverne betale 20 pct. i afgift af bruttospilindtægten (indskud fratrukket gevinster). Foruden statsafgiften skal licenshaverne med en fuld licens til alle spil betale ca. 2-3 mio. kr. i årlige licensgebyrer.

I fremtiden vil udlodningen til beløbsmodtagerne udelukkende ske via overskuddet fra Danske Lotterier. Desuden vil Klasselotteriets overskud indgå i puljen til udlodning blandt beløbsmodtagere.

Automatmarkedet vil fortsat være liberaliseret. Danske Spil kan drive datterselskabet Danske Automatspil i fri konkurrence med andre udbydere. Private operatører vil fortsat kunne få licens til at drive landbaserede kasinoer, og velgørende eller almenyttige organisationer kan som hidtil få tilladelse til at afholde lotterier (lodsedler etc.).

Forbuddet mod at annoncere for eller formidle spil fra (online)udbydere uden licens i Danmark vil fortsat gælde. Annonceforbuddet suppleres med en afskærmning af spillemarkedet i form af et forbud mod at formidle betalinger eller internetadgang til udenlandske spiludbydere uden licens. Strafframmen er op til seks måneders fængsel eller bøde eller op til et års fængsel i skærpende tilfælde.

I praksis vil Spillestyrelsen informere internetudbydere og pengeinstitutter, hvis de skal spærre for adgang eller betaling til spiludbydere, der via internettet overtræder dansk lov.

### Staten tager magten

Med den nye spillelov skal Danske Spil fremover ledes af en mere kommercielt orienteret bestyrelse, som i praksis udpeges af staten.

Staten ejer 80 pct. af aktierne i Danske Spil, mens Danmarks Idræts-Forbund (DIF) og Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger (DGI) hver ejer 10 procent.

Fremover er kun DGI og DIF sikret en plads i Danske Spils bestyrelse.

Det betyder, at andre beløbsmodtagere som Firmaidrætten, Dansk Boldspil-Union, Friluftsrådet og Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF) mister deres automatiske plads i bestyrelsen for det statslige spilleleselskab.

### Ny spillestyrelse

Den nye spillelovgivning samler hele spilleområdet under ét lovkompleks.

Dermed vokser den hidtil ret anonyme Spillemyndighed under Skatteministeriet til en egentlig Spillestyrelse, der skal kontrollere hele spilleområdet og sikre såvel spillernes som statens interesser.

Udstedelsen af licenser til flere spiltyper og flere udbydere samt afskærmningen af det danske marked med internet- og betalingsblokering samt annonceforsbud for spiludbydere uden licens betyder, at Spillestyrelsen vokser til en stor enhed med op mod 100 medarbejdere.

Spillestyrelsen får ligeledes til opgave at holde sig på forkant med udviklingen på det internationale spillemarked.

### Skærpet kontrol med spil og fodbold

Tiltagende problemer med uigennemsigtige ejerforhold, enorme underskud og store gældsposter i professionel engelsk fodbold har ifølge Sunday Times fået den engelske regering til at overveje at indføre en statslig kontrolinstans for fodboldklubber.

Overvejelserne er i et tidligt stadie som konsekvens af tiltagende utilfredshed med de ansvarlige forbund og ligaers ordenshåndhævelse i forhold til fodboldklubbernes økonomiske og ledelsesmæssige transaktioner.

Også fodbolden og flere andre idrætsgrenes problemer med match-fixing er i søgelyset.

For nylig anbefalede en undersøgelseskomité under ledelse af den tidligere Liverpool-direktør Rick Parry den engelske sportsminister Gerry Sutcliffe at etablere en særlig statslig efterretningsenhed under den britiske spillemyndighed til kontrol af match-fixing i sport.



Foto: Sanja Gjenero

Uden indtægter fra bookmaking og kasinospil undgår idrætsorganisationerne at skulle forsvare et kontroversielt indtægtsgrundlag, men den automatiske kobling mellem sporten og Danske Spil forsvinder.

## En ny æra for idrætten

**Den nye spillelov befrier på kort sigt idrætten fra en del moralske dilemmaer og økonomisk usikkerhed, men skaber også langsigtede udfordringer for idrætsorganisationerne.**

Af Henrik H. Brandt, Idrættens Analyseinstitut

Idrætsorganisationerne sang smukt i kor med politikerne, da Folketingets flertal ved den seneste større revision af spillelovgivningen i 2003 besluttede at bevare monopole og søge at styrke det ved et forbud mod annoncer fra udenlandske spiludbydere.

Idrætsorganisationerne fører også an i koret om den kommende delvise liberalisering af den danske spillelovgivning efter en model, som Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i den skarpe debat om loven i 2003 i øvrigt forgæves forsøgte at få nærmere belyst.

Sådan ændrer tiderne sig. Hovedårsagen til beløbsmodtagernes kursskifte er primært, at annonceforsbuddet i stigende grad viste sig umuligt at håndhæve i skyggen af trusler fra EU-Kommissionen om indgreb mod den danske spillelovgivning.

Rigtigt kraftig blev idrættens røst om en liberalisering dog først, da Danske Spils omsætning i 2008 for alvor begyndte at

vige. Nok havde Danske Spil længe mistet markedsandele til de aggressive konkurrenter på nettet, men når sandheden skal frem, fik det samlede annoncetryk fra Danske Spil og de udenlandske spiludbydere i flere år den samlede kage til at vokse til alles gavn.

### Frigjort fra dilemma

I den nye spillelovgivning kommer beløbsmodtagernes indtægter kun fra lotto og skrab, hvilket frigør DIF og DGI for det dilemma, at de på den ene side har været medejer af et monopol, som var afhængig af at markedsføre og udvikle 'risikable spil' som bookmaking, automatisk spil, kasino og poker, mens de i den offentlige debat skulle fremstille udenlandske konkurrenter med nogenlunde samme produkter på hylderne som rene ludomani- og kriminalitetsfremkaldende uhyrer.

Fremover bliver det lettere for beløbsmodtagerne at kommunikere det fra almindelig dansk kultur så velkendte budskab, at

fortsættes...



### Danske Spil gør klar til poker

Danske Spil forbereder sig på en effektiv entré som udbyder af online poker- og kasinospil på næste års liberaliserede spillemarked gennem en strategisk samarbejdsaftale med en af verdens største kommercielle spiludbydere, PartyGaming.

Gennem aftalen får Danske Spils kunder populært sagt adgang til PartyGamings spilleborde og kan altså spille poker med spillere fra hele verden, samtidig med at den danske del af spillet reguleres efter danske regler og afgifter.

Aftalen følger en trend i branchen, hvor kommercielle udbydere i stigende grad indgår partnerskaber med statslige monopoler.

Svenska Spel har som eneste monopoludbyder i Europa succes med selv at udbyde onlinepoker.

Danske Spil har hidtil ikke udbudt online poker- og kasinospil af frygt for at svække den danske retsstilling i en eventuel retssag mod monopoliet ved EF-Domstolen.

### Onlinespil i stærk vækst

Analysefirmaet H2 Gambling Capital anslår ifølge branchebladet Betting Business den samlede omsætning i den internationale onlineindustri til en bruttopilleindtægt (indskud minus udbetalte gevinster) på 27 mia. dollars, svarende til et samlet indskud på ca. 400 mia. dollars.

Branchen eksisterede knapt for 15 år siden, men har i det seneste tiår haft en årlig vækst på 23,7 procent i gennemsnit.

H2 Gambling Capital har identificeret 509 sportsbookmakere, 828 kasinooperatører, 618 pokerudbydere, 372 bingooperatører og 172 andre hjemmesider med udbud af spil via internettet.

Trods onlinesektorens vækst er den største del af det internationale spillemarked dog fortsat landbaseret.

hvis man køber 'en lodseddel' hos Danske Lotterier, støtter man samtidig et godt formål.

Men samtidig er aftalen et historisk brud med Danske Spils historiske rødder i fodboldtipningen og sporten. Et brud, der skaber idrætspolitiske udfordringer.

Hidtil har idrætsorganisationerne kunnet banke forbund og lokale foreninger på plads og sikre entydig opbakning om Danske Spil, selv om udenlandske bookmakere lokkede med sponsorater og kontanter. Fremover opstår helt legalt en situation, hvor medier og bookmakere i mange tilfælde kommer til at køre tæt parløb med klubber, arrangører og events. Man kan ligefrem forestille sig, at innovative spiludbydere vil føre an i den teknologiske revolution på idrættens mediefront, som DIF og Team Danmark hidtil ikke har formået at prioritere.

Især internt i DIF forstærker liberaliseringen af sportsspillene de potentielle interessekonflikter med mediesterke idrætsgrene som fodbold, håndbold og ishockey og større arrangører. Liberaliseringen flytter penge og magt til de stærkeste forbund og klubber og øger polariseringen internt i idrætten.

Lottospillene og dermed idrættens beløbsmodtagere kommer altså i direkte konkurrence med andre spil, som støtter de enkelte sportsklubber og forbund mere direkte. Det er derfor langt fra givet, at idrætten vil kunne finde det traditionelle fælles fodslag om spillelovgivningen i fremtiden.

### Flere vil sidde med ved bordet

Hidtil har idrættens organisationer og de øvrige stærke beløbsmodtagere siddet med ved bordet i Danske Spils bestyrelse med direkte adgang til viden og beslutningstagere. Med nye aktører på banen

## Så meget får de

Idrætsorganisationernes tildelinger fra tipsmidlerne i 2008 (mio. kr.):

DIF	268
DGI	245
Team Danmark	81
Lokale- og Anlægsfonden	78
Dansk Firmaidrætsforbund	36
Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond	88

Desuden gik 273 mio. kr. til Kulturministeriet til kulturelle formål, hvoraf ca. 55 mio. kr. blev anvendt til idrætsrelaterede formål.

på spillemarkedet og en situation, hvor mange af sportens aktører vil have en direkte interesse i at arbejde for kommercielle spilleselskabers interesser, opstår en ny situation, hvor ikke kun monopoliet på spil, men på sin vis også monopoliet på viden og debat om ret og vrang på spillemarkedet lige så stille vil blive udvandet.

På folkeoplysningsområdet oplever man for tiden en åben debat om fremtidens støttemodeller, medlemsbegreber og mulighederne for at støtte andre former for idræt end foreningsidrætten lokalt.

Den samme debat om beløbsstørrelser, fordelingsnøgler og hele modellen for den statslige støtte til idrætten gennem de store idrætsorganisationer har været fuldstændig undertrykt i de seneste måneders lukkede forestilling mellem beløbsmodtagere og regering om at skræddersy spilleloven til de eksisterende beløbsmodtagers fordel.

Men debatten vil komme. Og til den tid vil idrætsorganisationerne ikke længere synges alene i koret.



### Internettet øger problemspil

Mellem 2.300 og 8.200 voksne danskere mellem 18 og 74 år havde i 2006 været decideret spilafhængige (ludomaner) inden for det seneste år, mens mellem 4.900 og 12.700 danskere havde haft en problematisk spilleadfærd. Tallet er relativt lavt i forhold til Norge og Sverige.

Konklusionen kommer fra Socialforskningsinstituttet, der i 2006 og 2007 offentliggjorde to rapporter om 'Ludomani i Danmark'. Blandt problemspillerne er en overvægt af mænd og flest fra lavindkomstgrupper. Problemspillerne anvendte mange forskellige spiltyper, men halvdelen af dem – især de yngre spillere – angav, at muligheden for at spille på internettet bidrog til at øge deres spilomfang.

Risikoen for at skabe flere ludomaner som en utilsigtet bivirkning ved den kommende delvise liberalisering af spilleloven har fået regeringen til at foreslå, at der fra 2012 afsættes 32 mio. kr. om året på finansloven til behandling, forebyggelse og forskning i ludomani. Dette er en stigning på ca. 12 mio. kr. om året i forhold til den nuværende lovgivning, hvor finansieringen af ludomaniområdet sker som en procentandel af bruttoindtægten på automatspil.

I Sverige foreslog en officiel betænkning om landets spillemarked i 2008, at man skulle liberalisere markedet for væddemål på sport, men bevare et statsligt monopol på poker- og kasinospil, fordi disse spil var for ludomanifremkaldende. Den danske lovgivning liberaliserer begge spiltyper.

Find rapporterne i Idans vidensbank.



Foto: Nationalbanken

Udenlandske spilleselskaber, der henter en milliardomsætning på det danske marked, har både gennem markedsføring og sagsanlæg presset på for at vinde større markedsandele.

## Spillemarkedet befinder sig på usikker grund

Trods adskillige års juridisk stormløb mod det danske spillemonopol, synes den aktuelle ændring af den danske spillelovgivning ikke at være preserende efter EU-lovgivningen.

Af Henrik H. Brandt, Idrættens Analyseinstitut

For snart to år siden fik den danske stat et skarpt brev fra EU-Kommissionen om det danske spillemonopol. Der var tale om en såkaldt 'begrundet udtalelse', hvor Kommissionen angreb Danske Spils monopol på sportsspil og bad den danske regering ændre spilleloven for at bringe den i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

"En medlemsstat kan ikke påberåbe sig, at det er nødvendigt at begrænse dets borgeres adgang til væddemålstjenester og samtidig opfordre og opmuntre dem til at deltage i statslotterier, hasardspil eller væddemål, som er til gavn for statens finanser," meddelte Kommissionen på et tidspunkt, da det nærmest var rutine, at Kommissionen truede EU-landenes spillelovgivning med en tur for EF-Domstolen.

Nu kommer så ændringen af den danske spillelov. Private spiludbydere får adgang til en dansk licens på sportsspil og forskellige andre spiltyper på lige fod med Danske Spil.

Om den danske lovændring egentlig er tvungende nødvendig i forhold til EU-retten – eller om EU-Kommissionens korstog mod EU-landenes spillelovgivning er andet end taktik – er til gengæld fortsat uafklaret. Lovændringen skal primært ses i det lys, at Danske Spil og regeringen på grund af presset fra EU har været forretningsmæssigt handlingslammet.

Man har ikke turdet introducere online-poker og kasino i regi af Danske Spil, og man har ikke turdet beskytte monopollet ved den blokering af internetadgang og bankoverførsler, som nu er planlagt. Rigsadvokaten stillede desuden i 2007 retsforfølgelsen af medier, der bringer annoncer for udenlandske spilleselskaber i bero.

### Kommissionen har været passiv

Et eller andet måtte altså ske, men det korte af det lange er, at selv om Kommissionen har indledt overtrædelsessager på spilleområdet mod over halvdelen af EU-landene, har Kommissionen ikke foretaget

fortsættes...

### RUNDT OM IDAN

#### Ny temaside på Idan.dk

Idan har lanceret en tematisk side, der gennem 2010 bringer resultater og interessante vinkler fra projektet 'Idrættens virtuelle arenaer'. På siden kan man bl.a. læse analyser, portrætter, kommentarer, nyheder og beskrivelser af 'arenaerne'.

Projektet analyserer og perspektiverer den hastige vækst i danske webbaserede socialiserings- og organisationsværktøjer målrettet idrætten. Det er et meget åbent projekt med en løbende justering af den metodiske tilgang, så den passer til den hurtige udvikling på området, og Idan tager meget gerne imod input til såvel projektet som temasiden.

Projektets analytiske artikler offentliggøres løbende på siden. Den første artikel 'Karakteristik af idrættens virtuelle arenaer' - Forandret kommunikation i idrætten - socialt og organisatorisk er tilgængelig nu. Den skaber overblik over de funktioner og kommunikationsmuligheder, som 'arenaerne' tilbyder såvel den organiserede som selvorganiserede idrætsverden.

## Hvor er Århus?

Århus Kommune gennemfører som led i byens ansøgning om at blive Europæisk Kulturhovedstad i 2017 en række kortlægninger af byens kulturelle miljø. Kommunens kulturbysekretariat har indgået en aftale med Idan om at få kortlagt byens idrætsliv under arbejdstitlen 'Ildræt og motion. Hvor er Århus?'.

I kortlægningen vil Idan i løbet af foråret beskrive idrætskulturen i Århus ved hjælp af eksisterende datamateriale fra egne og andres undersøgelser suppleret med en lang række interview med nøglepersoner fra det århusianske idrætsliv. Kortlægningen bygger videre på byens eksisterende sports- og fritidspolitik med sigte på langsigtede strategiske satsninger frem mod 2017.

## Nyt ansigt på Idan

Idan har tilknyttet den 27-årige cand. public. Ditte Toft Clausen i en midlertidig stilling i de kommende seks måneder.

Ditte Toft Clausen er uddannet på Aarhus Universitet som bachelor i idræt fra Institut for Ildræt og kandidat i analytisk journalistik ved Institut for Medievidenskab. Hun har desuden bred erfaring som leder og instruktør i forskellige idrætssammenhænge. Ditte Toft Clausen skal særligt bidrage med research og skribentvirksomhed i Idans aktuelle kortlægning af idrætslivet i Århus Kommune.

sig yderligere i snart halvandet år. Kommissionen har endnu aldrig trukket et EU-land for EF-Domstolen på spilleområdet.

Til gengæld har nationale domstole flittigt sendt nationale sager til EF-Domstolen til fortolkning. EF-Domstolen drukner i spillerelaterede sager på grund af fraværet af en klokkeklar EU-politik. Spil er eksplicit undtaget en række af de direktiver, der skal få udveksling af varer og tjenesteydelser på tværs det indre marked til at glide mere effektivt, og den aktuelle status er først og fremmest, at det er op til nationale domstole at vurdere om et lands spillelov lever op til den overordnede kurs fra EF-Domstolens domme.

Hvad er så kursen?

Juristerne strides om de finere detaljer og fortolkningen af EF-Domstolens domme. Alle er dog enige om, at hvert EU-land har ret til at regulere sit eget spillemarked med skyldig hensyntagen til at beskytte børn og sårbare sjæle. Dette marked eksisterer i en balance mellem ny teknologi og globale erhvervsinteresser på den ene side og en ofte århundredgammel kultur og tradition i de enkelte lande for at generere penge til staten og gode formål gennem et reguleret spillemarked.

Det er et klart brud på det indre markeds principper at udstede eneretsbevillinger eller bremse spiludbydere fra andre EU-lande ved grænsen. Men en sådan protektionisme er udtrykkelig tilladt, hvis forbud, begrænsninger eller regulering af det enkelte land skønnes nødvendig af almene hensyn som eksempelvis beskyttelse mod kriminalitet, spilafhængighed eller den synd, som spil om penge er efter mange landes moralbegreber. Beskyttelsen må bare ikke være diskriminerende eller gå

ud over de hensyn, der er nødvendige.

Mere kritisk må beskyttelsen af enkelte operatører på markedet ikke ske af rent økonomiske hensyn for at beskytte statens eller andre beløbsmodtageres milliardindtægter. Sådanne gevinster skal være 'en tilfældig gunstig konsekvens' af restriktioner, hvis overordnede formål altså er at beskytte den offentlige orden.

## Monopoler har overlevet angreb

Indtil videre har lovgivninger som den danske overlevet de fleste angreb via EU-systemet. Senest slog en EF-dom i september fast, at Portugal kan forbyde udenlandske spilleselskaber med licens i andre EU-lande at udbyde spil over nettet i konkurrence med det århundredgamle Santa Casa-monopol.

I en igangværende hollandsk sag peger generaladvokatens foreløbige udtalelse på, at det hollandske lottomonopol, De Lotto, legitimt kan udbyde nye spilformer for at kanalisere spillelysten ind i regulerede rammer, og at dette i princippet kan ske, selv om udbydere med lignende produkter og licens i andre EU-lande holdes ude. Mere kritisk for den kommende danske lov stiller generaladvokaten dog spørgsmål ved, om man kan udstede et lottomonopol til ét statsligt selskab (Danske Lotterier), uden at bevillingen har været udbudt i en åben licitation.

Eksperterne er uenige om, hvorvidt den nye franske kommissær for det indre marked, Michael Barnier, vil foretage sig noget på spilområdet i den kommende tid og blandt andet gå imod et hårdt kritiseret fransk lovforslag. De mange overtrædelsessager mod EU-lande, heriblandt Dan-

fortsættes...

## >> KALENDEREN

### Nordic Venue Forum

16.-17. marts 2010: Førsteudgaven af det ambitiøse Nordic Venue Forum i Stockholm den 16.-17. marts har netop offentliggjort et ambitiøst program med en lang række absolutte toptalere fra den internationale event- og arenaindustri.

Konferencen har undertitlen 'Commercial survival – community gain'. Konferencen arrangeres af den britiske stadionekspert Ian Nuttall med bistand fra Idan på programsiden.

Læs hele programmet på [www.nordicvenueforum.com](http://www.nordicvenueforum.com)

### I-Gaming Forum

12.-14. april 2010: Konferencen I-Gaming Forum i Stockholm den 12.-14. april indeholder en lang række oplæg og debatter om spillelovgivning og opgøret mellem monopolsystemerne og de private spillemarkeder i Europa.

Blandt talerne på Grand Hotel i Stockholm er såvel nordiske spillemyndigheder og politikere som en lang række repræsentanter fra de største kommercielle aktører på de nordiske spillemarkeder.

Læs mere om konferencen på [www.i-gamingforum.com](http://www.i-gamingforum.com).



Kampene mellem de kommercielle spiludbydere og de statslige monopoler har været langvarig og indimellem bitter. Her føres Bwins direktør, Norbert Teufelberger, væk af fransk politi efter sin arrestation i september 2006. Teufelberger blev anholdt i forbindelse med præsentationen af en ny sponsoraftale med AS Monaco.



## BØGER



### Spil som kulturfænomen

Antropologen Kåre Jansbøls aktuelle bog analyserer for første gang spillemiljøet i Danmark som et kulturelt fænomen. 'Det danske spillemiljø' bygger på en ph.d.-afhandling om emnet, men er relativt let tilgængelig og indeholder en lang række observationer med Kåre Jansbøl som iagttagere af forskellige spillemiljøer lige fra den lukkede spilleklub til bankohallen.

Bogen opridser historiske holdninger til spil både i Danmark og udlandet og har flere tankevækkende observationer, eksempelvis at spil – målt på omsætning og deltagelse – optager danskerne mere end andre kulturelle aktiviteter som idræt og kultur. Kåre Jansbøl påpeger ligeledes det paradoks, at stort set al tilgængelig forskning om spil i Danmark handler om den del af spillerne, der har en problematisk adfærd, mens det langt mere udbredte 'ikke-patologiske' spil stort set er ukendt land rent forskningsmæssigt.

### Det danske spillemiljø – en antropologisk undersøgelse Kåre Jansbøl

Museum Tusulanums Forlag  
196 sider, hæftet  
Pris: 175,- kr. (vejl.)

Nummer 29 - 17. februar 2010

Udgiver:  
Idrættens Analyseinstitut  
Kanonbådsvej 12A  
1437 København K  
Telefon: 3266 1030  
Fax: 3266 1039  
E-mail: idan@idan.dk  
Hjemmeside: www.idan.dk

Redaktion:  
Søren Bang, redaktør  
soeren.bang@idan.dk  
Henrik Brandt, direktør (ansv.)  
henrik.brandt@idan.dk

Alle artikler om spillelovgivningen i dette nummer er skrevet af Henrik H. Brandt.

mark, lå stadig på hans skrivebord, da han overtog posten tidligere i år.

Alt tyder altså på, at spilområdet i Europa vil være en juridisk slagmark i mange år frem. I mellemtiden kan et land som Danmark sandsynligvis fortsat have et nationalt beskyttet og højt afgiftsbelagt spillemarked. Danmark kan især profitere af, at ingen EU-lande trods store konflikter på det samlede spilleområde for alvor ønsker en liberalisering af det lukrative lotterimarked.

### På kant med EU-principper

Der er næppe tvivl om, at mange jurister også vil bedømme den nye danske spillelovgivning til at være på kanten af EU-lovgivningen, fordi det er en klar forudsætning, at omsætningen på vædemål, kasino og poker skal stige for at holde

provenuet til skat og gode formål på et uændret niveau.

Kursændringen er desuden rent politisk i strid med regeringens udmeldinger fra den seneste lovrevision i 2003 om, at man "ikke havde interesse i at stimulere danskernes spillelyst mere end nødvendigt."

Men alt andet lige køber lovændringen den danske regering ny tid i forhold til EU-Kommissionen, lige som den så nogenlunde kan fastholde statens provenu. Dette er de egentlige formål med lovændringen, selv om regeringen må indstille sig på, at især de yngre og internetvante spillere heller ikke efter vedtagelsen af den nye lov vil være til fals for billig portvin og slesk tale fra statens og beløbsmodtagernes side, hvis der er bedre tilbud på spil i andre lande.

## Store europæiske forskelle på spillelovgivninger



Den gældende retstilstand i EU, hvor lovgivning på spilleområdet først og fremmest er et lokalt anliggende uden gensidig anerkendelse mellem landene giver store forskelle på landenes spillemarkeder. Der sker dog aktuelt en delvis liberalisering af spillemarkedet i flere lande med den danske model som en interessant prøveklud:

**Italien** er gradvist i gang med at åbne markedet efter en model med flere ligheder med den foreslåede danske og har oplevet et boom i spillet.

**Frankrig** er på vej med en liberalisering, der favoriserer de eksisterende statslige udbydere i en grad, så udenlandske spiludbydere råber op om urent trav. Branchen er desuden skræmt ved udsigten til, at sportskampe fremover kun må benyttes som spilobjekter, hvis den ansvarlige turneringsudbyder – mod betaling – giver tilladelse dertil.

**Norge**, som er med i EU's indre marked, er gået den stik modsatte vej ved at samle alle spilformer under et statsligt monopol med stramme begrænsninger. Stramningen giver højere profitmargin og lavere omsætning hos monopolet – og nordmændene spiller stadig som

gale hos udenlandske online-udbydere.

**Finland** har ligeledes som mål at stramme landets spillemonopol, mens **Sveriges** kaotiske proces i retning af en delvis liberalisering er skudt til hjørne til efter næste valg.

**Tyskland** har helt forbudt online-spil, hvilket har ført til drastiske fald i midlerne til gode formål fra lotterier og spil og et boomende sort marked. En undersøgelse fra den tyske brancheforening for it- og telekommunikation (Bitkom) viste i december, at over to mio. tyskere trods forbuddet spiller på internettet.

**Storbritannien** har et åbent marked, hvor udbydere med licens i lande, hvis regulering af spillemarkedet er godkendt af de britiske myndigheder, frit kan udbyde onlinespil i Storbritannien. Til gengæld kan udbydere med licens i Storbritannien frit gøre det samme i andre EU-lande. Aktuelt truer den britiske regering med at lukke markedet for udenlandske udbydere, fordi intentionen om at gøre Storbritannien til et center for online-spillevirksomheder er slået fejl.

Et andet EU-land som **Malta** har målrettet valgt at tilbyde sig som reguleret og professionel destination for onlinespilleselskaber, hvilket har skabt tusindvis af arbejdspladser på øen. På grund af lave afgifter på spil har strategien ikke just skaffet østaten venner rundt omkring i Europa.