EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.3.2011
KOM(2011) 128 endelig

GRØNBOG

om onlinespil i det indre marked

SEK(2011) 321 endelig

INDHOLDSFORTEGNELSE

GRØNBOG om onlinespil i det indre marked 3

1. Regulering af onlinespil i EU: Den seneste udvikling og de nuværende udfordringer set i forhold til det indre marked 6

1.1. Formålet med høringen 6

1.2. Onlinespil i EU: Den nuværende situation 7

2. De vigtigste politiske spørgmål i denne høring 13

2.1. Definition og tilrettelæggelse af onlinespilletjenester 13

2.2. Relaterede tjenester udført og/eller anvendt af udbydere af onlinespilletjenester 16

2.3. Målsætninger i offentlighedens interesse 18

2.3.1. Forbrugerbeskyttelse 19

2.3.2. Offentlig orden 24

2.3.3. Finansiering af velgørende eller almennyttigt arbejde og af begivenheder, om hvilke der arrangeres onlinesportsvæddemål 27

2.4. Håndhævelse mv. 30

GRØNBOG

om onlinespil i det indre marked

Denne grønbog har til formål at iværksætte en bred offentlig høring om alle relevante udfordringer for de offentlige politikker og eventuelle spørgsmål vedrørende det indre marked, som følger af den hurtige udvikling i lovlige og uautoriserede udbud af onlinespil til borgere bosat i EU.

På indeværende tidspunkt findes der stort set to nationale reguleringsmodeller på spillemarkedet. Den ene er baseret på operatører med licens, som udbyder tjenester inden for meget stramme rammer, og den anden på et nøje kontrolleret monopol (statsejet eller andet). Disse to modeller har i betragtning af de hidtil relativt begrænsede muligheder for grænseoverskridende salg af spilletjenester stort set kunnet eksistere side om side på det indre marked.

Onlinespillemarkedet er det segment af det samlede spillemarked, der har den hurtigste vækst, og i 2008 beløb de årlige indtægter sig til over 6,16 mia. EUR[1]. Monopolerne har derfor ofte fået tilladelse til at udvikle onlineaktiviteter, og visse medlemsstater[2] med monopolordninger har efterhånden valgt at åbne deres onlinemarkeder for spil og væddemål. Det er vigtigt at bemærke, at sportsvæddemål i modsætning til andre former for spil i henhold til visse nationale reguleringsmodeller er underlagt ret lempelige licensordninger. Kort sagt har udviklingen i internettet og det øgede udbud af onlinespilletjenester gjort det vanskeligere for de forskellige nationale reguleringsmodeller at eksistere side om side.

De udfordringer, der følger af forskellige reguleringsmodeller, som eksisterer side om side, fremgår af en række præjudicielle afgørelser på dette område og af de betydelige såkaldte grå[3] og illegale onlinemarkeder, som er opstået i medlemsstaterne. Håndhævelse af nationale bestemmelser er forbundet med mange udfordringer, og det er et spørgsmål, om det måske er nødvendigt med et udvidet administrativt samarbejde mellem kompetente nationale myndigheder eller andre former for tiltag. Endvidere drev over 85 % af de 14 823 aktive spillesteder i Europa virksomhed uden licens[4].

Væksten i onlinespilletjenester, både i deres lovlige og i deres uautoriserede form, har naturligvis grænseoverskridende konsekvenser, og de har relation til mange spørgsmål, som

---

1 Der foreligger kun begrænsede data om onlinespil. Tallene fra H2 Gambling Capital er skøn, som hovedsagelig er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger fra reguleringsmyndigheder, monopoler og selskaber. Der er også indgivet andre retningslinjer og data, som er fortrolige (tal fra 2008). H2 Gambling Capital har endvidere foretaget en vurdering af de medlemsstater, der modtager tjenester fra operatører, og hvor der ikke foreligger oplysninger fra primærkilder. Nærmere oplysninger om disse tal findes på: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

2 Kommissionen er klar over, at visse onlinespilletjenester reguleres på regionalt niveau i en række medlemsstater. Af nemhedsgrunde henvises der imidlertid kun til "medlemsstater" eller "national" i denne grønbog.

3 Udtrykket "gråt" marked anvendes ofte til at beskrive en faktisk eller retlig situation i forbindelse med EU's lovgivning (vedrørende f.eks. parallelimport af varer). I forbindelse med denne høring anvendes det til at beskrive markeder, hvor operatører, som er licenshavere i en eller flere medlemsstater, udbyder onlinespilletjenester i andre medlemsstater uden tilladelse i henhold til den tilsvarende nationale lovgivning. I modsætning hertil anvendes udtrykket illegalt eller sort marked til at beskrive markeder, hvor operatører, som ikke er licenshavere, søger at udbyde onlinespilletjenester.

4 Hvidbog om "Cyber-criminality in Online Gaming" fra CERT-LEXSI (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), juli 2006. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

allerede er omfattet af EU's lovgivning. Kommissionen har derfor til hensigt at undersøge en række spørgsmål om virkningerne af og eventuelle offentlige politikkers svar på væksten i onlinespil nøje for at få overblik over den nuværende situation, lette udveksling af eksempler på bedste praksis mellem medlemsstater og afgøre, om de forskellige nationale reguleringsmodeller for spil fortsat kan eksistere side om side, og om der kan blive behov for særlige tiltag i EU med henblik herpå. Høringen er også et svar på en række konklusioner fra formandskabet (2008-2010) og på Europa-Parlamentets beslutning om sikkerhed ved onlinespil (2009).

Kommissionen iværksætter denne høring fordomsfrit og uden en forudfattet mening om de konklusioner, der senere skal drages med hensyn til, om det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, i hvilken form, hvis det er relevant, og på hvilket niveau. Kommissionen har grundlæggende til hensigt at indhente data, vurdere, hvad der står på spil, og indsamle alle interesserede parters synspunkter om et fænomen, som har mange aspekter.

Høringsdeltagerne opfordres til at fremsætte bemærkninger til alle eller nogle af aspekterne ved grønbogen. Der stilles specifikke spørgsmål efter hvert afsnit.

Høringen og spørgsmålene i grønbogen fokuserer hovedsageligt på onlinespil og forhold vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i TEUF). Det skyldes det veludviklede grænseoverskridende udbud af sådanne tjenester. Selv om denne høring ikke fokuserer på etableringsfriheden (artikel 49 i TEUF), kan en række spørgsmål dog også være af direkte betydning for andre spilletjenester (udbud i fysiske ("bricks-and-mortar") virksomheder). Kommissionen ønsker også at gøre opmærksom på, at i mangel af harmonisering på dette område er det i overensstemmelse med nærhedsprincippet op til de enkelte medlemsstater at bestemme, hvilke foranstaltninger der efter deres egne værdinormer er nødvendige inden for disse områder for at sikre, at de pågældende interesser beskyttes.

Grønbogen ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som findes på følgende websted: **http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm**.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene giver interesserede parter yderligere oplysninger om de involverede parter og deres interesser, onlinespillemarkedets størrelse, afledt ret, retspraksis og notifikationer vedrørende national lovgivning i henhold til direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

Medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og alle andre interesserede parter opfordres til at give deres syn på forslagene i grønbogen til kende. Bidrag sendes til en af følgende adresser og skal være Kommissionen i hænde senest den **31. juli 2011**:

markt-gambling@ec.europa.eu

European Commission
DG Internal Market and Services
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200
B-1049

Bidragene offentliggøres på internettet. Det er vigtigt at læse den særlige erklæring om databeskyttelse, der følger med grønbogen[5]. Her findes der oplysninger om behandlingen af personoplysninger og bidrag. Kommissionen anmoder organisationer, som ønsker at fremsætte bemærkninger i forbindelse med offentlige høringer, om at meddele Kommissionen

[5] […].

og offentligheden, hvem og hvad de repræsenterer. I modsat fald er det Kommissionens erklærede politik at opføre bidraget blandt de individuelle bidrag. (Standarder ved høringer, jf. KOM(2002) 704 og Meddelelse om opfølgning af Grønbogen om et "europæisk åbenhedsinitiativ", jf. KOM(2007) 127 af 21.3.2007).

Endvidere har Kommissionen til hensigt at organisere høringer af nationale myndigheder og at afholde målrettede møder for interesserede parter samt workshopper for eksperter. Til opfølgning af grønbogen vil Kommissionen på grundlag af konklusionerne efter høringen overveje, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

1. REGULERING AF ONLINESPIL I EU: DEN SENESTE UDVIKLING OG DE NUVÆRENDE UDFORDRINGER SET I FORHOLD TIL DET INDRE MARKED

1.1. Formålet med høringen

Denne grønbog er optakten til en offentlig høring om regulering af onlinespilletjenester i det indre marked. Den har til formål at indhente udtalelser fra alle interesserede parter for bedre at kunne forstå de specifikke spørgsmål, der gør sig gældende som følge af udviklingen i både lovlige og "uautoriserede" udbud af onlinespilletjenester til forbrugerne i EU. Høringen sigter mod at indsamle oplysninger om omfanget af de risici, der eventuelt er forbundet med denne aktivitet, for samfundet og den offentlige orden. I betragtning af behovet for en rimelig, systematisk og konsekvent tilgang til onlinespil søges der endvidere input om de regler og tekniske midler, som medlemsstaterne anvender eller kunne anvende til at beskytte forbrugerne, opretholde den offentlige orden eller sikre andre offentlige interesser, og om deres effektivitet. Endelig skal høringen medvirke til at konstatere, om de gældende regler for onlinespilletjenester på EU-niveau kan sikre overordnet sameksistens mellem de nationale systemer, og til at fastlægge, om et større samarbejde på EU-niveau kan medvirke til at sikre, at medlemsstaterne i højere grad når målene for deres politik på spilleområdet.

Onlinespilletjenester udbydes og anvendes nu i store dele af EU, og sektoren får stadig større økonomisk betydning. Udbuddet af onlinetjenester er det segment af spillemarkedet, der vokser hurtigst; det tegnede sig for 7,5 % af årsindtægterne fra det samlede spillemarked i 2008, og der forventes en fordobling inden udgangen af 2013. Samtidig er der væsentlig forskel på reglerne for spil i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater begrænser eller går så langt som til at forbyde udbud af visse hasardspil, mens andre har mere åbne markeder. I betragtning af væksten inden for onlinespilletjenester har mange medlemsstater også for nylig revideret deres spillelovgivning eller er i færd med at gøre det.

Internettet og den hurtige vækst i mulighederne for at anvende onlinespil har sammen med de ret forskellige nationale regler ikke alene øget det lovlige udbud af spilletjenester i visse medlemsstater, men også skabt et betydeligt uautoriseret grænseoverskridende marked. Det består både af et sort marked (med hemmelige væddemål og spil uden licens, også fra tredjelande) og et såkaldt gråt marked (operatører med de nødvendige licenser i en eller flere medlemsstater, som reklamerer for spilletjenester og/eller udbyder dem til borgere i andre medlemsstater uden særlig tilladelse i de pågældende medlemsstater). Dette uautoriserede grænseoverskridende marked er fortsat tilgængeligt for forbrugerne, enten på grund af reel tolerance eller mangel på effektiv håndhævelse, og det supplerer det lovlige nationale udbud, som forbrugerne har adgang til afhængigt af de gældende regler i den medlemsstat, hvor de bor.

Siden juli 2008 har medlemsstaterne inden for Rådets arbejdsgruppe vedrørende etablering og tjenesteydelser drøftet spørgsmål af fælles interesse i forbindelse med spillesektoren. Flere på hinanden følgende formandskaber har anmodet Europa-Kommissionen om aktiv deltagelse og detaljerede høringer. I 2008 foreslog det franske formandskab[6], at Kommissionen til sin tid skulle overveje muligheden for at fremsætte forslag til løsninger. Det svenske formandskab tilskyndede Europa-Kommissionen til at deltage i arbejdet og undersøge spørgsmålet om spilleansvar[7] nærmere, og det spanske formandskab opfordrede Kommissionen til at indlede høringer med de berørte parter og medlemsstaterne med henblik på EU-tiltag inden for dette

---

[6] Formandskabets statusrapport, fremlagt den 1. december 2008 (doc ref 16022/08).

[7] Formandskabets statusrapport, fremlagt den 3. december 2009 (doc ref 16571/09).

område[8]. Senest har alle medlemsstaterne under det belgiske formandskab tilsluttet sig Rådets konklusioner, hvor der udtrykkes tilfredshed med, at Europa-Kommissionen vil foretage en bred høring om onlinespil i det indre marked, der vil give mulighed for indgående drøftelser om de spørgsmål, som navnlig onlinespilletjenester rejser. Konklusionerne, som blev vedtaget den 10. december 2010[9], vedrører også samarbejdet mellem reguleringsmyndigheder, og det anføres, at informationssystemet for det indre marked kan blive et nyttigt redskab til at lette det administrative samarbejde.

Grønbogen er også et svar på den beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog den 10. marts 2009, hvori Kommissionen opfordres til i nært samarbejde med nationale regeringer at undersøge de økonomiske og andre virkninger af udbud af grænseoverskridende spilletjenester med hensyn til en lang række spørgsmål[10].

I EU-lovgivningen henhører spilletjenester som bekræftet af EU-Domstolen under artikel 56 i TEUF og er derfor omfattet af bestemmelserne om udbud af tjenesteydelser. I henhold til disse bestemmelser kan godkendte operatører i en medlemsstat levere deres tjenester til forbrugere i andre medlemsstater, medmindre de pågældende medlemsstater indfører restriktioner, som er begrundet i tvingende almene hensyn, såsom forbrugerbeskyttelse eller behovet for at opretholde den offentlige orden. Medlemsstaternes overordnede politik med hensyn til onlinespil skal være rimelig og anvendes konsekvent og systematisk. Endvidere skal sådanne restriktioner også være i overensstemmelse med afledt EU-ret: Selv om spilletjenester ikke er omfattet af sektorspecifik lovgivning på EU-niveau og er udelukket fra horisontale retsakter, f.eks. direktivet om tjenesteydelser (2006/123/EF) eller direktivet om elektronisk handel (2000/31/EF), er de underlagt en række bestemmelser i afledt EU-ret[11].

I betragtning af den seneste udvikling kan restriktioner på onlinespil i de enkelte medlemsstater fortsat forventes at afvige betydeligt fra hinanden, og derfor vil udbud, som er eller vil blive betragtet som lovlige i én medlemsstat, fortsat blive anset for at være "ulovlige" (fordi de ikke er godkendt direkte eller indirekte) på en anden medlemsstats område. I betragtning af de juridiske forhold vil effektiv håndhævelse således blive afgørende for at nå målene for medlemsstaternes politik på spilleområdet.

Kommissionen har med denne høring og en udbygning af medlemsstaternes, Rådets, og Europa-Parlamentets aktive deltagelse til hensigt at medvirke til at indføre juridiske rammer for onlinespil i medlemsstaterne og derigennem skabe større juridisk sikkerhed for alle berørte parter. Høringen bør omfatte alle de målsætninger, som er i offentlighedens interesse, og som denne aktivitet har betydning for, og gøre det muligt at identificere, hvordan de bedst forenes med de principper, der ligger til grund for det indre marked. Når denne proces er bragt til ende, aflægger Kommissionen på baggrund af besvarelserne beretning om, hvad der synes at være den mest passende opfølgning.

1.2. Onlinespil i EU: Den nuværende situation

De vigtigste træk ved sektoren for onlinespil i EU

---

8 Formandskabets statusrapport, fremlagt den 25. maj 2010 (doc ref 9495/10).

9 Konklusioner om rammen for spil og væddemål i Den Europæiske Unions medlemsstater, vedtaget på Rådets (konkurrenceevne) 3057. møde i Bruxelles den 10. december 2010. Rådets dokument 16884/10.

10 Beslutningen fulgte i kølvandet på Schaldemose-betænkningen. Jf. Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts 2009 om sikkerhed ved online-spil (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Disse spørgsmål omfatter reklame og markedsføring og mindreårige (punkt 29), svindel og kriminel adfærd (punkt 30) og sikkerhed, socialt ansvar, forbrugerbeskyttelse og anliggender vedrørende beskatning (punkt 31).

11 Jf. afsnit 1.2: Underafsnittet om "*Afledt EU-ret relevant for onlinespil*".

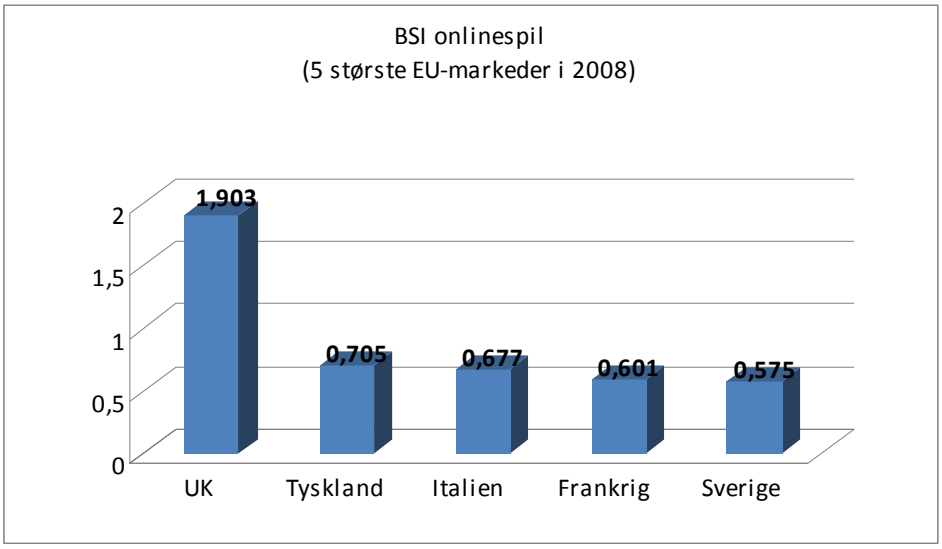
I 2008 blev de årlige indtægter i sektoren for spilletjenester, målt i bruttospilleindtægter (BSI) (dvs. indsats minus præmie, men inklusive bonus), vurderet til ca. 75,9 mia. EUR (EU 27[12]), hvilket viser sektorens økonomiske betydning. Onlinespilletjenester tegnede sig for årsindtægter på over 6,16 mia. EUR, svarende til 7,5 % af det samlede spillemarked. Onlinemarkedet er det segment, der vokser hurtigst, og i 2008 forventedes der en fordobling i løbet af fem år[13].

Transmissionskanalerne for onlinespilletjenester kan opdeles i tre hovedkategorier, nemlig internettet, mobile applikationer og IPTV:

	2003	**2008**	**2012**	**Forventet stigning**
Internettet	4,8 mia. EUR	5,9 mia. EUR	7,32 mia. EUR	152,5 %
Mobiltelefoner/andre	0,78 mia. EUR	ikke relevant	3,51 mia. EUR	450,0 %
IPTV[14]	0,32 mia. EUR	ikke relevant	1,33 mia. EUR	415,6 %

Figur 1. Forventet stigning i de tre hovedkategorier af fjernspil[15]

Den nationale efterspørgsel efter disse onlinetjenester er forskellig i hele Unionen og afhænger af en række faktorer. Derfor kan det ikke overraske, at UK er det største marked på indeværende tidspunkt, for landets marked for elektronisk handel er dobbelt så stort som gennemsnittet for medlemsstaterne[16], men det er interessant, at i 2008 var nogle af de største markeder medlemsstater med den restriktive reguleringsmodel, dvs. Frankrig, Tyskland, Italien og Sverige.



Figur 2. De fem største nationale onlinespillemarkeder i EU i 2008 (BSI i mia. EUR)[17]

---

12 H2 Gambling Capital (tal fra 2008).

13 EGBA og H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf.

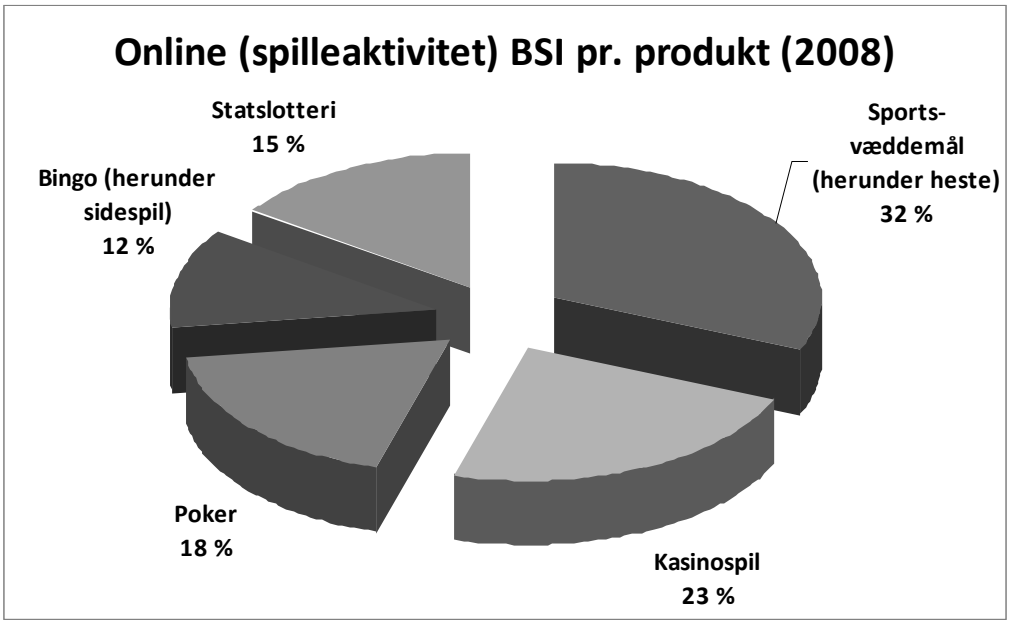
14 Internet-tv.

15 SICL-undersøgelse, s. 1 407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

16 Jf. Rapport om overvågning af handels- og distributionsmarkedet af 5. juli 2010 - (KOM(2010) 355).

17 H2 Gambling Capital.

På indeværende tidspunkt er internettet den vigtigste kanal, men der forventes en meget stor vækst, når nye mobile applikationer indføres. Der udbydes fem hovedkategorier af onlinespilletjenester (jf. figur 3).



Figur 3. Bruttospilleindtægternes fordeling på forskellige typer af onlinespilletjenester (EU-27)[18]

En lang række berørte parter har interesse i eller påvirkes af udbud eller fremme af onlinespilletjenester. Det drejer sig om borgere, operatører, medier, mellemmænd, arrangører af sportsbegivenheder, klubber og foreninger, velgørende formål og andre støttemodtagere[19].

For borgernes vedkommende er spillemarkedet (online og offline) et af de 50 markeder, der er omfattet af den årlige undersøgelse af forbrugermarkeder (Consumer Market Monitoring Survey). Markedet befinder sig på 29.-pladsen ud af 50 markeder. Indikatoren "sammenlignelighed" rangerer ret højt, indikatoren "tillid" svarer til gennemsnittet, og indikatoren "problemer" rangerer meget lavere end gennemsnittet. Den samlede karakter for, hvorvidt produktet levede op til forbrugernes forventninger, er ret lav, men det er vel, hvad der kan forventes i betragtning af produktets art[20].

Spørgsmål:

1) Har De kendskab til data eller undersøgelser om onlinespillemarkedet i EU, som kan medvirke til at udarbejde en politik på EU-niveau og nationalt niveau? Hvis ja, omfatter dataene eller undersøgelserne ikke-EU-baserede operatører med licens, som er aktive på EU-markedet?

2) Har De kendskab til data eller undersøgelser vedrørende arten og størrelsen af det sorte marked for onlinespilletjenester? (Operatører uden licens)

---

18 H2 Gambling Capital.

19 Nærmere oplysninger om de berørte parter og deres interesser findes i "Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene".

20 Specifikke resultater for markedet i specifikke lande (dashboards), den samlede rapport (hvor spil omhandles på side 243), tabeller, etc. findes ved at følge dette link: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm.

3) Hvilken erfaring har De med EU-baserede onlinespilleoperatører med licens i en eller flere medlemsstater, som udbyder og fremmer deres tjenester i andre EU-medlemsstater? Hvad mener De om deres indvirkning på de tilsvarende markeder og deres forbrugere?

4) Hvilken erfaring har De med ikke-EU-baserede onlinespilleoperatører med licens, som udbyder og fremmer deres tjenester i EU-medlemsstater? Hvad mener De om deres indvirkning på EU-markedet og forbrugerne?

Onlinespil i henhold til traktatens bestemmelser

Med hensyn til reglerne om onlinespil så forholder det sig således, at Kommissionen i 2006 efter enstemmig anmodning fra Rådet og Europa-Parlamentet ved førstebehandlingen udelukkede spilletjenester fra anvendelsesområdet for det ændrede forslag til direktiv om tjenesteydelser[21]. På grund af manglende politisk vilje til at overveje at vedtage afledt ret inden for denne sektor, blev fokus i stedet rettet mod anvendelsen af primær ret. Der blev som følge af mange klager til Kommissionen med påstand om traktatovertrædelse indledt en række traktatbrudssager[22] vedrørende grænseoverskridende restriktioner af sådanne tjenester. Nu, hvor EU-Domstolen har udarbejdet og opstillet en række vejledende principper, har en væsentlig del af de medlemsstater, som Kommissionen havde indledt traktatbrudssag imod, iværksat reformer af reglerne om spil, og Kommissionen har fået meddelelse om over 150 forslag til retsakter og regler[23].

I 2006 foretog Kommissionen en undersøgelse[24] af de forskellige bestemmelser om online- og offlinespilletjenester[25] og deres betydning for et velfungerende indre marked for disse og tilknyttede tjenester, og den gav et billede af et meget opsplittet indre marked, hvor medlemsstaterne ofte indførte restriktioner af grænseoverskridende spilletjenester. Fortolkningen af de nationale bestemmelser har ikke altid været entydig, og i undersøgelsen opregnes der hen ved 600 sager ved nationale domstole, som viser, at der er betydelig mangel på retssikkerhed i EU-markedet for sådanne tjenester[26].

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

---

21 KOM(2006) 160 af 4.4.2006. På indeværende tidspunkt udelukkes spil udtrykkeligt i artikel 2, stk. 2, litra h), i direktivet om tjenesteydelser.

22 Den 4. april 2006 iværksatte Kommissionen en række undersøgelser af restriktioner af sportsvæddemålstjenester i flere medlemsstater (IP/06/436). Den Europæiske Ombudsmand kritiserede efter en klage fra Europa-Parlamentet Kommissionen for ikke at behandle disse klager tilstrækkeligt hurtigt (Sag nr.: 289/2005).

23 Kommissionen modtog 151 meddelelser om spil i henhold til direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204 af 21.7.1998, s. 37) (ændret ved direktiv 98/48/EF (EFT L 217 af 5.8.1998, s. 18)) i 2005-2010. Jf. også: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm.

24 Undersøgelse af spilletjenester i EU's indre marked, foretaget af Swiss Institute of Comparative Law. Jf. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

25 1) lotteri; (2) væddemål; 3) kasinospil; 4) spil i spilleautomater, som er placeret andre steder end i kasinoer med licens; 5) bingo; 6) mediespil; 7) salgfremmende tjenester, som består af salgsfremmede spil med en præmie på over 100 000 EUR, eller hvor deltagelse udelukkende er knyttet til køb; 8) spilletjenester som varetages af godkendte velgørende organisationer og nonprofitorganisationer og er til fordel for dem.

26 587 sager, hvoraf de fleste blev behandlet ved tyske domstole.

Artikel 56 i TEUF indeholder et forbud mod restriktioner, der hindrer frit udbud af tjenester til modtagere i andre medlemsstater. I *Schindler-sagen*[27] bekræftede EU-Domstolen for første gang, at udbud og anvendelse af grænseoverskridende spilletjenester er en økonomisk aktivitet omfattet af traktaten. Endvidere statuerede EU-Domstolen i *Gambelli-sagen*[28], at tjenester, som udbydes med elektroniske midler, er omfattet, og at national lovgivning, som forbyder operatører etableret i en medlemsstat at udbyde onlinespilletjenester til forbrugere i en anden medlemsstat eller hindrer en forbruger i frit at modtage eller drage fordel af tjenester, som udbydes af en leverandør etableret i en anden medlemsstat, svarer til restriktion af friheden til at udbyde tjenester.

Restriktioner kan kun accepteres som undtagelsesforanstaltninger, hvis de er udtrykkeligt omhandlet i artikel 51 og 52 i TEUF eller berettiget, i henhold til EU-Domstolens retspraksis, af tvingende almene hensyn. EU-Domstolen har anerkendt en række tvingende almene hensyn, f.eks. målene om forbrugerbeskyttelse og forebyggelse af både svig og incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed samt det almindelige behov for at opretholde den offentlige orden. Nedgang i skatteindtægter er imidlertid ikke en af de begrundelser, der er opført i artikel i 52 i TEUF, og svarer ikke til et tvingende alment hensyn. De anerkendte samfundsmæssige hensyn kan alle tjene til at begrunde nationale myndigheders behov for at have tilstrækkeligt spillerum, således at de kan bestemme, hvilke krav forbrugerbeskyttelse og opretholdelse af den offentlige orden stiller til den type tjenester, der udbydes på dette område[29].

I henhold til retspraksis skal et sådant udbud af tjenester og eventuelle grænseoverskridende restriktioner som følge af regulering endvidere medføre en reel reduktion af spillemuligheder og anvendes konsekvent og systematisk i forbindelse med alle udbud af tjenester på området[30]. I det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne, som begrundelse for restriktioner[31]. Restriktionerne må ikke anvendes på en diskriminerende måde og skal være forholdsmæssige, dvs. de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet. Proceduren for licenstildeling skal være i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og ikkeforskelsbehandling og dermed opfylde kravet om gennemsigtighed[32].

Af særlig interesse for denne høring er EU-Domstolens syn på spilletjenester, som udbydes via internettet. EU-Domstolen mener nemlig, at de har flere særlige egenskaber, som sætter medlemsstaterne i stand til at vedtage foranstaltninger, der begrænser eller på anden måde regulerer udbuddet af sådanne tjenester, med henblik på at bekæmpe ludomani og beskytte forbrugerne mod risikoen for svig og kriminalitet. Det drejer sig om følgende særlige egenskaber:

---

27 Sag C-275/92, Sml. 1994 I, s. 01039.

28 Sag C-243/01, Sml. 2003 I, s. 13031.

29 Sag C-275/92, Sml. 1994 I, s. 01039; Sag C-124/97, Sml. 1999 I, s. 06067; Sag C-67/98, Sml. 1999 I, s. 07289.

30 Sag C-67/98, Sml. 1999 I, s. 07289; Sag C-243/01, Sml. 2003 I, s. 13031.

31 Sag C-243/01, Sml. 2003 I, s. 13031.

32 Sag C-203/08, Sml. [0000] I, s. 0000.

1) I sektoren for spil via internettet kan der for myndighederne i den medlemsstat, hvor den erhvervsdrivende er etableret, opstå særlige problemer med hensyn til at vurdere operatørernes professionelle egenskaber og hæderlighed. En medlemsstat kan således med rette være af den opfattelse, at alene den omstændighed, at en operatør lovligt udbyder onlinespilletjenester i en anden medlemsstat, hvor han er etableret, og hvor han i princippet allerede er underlagt retlige betingelser og kontrolforanstaltninger ved de kompetente myndigheder i sidstnævnte medlemsstat, ikke kan anses for en tilstrækkelig garanti for beskyttelsen af nationale forbrugere mod risikoen for svig og kriminalitet[33].

2) På grund af den manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende er der en øget risiko af en anden art end den, som gælder på de traditionelle spillemarkeder, for eventuel svig begået af operatørerne mod forbrugerne[34].

3) Den nemme og konstante adgang til spil udbudt på internettet og det potentielt omfattende omfang og den høje hyppighed af et sådant internationalt udbud i et miljø, som er kendetegnet ved spillerens isolation og anonymitet og en mangel på social kontrol, udgør faktorer, som kan favorisere udviklingen af ludomani og øge andre hermed forbundne negative konsekvenser (EU-Domstolen bemærker også, at internettet kan vise sig at udgøre en kilde til risici af en anden art og af større betydning hvad angår forbrugerbeskyttelse og navnlig beskyttelse af unge mennesker og personer med en særlig tilbøjelighed til spil, eller som kan udvikle en sådan tilbøjelighed, sammenlignet med de traditionelle markeder for sådanne spil)[35].

EU-Domstolen har hovedsagelig opbygget sin retspraksis på grundlag af anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole. Samtidig har Kommissionen dog indledt en række traktatbrudssager mod medlemsstaterne for med udgangspunkt i EU-Domstolens retspraksis at undersøge restriktionernes omfang i medlemsstaterne. Efter reformer i medlemsstaterne har Kommissionen allerede afsluttet nogle af disse sager[36].

Endvidere har Europa-Kommissionen i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler (artikel 107 og 108 i TEUF) indledt en formel undersøgelse af, om lavere afgifter på onlinekasinoer i forhold til traditionelle kasinoer i Danmark er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser[37].

Afledt EU-ret relevant for onlinespil

For så vidt angår afledt EU-ret reguleres spilletjenester ikke ved sektorspecifikke bestemmelser på EU-niveau, men er dog genstand for en række EU-retsakter[38]. Følgende

---

33 Sag C-42/07, Sml. [2009] I, s. 7633, præmis 69, jf. også afsnit 2.4 (håndhævelse) og spørgsmål 48.

34 Sag C-42/07, jf. ovenfor, præmis 70. Med hensyn til direkte kundeidentifikation og alderskontrol, jf. spørgsmål 16 og 24.

35 Sag C-46/08, Sml. [0000] I, s. 0000, præmis 103. Med hensyn til faktorer, som er forbundet med spilleproblemer, jf. spørgsmål 17 og 19.

36 Jf. IP/10/504 (Italien) og IP/10/1597 (Frankrig). Kommissionen har også afsluttet en sag mod Østrig (ingen IP).

37 Sag C 35/2010 – Afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil (EUT C 22 af 22.1.2011) og IP/19/1711. Jf. også afsnit 2.3 i Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

38 Jf. afsnit 2.1. i Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

tekster er værd at bemærke i den forbindelse[39]: direktivet om audiovisuelle medietjenester[40], direktivet om urimelig handelspraksis[41], direktivet om fjernsalg[42], direktivet om hvidvaskning af penge[43], direktivet om databeskyttelse[44], direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation[45] og direktivet om det fælles merværdiafgiftssystem[46]. I andre tilfælde er spilletjenester udtrykkeligt udelukket fra EU-rettens anvendelsesområde. Det gælder for direktivet om elektronisk handel[47] og direktivet om tjenesteydelser[48].

Spørgsmål:

5) Hvilke juridiske og/eller praktiske problemer giver national retspraksis og EU-Domstolens retspraksis i forbindelse med onlinespil efter Deres mening anledning til? Er der nærmere betegnet problemer med retssikkerheden på det danske marked og/eller EU-markedet for sådanne ydelser?

6) Mener De, at gældende afledt national ret eller EU-ret om onlinespilletjenester regulerer disse tjenester tilstrækkeligt? Mener De nærmere betegnet, at der er sammenhæng og konsekvens mellem på den ene side medlemsstaternes offentlige politiske mål på dette område og på den anden side de gældende nationale foranstaltninger og/eller den faktiske adfærd blandt offentlige eller private operatører, som udbyder onlinespilletjenester?

2. DE VIGTIGSTE POLITISKE SPØRGMÅL I DENNE HØRING

I de følgende afsnit af grønbogen undersøges de vigtigste spørgsmål, som gør sig gældende i forbindelse med effektiv og rimelig regulering af onlinespilletjenester. Disse spørgsmål, som muligvis ikke er de eneste, der kan komme på tale, kan opdeles i fire hovedgrupper: konceptuelle/organisatoriske og samfundsrelaterede spørgsmål samt spørgsmål vedrørende offentlig orden og økonomiske/velgørende formål.

Alle betragtninger og spørgsmål i det følgende vedrørende opbygningen eller reguleringen af onlinespillesektoren berører ikke medlemsstaternes brede spillerum med hensyn til deres reguleringstilgang til denne aktivitet, herunder anvendelsen af indtægter fra spilleaktiviteter. Således behandles spørgsmål som f.eks. licenser ikke ud fra den antagelse, at medlemsstaterne er retligt forpligtet til at tillade onlinespil eller til at give private operatører adgang til deres markeder. Det står fortsat medlemsstaterne frit at fastlægge deres egen tilgang, under forudsætning af at de overholder principperne i EU-Domstolens retspraksis.

2.1. Definition og tilrettelæggelse af onlinespilletjenester

Definitioner

---

39 I "Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene" findes der en mere omfattede liste over afledt EU-ret.

40 EUT L 95 af 15.4.2010, s. 1.

41 EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22.

42 EFT L 144 af 4.6.1997, s. 19.

43 EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15.

44 EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

45 EFT L 201 af 31.7.2002, s. 37.

46 EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

47 EFT L 178 af 17.7.2000, s. 1.

48 EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36.

Udtrykket "onlinespil" dækker over en lang række forskellige spilletjenester. De omfatter onlineudbud af sportsvæddemålstjenester (herunder hestevæddeløb), kasinospil, "spread betting", mediespil, salgsfremmende spil, spilletjenester, som varetages af godkendte velgørende organisationer og nonprofitorganisationer og er til fordel for dem, samt lotteritjenester.

Internettet (og andre interaktive teknologiske platforme, f.eks. m-handel[49] eller IPTV) anvendes til at a) udbyde spilletjenester til forbrugerne, b) give forbrugerne adgang til at vædde eller spille med hinanden (f.eks. "betting exchanges" eller onlinepoker) eller c) som fordelingsteknik (f.eks. til at købe lodsedler online direkte).

Den definition af spilleaktiviteter i almindelighed, der længe har været anvendt i afledt EU-ret, er den definition, der anvendes til at udelukke sådanne tjenester fra direktivet om elektronisk handel:

> *"spil, som indebærer, at der gøres en indsats med penge i hasardspil, herunder lotteri og væddemål."*

I senere tekster, f.eks. direktivet om tjenesteydelser, og senest i direktivet om audiovisuelle medietjenester, anvendes der en lidt anderledes definition: "tilfældighedsspil med en indsats, som repræsenterer en pengeværdi, herunder lotterier, væddemål og andre former for spiltjenester"[50]. Udtrykket "kasino" er ikke defineret i direktivet om hvidvaskning af penge.

Med forbehold af denne hørings resultater er det Kommissionens foreløbige synspunkt, at den bredere definition i direktivet om elektronisk handel bør fastholdes for spil og kombineres med definitionen for informationssamfundstjenester i direktiv 98/34/EF, således at følgende fælles definition for onlinespilletjenester anvendes til at definere denne hørings omfang:

> *Onlinespilletjenester er enhver tjeneste, som indebærer, at der gøres en indsats med penge i hasardspil, herunder lotteri og væddemål, som teleformidles med elektroniske midler efter individuel anmodning[51] fra en tjenestemodtager.*

Spørgsmål:

7) Hvordan adskiller ovennævnte definition af onlinespilletjenester sig fra definitionerne på nationalt plan?

8) Betragtes spilletjenester udbudt af medierne som hasardspil på nationalt plan? Skelnes der mellem salgsfremmende spil og spil?

9) Udbydes grænseoverskridende onlinespilletjenester i lokaler med licens beregnet til spil (f.eks. kasinoer, spillehaller eller hos en bookmaker) på nationalt plan?

Etablering og udstedelse af licenser til onlinespilletjenester

---

49 Mobil e-handel – gennemføres ved at anvende mobil adgang til edb-baserede netværk ved hjælp af et elektronisk medium (f.eks. en mobiltelefon).

50 I et forslag til forordning om salgsfremmende foranstaltninger i det indre marked, KOM(2001) 546, skelnede Kommissionen mellem spil, som beror på tilfældet, og spil, som forudsætter visse færdigheder. Det var nødvendigt på grund af forskellige nationale definitioner af "tilfældet". Sådanne forskelle kan også være forklaringen på forskellige nationale bestemmelser om visse former for væddemål eller poker.

51 "Som teleformidles" og "efter individuel anmodning" betyder, at der er tale om en direkte onlineanmoding fra modtageren til onlinespilleoperatøren uden brug af mellemled, f.eks. butiksansatte på salgsstedet. Hvis transaktionen teleformidles gennem et net af fysiske personer, der fungerer som mellemled, og som anvender elektroniske midler, er den ikke omfattet af ovennævnte definition.

I henhold til EU-Domstolens retspraksis under artikel 49 i TEUF er begrebet etablering et meget vidt begreb, som for en EU-borger indebærer, at han på stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf, hvorved der sker en begunstigelse af det økonomiske og sociale samarbejde inden for EU[52]. For at anvende bestemmelserne om etableringsretten er det imidlertid i princippet nødvendigt, at der er sikret en varig tilstedeværelse i værtsmedlemsstaten[53]. En sådan varig tilstedeværelse kan f.eks. være et kontor, som er oprettet til at følge sportsbegivenheder med henblik på "fixed-odds"-væddemål, eller et handelskontor, som har til formål at fremme grænseoverskridende spilletjenester eller at yde støtte til lokale kunder.

I henhold til direktivet om elektronisk handel[54] er etableringsstedet for en virksomhed, der yder informationssamfundstjenester, det sted, hvor virksomheden udøver sin erhvervsmæssige virksomhed. Det er derfor hverken det sted, hvor den benyttede teknologi befinder sig, eller det sted, hvor internethjemmesiden er tilgængelig. I de tilfælde, hvor det er vanskeligt at bestemme, fra hvilket af flere etableringssteder en given tjeneste udbydes, er det sted, hvor virksomheden udøver den erhvervsmæssige virksomhed, som er relateret til denne bestemte tjeneste, udslagsgivende. Virksomheder kan benytte én eller flere servere eller en "skybaseret"[55] infrastruktur og kan udskifte og omplacere dem inden for et meget kort tidsrum, og derfor kan en server ikke anses for at være en sikker forbindelse til at bestemme virksomhedens etableringssted i forbindelse med en særlig onlinetjeneste.

I de nationale lovgivninger fastsættes der til tider kvantitative begrænsninger for det antal licenser, der kan udstedes til onlinespilletjenester, eller måske slet og ret et forbud mod dem inden for deres jurisdiktioner (f.eks. et forbud eller et retligt eller faktisk monopol for en eller flere kategorier af spilletjenester). Andre medlemsstater fastsætter ikke grænser for det samlede antal licenser, som de kan udstede - licenser gives til enhver onlineoperatør, som opfylder en række betingelser fastsat ved lov eller forskrifter. Licenser kan være begrænset i tid eller udstedes for en ubegrænset periode. Det største antal onlinespilleoperatører med licens i EU findes i Malta (ca. 500 licenser i 2009).

De nuværende regler i medlemsstaterne kan tvinge operatører, som udbyder den samme type onlinespilletjenester (f.eks. sportsvæddemål) i forskellige medlemsstater, til at ansøge om licens i hver af disse medlemsstater. Visse medlemsstater anerkender licenser udstedt i andre medlemsstater, som de underrettes om (hvidlistning), og tillader sådanne udbydere med licens at udbyde deres onlinespilletjenester inden for deres områder uden en yderligere licens. Andre tager måske hensyn til sådanne licenser, når de udsteder deres egne licenser til sådanne operatører, men anvender ordninger med dobbeltlicenser, hvor hver enkelt operatør, uanset om vedkommende driver virksomhed i en anden medlemsstat, skal have licens inden for deres område, inden operatøren kan udbyde sådanne tjenester.

Spørgsmål:

10) Hvad er de vigtigste fordele/ulemper ved at have forskellige nationale systemer og praksisser i EU for udstedelse af licenser til onlinespilletjenester?

---

52 Sag C-55/94, Sml. 1995 I, s. 4165.

53 Sag C-386/04, Sml. 2006 I, s. 8203.

54 Betragtning 19 i direktivet om elektronisk handel, som er nævnt i fodnote 47.

55 En sky er en platform eller infrastruktur, som gør det muligt at afvikle koder (tjenester, applikationer etc.) på en kontrolleret og fleksibel måde.

2.2. Relaterede tjenester udført og/eller anvendt af udbydere af onlinespilletjenester

Spilleoperatører anvender en række tjenester, herunder markedsførings- og betalingstjenester, til at tilskynde til eller lette onlinespil. Nogle af disse tjenester er omfattet af afledt ret.

Fremme af onlinespil – Kommerciel kommunikation

Onlinetjenesteudbydere anvender kommerciel kommunikation til at fremme deres tjenester, relaterede produkter og image over for de endelige forbrugere og/eller distributører. Kommissionen kan forstå, at følgende former for kommerciel kommunikation er de hyppigst anvendte:

1) tv-reklamer

2) trykte reklamer

3) kommerciel onlinekommunikation

4) salgsfremmende foranstaltninger

5) direkte markedsføring (herunder adresserede reklameforsendelser, hovedsagelig pr. e-mail og sms til registrerede kunder, f.eks. personlige opfølgninger)

6) sponsoraftaler.

Kommissionen er klar over, at mange medlemsstater har indført restriktioner over for sådanne former for kommerciel kommunikation, som omfatter alt fra forbud til krav til indholdet i mediereklamer for onlinespilletjenester. Kommissionen modtager gerne bemærkninger til sådanne restriktioner (punkt 1 og 2), men ønsker at fokusere høringen på bestemte former for kommerciel kommunikation (punkt 3–6).

– *Kommerciel onlinekommunikation*

Onlinebannere og pop-up-vinduer på ikkenetspillesteder er to former for internetreklamer, som har til formål at omdirigere trafikken til onlinespilletjenester. De optræder derfor i forbindelse med informationssamfundets ikkespilletjenester. De henhører ikke under direktivet om elektronisk handel, men henhører under direktivet om urimelig handelspraksis og - i det omfang brugen af kommerciel onlinekommunikation omfatter indsamling og behandling af personlige data - direktiv 95/46/EF om databeskyttelse og direktiv 2002/58/EF om e-kommunikation.

– *Salgsfremmende foranstaltninger*

Salgsfremmende foranstaltninger omfatter alle former for rabatter; tilgift, gaver, salgsfremmende konkurrencer og salgsfremmede spil. Det er vigtige værktøjer med mange facetter, som kan tilpasses til forskellige forhold: at få adgang til markeder med innovative produkter; tilskynde kundeloyalitet; fremme kortsigtede konkurrenceforanstaltninger eller reagere hurtigt på tilbagegang i salget. En af de mest almindelige former for salgsfremmende foranstaltninger er brug af og meddelelse om registrering og indskudsbonus, dvs. når der er oprettet en spillekonto, udbetales der et beløb, eller der tilføres midler til en allerede registreret kundes indskud.

Salgsfremmende foranstaltninger i forbindelse med onlinespilletjenester henhører under direktivet om urimelig handelspraksis samt direktivet om databeskyttelse og direktiv 2002/58/EF om e-kommunikation.

– *Direkte markedsføring*

Alle onlinespilleoperatører anvender diverse strategier for direkte markedsføring (pr. post, telefon, internet og direkte svar), for de anses for at være centrale værktøjer for virksomheder,

som ønsker at kontakte, informere eller holde på kunder eller yde kunder eftersalgsservice. De henhører under direktivet om fjernsalg, direktivet om urimelig handelspraksis, direktiv 95/46/EF om databeskyttelse og direktiv 2002/58/EF om e-kommunikation. Direkte markedsføring kan omfatte markedsføring fra spiller til spiller og kan kombineres med salgsfremmende foranstaltninger.

– *Sponsorat*

Sponsorater er enhver kommerciel aftale, hvor sponsoren til gensidig fordel for sponsoren og den sponsorerede part i henhold til aftale yder finansiering eller anden støtte med det formål at skabe en forbindelse mellem sponsorens image, mærker, varer eller tjenester og en sponsoreret genstand ("sponsorship property") til gengæld for rettigheder til at reklamere for denne forbindelse og/eller tildeling af visse aftalte direkte eller indirekte fordele[56]. Sponsorater er af central betydning for onlinespilletjenesteudbyderes markedsføringsmix, uanset om det er nationale lotterier eller kommercielle operatører.

Spørgsmål:

11) Med fokus på ovennævnte kategorier, hvordan reguleres kommerciel kommunikation om (online)spilletjenester på nationalt niveau? Er der særlige problemer med sådanne grænseoverskridende kommerciel kommunikation?

– *Onlinebetalingstjenester, udbetalinger og kundeidentifikation*

Da der endnu ikke findes virkeligt effektive tjenester til mikrobetaling på afstand, kræver onlinespilleudbydere typisk, at kunderne indsætter midler på en spillekonto, inden de kan begynde at spille. Indskuddene kan foretages med kreditkort, e-pengepunge, bankoverførsler, forudbetalte kort eller kontantoverførsler.

Betalingsmetode	Beregnet procent[57]
Kreditkort (herunder Maestro)	64-65 %
E-punge	12-14 %
Bankoverførsler	11-13 %
Forudbetalte kort	9-11 %

Onlinespilleoperatører fastsætter typisk flere begrænsninger, som f.eks. med hensyn til at indskyde og hæve penge på spillekonti. Begrænsninger med hensyn til at hæve penge omfatter alt fra en fast grænse til et krav om, at spilleren selv kontakter banken for at hæve større beløb på spillekontoen.

Visse operatører kræver, at den samme metode anvendes til både at indsætte og hæve midler (et såkaldt "lukket" system).

Spilletjenester udbudt over mobiltelefoni eller IPTV vil også omfatte transmissionsafgifter knyttet til fakturaer for telefonitjenester.

Spørgsmål:

---

56 ICC International Code on Sponsorship (2003). http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html.

57 Europa-Kommissionens beregninger baseret på oplysninger fra operatører, som accepterer indskud fra kunder, der har bopæl i en anden medlemsstat (februar 2010).

12) Findes der særlige nationale bestemmelser vedrørende betalingssystemer for onlinespilletjenester? Hvad er Deres vurdering af dem?

13) Er spillekonti et nødvendigt krav af hensyn til håndhævelse og beskyttelse af spillerne?

Kundeidentifikation er nødvendig, navnlig med henblik på beskyttelse af mindreårige, forebyggelse af svig, "kend-din-kunde"-kontroller og forebyggelse af hvidvaskning af penge. Kundeidentifikation kan skabe særlige problemer i forbindelse med det indre marked, når tjenesteudbyderen og kunden befinder sig på forskellige steder, og også på grund af den nuværende mangel på gensidig anerkendelse af elektronisk identifikation og autentificering i EU[58]. I modsætning hertil kan fysiske ("bricks-and-mortar") virksomheder, som udbyder hasardspil, få et identitetskort og foretage en direkte genkendelseskontrol på spillestedet.

På indeværende tidspunkt er onlinespilleudbyderes kundeidentifikation baseret på:

– tidligere identifikationer foretaget af betalingstjenesteudbydere, da de fleste betalingsmetoder kræver, at kunden har en bankkonto

– egne kontroller i forbindelse med oplysninger og dokumenter, som en potentiel kunde skal forelægge

– kontroller foretaget af verifikationstjenesteudbydere, forudsat at de opfylder kravene i EU's lovgivning om databeskyttelse.

Kontroller (testindkøb eller "mystery shopping") foretaget hos operatører med licens tyder på, at der kun er meget få svagheder, som kunne give mindreårige adgang til at spille og hæve gevinster[59]. Der foretages alderskontrol, inden nye kunder kan begynde at spille. Det er foreslået, at yderligere alderskontrol ved udbetaling også kunne afholde mindreårige og unge fra at lade sig registrere.

Spørgsmål:

14) Hvilke nationale bestemmelser og praksisser findes der for kundekontrol, hvordan finder de anvendelse i forbindelse med onlinespilletjenester, og er de i overensstemmelse med bestemmelserne om databeskyttelse? Hvad er Deres vurdering af dem? Er der særlige problemer i forbindelse med kundekontrol under grænseoverskridende forhold?

2.3. Målsætninger i offentlighedens interesse

Kommissionen anerkender fuldt ud nærhedsprincippet og accepterer, at medlemsstaterne har et spillerum, således at de i overensstemmelse med traktaten kan beskytte relevante målsætninger i offentlighedens interesse.

I dette afsnit fokuseres der på følgende tre målsætninger i offentlighedens interesse, som i forskelligt omfang kan være relevante for medlemsstaterne i forbindelse med deres nationale tilgang til onlinespil: Forbrugerbeskyttelse (2.3.1), Offentlig orden (2.3.2) og finansiering af, hvad de definerer som almennyttigt arbejde (2.3.3).

---

58 Jf. også En digital dagsorden for Europa, KOM(2010) 245 af 19.5.2010.

59 I Storbritannien foretager Gambling Commission som led i sit arbejde med at sikre, at bestemmelserne overholdes, løbende kontrol (testindkøb eller "mystery shopping") af spillewebsteder, jf. www.gamblingcommission.gov.uk/.

2.3.1. Forbrugerbeskyttelse

Ifølge den dokumentation, som Kommissionen på indeværende tidspunkt råder over, synes hovedparten af spillerne ikke at have spilleproblemer. Der skal imidlertid fuldt ud tages højde for dem, der har sådanne problemer, i betragtning af de tilknyttede sociale omkostninger for spilleren, hans eller hendes familie og samfundet som helhed. Alle spillere skal beskyttes mod svigagtige tjenester. Af den grund bestræber de regulerende myndigheder sig på at sikre, at alle udbudte spil kontrolleres, er retfærdige (dvs. at random number generatorer er i overensstemmelse med tekniske standarder og på linje med reglerne for de enkelte spil) og ikke kriminelle. Gennemsigtighed er nøgleordet.

Spilleproblemer

Behovet for at beskytte spillerne og forebygge spilleproblemer anføres som begrundelse for at begrænse udbuddet af spilletjenester til forbrugerne.

Spilleproblemer beskrives ofte som en trang til at spille til trods for skadelige negative konsekvenser eller et behov for at stoppe. For at vurdere spilleproblemernes omfang i befolkningen i et givet land foretages der omfattende undersøgelser, såkaldte prævalensundersøgelser. De to mest anvendte screeningværktøjer til identificering af problemspillere er DSM-IV[60] og SOGS[61]. Afhængigt af svarene på en række spørgsmål defineres spilleren som en problemspiller (SOGS), en potentiel patologisk spiller (DSM-IV) eller en sandsynlig patologisk spiller (SOGS og DSM-IV), også kaldet en ludoman (jf. nedenfor).

Kommissionen har kendskab til landsdækkende undersøgelser af forekomsten af spilleproblemer i otte medlemsstater[62], og yderligere syv medlemsstater[63] har foretaget visse undersøgelser af begrænset omfang (enten regionale eller af særlige aldersgrupper, hovedsageligt unge). Forekomsten af spilleproblemer i de otte medlemsstater, som har foretaget landsdækkende undersøgelser, ligger på fra 0,5 % af hele befolkningen i UK til 6,5 % i Estland[64]. Med hensyn til forekomsten af onlinespilleproblemer i EU offentliggør kun fire medlemsstater[65] landsdækkende statistikker, men tre andre[66] offentliggør visse delinformationer (undersøgelser af begrænset omfang, som vedrører en vis aldersgruppe eller kun visse former for onlinespil).

Ifølge disse undersøgelser skulle følgende *faktorer* specielt have betydning for spilleproblemer:

1) Spilafvikling. Jo kortere tidsmæssig afstand, der er mellem spillenes afvikling og muligheden for at satse penge, jo større er risikoen.

2) Gevinstudbetaling. Den tidsmæssige afstand, der er mellem indsats i spillet og gevinstens udbetaling. Jo kortere afstand, jo større risiko.

---

60 Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4th ed. for pathological gambling, American Psychiatric Association, 1994. Den 5. udgave af Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V) forventes at blive offentliggjort i maj 2013.

61 The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Begge værktøjer (DSM og SOGS) findes også i en udgave, som er tilpasset til unge: DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile) og SOGS-RA (revised for adolescents).

62 BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE og UK.

63 ES, HU, IT, LT, RO og SK.

64 M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Appex Communications, april 2009.

65 BE, EE, NL og UK.

66 FI, DE og MT.

3) Adgang og sociale forhold.

4) Jagten på at vinde det tabte tilbage eller at være tæt på at vinde. Jo større tilbagebetaling og gevinstchance, et spil har, jo større kan illusionen om at vinde det tabte tilbage blive, og dermed risikoen (hænger også sammen med "spænding" eller "drømmeeffekt").

5) Evner og "engagement". Muligheden for at involvere sig i den begivenhed, der spilles på, og muligheden for at bruge sine evner til at vurdere udfaldsmulighederne giver belæg for "nær ved og næsten"-psykologi. Det forstærker følelsen af, at man har kontrol over spillet, og det øger risikoen. Det omfatter ændring af indsatsen. Bemærk, at virkningen kan øges, hvis evner frem for blot held i et vist omfang opfattes som kendetegnende for spillet.

6) Kommerciel kommunikation, som kan få sårbare grupper til at reagere.

I den forbindelse kan forskellige former for spil og forskellige slags væddemål indebære forskellige risici for spillerne. Eksempelvis anses spilleautomater med hurtig udbetaling, skrabespil og kasinospil ofte for at være de mest problematiske i den forbindelse. Lotterispil, som afvikles på ugebasis, anses for mindre risikable (selv om de lider under ovennævnte faktor 4), end dem, der afvikles over en kortere tidsmæssig afstand (på grund af faktor 1 og 2). Sportsvæddemål og poker anses for at lide mere under den risiko, der er identificeret i punkt 5 ovenfor. Væddemål under sportskampe ("live" sports betting) lider også under den risiko, der er nævnt i punkt 1.

Spørgsmål:

15) Har De belæg for, at ovenstående faktorer er forbundet med og/eller specielt har betydning for spilleproblemer eller overdreven brug af onlinespilletjenester? (anføres i rangorden, hvis det er muligt)

Hidtil har medlemsstaterne anvendt de samme *værktøjer* til at forsøge at begrænse overdrevne "spilleproblemer" i forbindelse med onlinetjenester som dem, de anvender i forbindelse med alle spil, dvs.:

1) aldersgrænser

2) selvbegrænsning (finansiel eller tidsmæssig) og selvudelukkelse

3) information/advarsler/selvtest (lettere at anvende online end offline)

4) forbud mod brug af kredit

5) realitetstjek

6) onlineoperatørens pligt til at udvise omhu

7) begrænsning af visse former for spil eller væddemål, som anses for at være de mest risikobetonede (f.eks. kasinospil eller beskrænkning af sportsvæddemål til udelukkende at omfatte slutresultater)

8) andet (f.eks. begrænsninger i forbindelse med kommerciel kommunikation – restriktioner på brugen af visse medier, salgsfremmende foranstaltninger og tilmeldingsbonus eller gratis øvespil).

Spørgsmål:

16) Har De belæg for, at ovenstående værktøjer er vigtige og/eller effektive ved forebyggelse eller begrænsning af spilleproblemer i forbindelse med onlinespilletjenester? (anføres i rangorden, hvis det er muligt)

Ludomani

Ludomani synes at berøre mellem 0,3 % og 3,1 % af befolkningen for så vidt der foreligger oplysninger herom[67]. Patologisk (afhængighedsskabende) spilleadfærd er af nogle specialister blevet betragtet som en impulskontrolforstyrrelse[68], og de refererer derfor ikke til den som et afhængighedsproblem. I nyere undersøgelser har man imidlertid afdækket lighedspunkter mellem spil og stofafhængighed[69]. Som nævnt i afsnit 3.1 giver de screeningværktøjer, der anvendes til undersøgelse af spilleproblemer, mulighed for at identificere personer, der har alvorlige problemer i relation til deres spilleadfærd. Der er modstridende synspunkter med hensyn til risikoen for ludomani i forbindelse med onlinespil. Selv om fjernspil opfylder kriterierne om udbud og tilgængelighed, som gør hyppigt spil nemmere end på fysiske spillesteder, er det vanskeligt at drage direkte paralleller mellem fjernspil og sandsynligheden for at blive ludoman.

I forbindelse med onlinespil har operatørerne mere avancerede muligheder for at følge den enkelte spillers aktiviteter end ved offlinespil. I modsætning til prævalensundersøgelser giver data om onlinespil mulighed for at undersøge spillerens reelle adfærd. Af en undersøgelse af onlinespilleadfærd foretaget af "Division on Addiction, Cambridge Health Alliance", en afdeling af Harvard Medical School[70], hvor man over længere tid analyserede den individuelle spilleadfærd hos en tilfældig stikprøve bestående af næsten 50 000 onlinekasinospillere fra 80 lande og en næsten lige så stor stikprøve af deltagere i onlinesportsvæddemål, fremgik det, at 99 % af forbrugerne af onlinesportsvæddemålstjenester og 95 % af onlinekasinospillerne ikke udviste usædvanlig spilleadfærd[71].

I den rapport, der blev udarbejdet til det svenske formandskab i 2009[72], nævnes det, at selv om forskningen i nogle tilfælde peger på en forbindelse mellem spiltilgængelighed og ludomani, bekræftes dette ikke altid af de foreliggende empiriske data. I de tilfælde, hvor det har været muligt at sammenligne resultaterne af prævalensundersøgelser foretaget for 7-10 år siden (da onlinespil var mindre udbredt) med resultaterne af nyere undersøgelser, fremgår det, at forekomsten af ludomani er forblevet stabil[73].

Desuden viste den britiske undersøgelse af spillepræva lens (British Gambling Prevalence Survey), der blev udført for Gambling Commission i 2007, at graden af ludomani i forbindelse med onlinespil i Det Forenede Kongerige var lavere end for nogle typer

---

67 Data fra 7 medlemsstater, M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Appex Communications, april 2009.

68 Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4th Ed., American Psychiatric Association, 1994.

69 Draft of the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Ed., American Psychiatric Association, udkommer efter planen i 2013.

70 Undersøgelsen blev gennemført som led i et forskningspartnerskab med bwin, der stillede sin kundedatabase til rådighed.

71 LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (with Schumann,) Journal of Gambling Studies, 2008; Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (with Kaplan), European Journal of Public Health, 2008, og Population trends in Internet sports gambling (with Schumann), Computers in Human Behaviour, 2008.

72 Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Rådet for Den Europæiske Union: DS 406/09. Bruxelles, 2009.

73 Eksempler: Finland og Det Forenede Kongerige.

offlinespil, og at ludomani syntes at hænge mere sammen med indførelsen af nye og dermed mere "attraktive" former for spil end med, om spillene var online eller offline[74].

Kommissionen noterer sig, at de fleste spillewebsteder, som er etableret og har licens i EU, har hyperlinks til hjælpetjenester eller organisationer, der arbejder med problemspillere. Men selv om 15 medlemsstater har gennemført nationale eller regionale prævalensundersøgelser, findes der kun meget få oplysninger om den relevante politiske reaktion på disse undersøgelser (f.eks. iværksættelse af oplysningskampagner eller tildeling af supplerende midler til forebyggelse eller behandling) eller om, hvorvidt problemspillere har adgang til behandling[75].

Spørgsmål:

17) Har De oplysninger (f.eks. undersøgelser og/eller statistiske data) om omfanget af spilleproblemer på nationalt plan eller EU-plan?

18) Findes der anerkendte undersøgelser eller anden dokumentation, som viser, at onlinespil kan være mere eller mindre skadevoldende end andre former for spil for personer, som er i farezonen for at udvikle patologisk spilleadfærd?

19) Findes der dokumentation, som peger på, hvilke former for onlinespil (spiltyper) der er mest problematiske i den henseende?

20) Hvad gøres der på nationalt plan for at forebygge spilleproblemer? (f.eks. for at sikre tidlig påvisning)?

21) Findes der behandling for ludomani på nationalt plan? Hvis ja, i hvilket omfang bidrager onlinespilleudbydere da til finansieringen af de pågældende forebyggende tiltag og den pågældende behandling?

22) Hvad er det krævede niveau af rettidig omhu i den nationale lovgivning på dette område? (F.eks. registrering af onlinespilleres adfærd med henblik på at identificere en sandsynlig patologisk spiller?)

Beskyttelse af mindreårige og andre sårbare grupper

Alle medlemsstater har lovgivningsmæssige bestemmelser, der på forskellige måder sigter mod at beskytte mindreårige, dvs. børn og unge, mod risiciene i forbindelse med spil i almindelighed[76]. Der kan i lovgivningen eller licensvilkårene være fastsat aldersgrænser for spil, og operatørerne (herunder forhandlere og bevillingshavere) er forpligtede til at foretage alderskontrol. Aldersgrænserne i en medlemsstat kan desuden variere, afhængigt af hvilken spilletjeneste der er tale om.

Spørgsmål:

23) Er aldersgrænserne for adgang til onlinespilletjenester i Deres eller andre medlemsstater efter Deres opfattelse tilstrækkelige til at nå det tilsigtede mål?

---

74 Addiction rates among past year gamblers. *British Gambling Prevalence Survey 2007*, National Centre for Social Research, september 2007.

75 Kun 4 medlemsstater (Østrig, Estland, Finland og Det Forenede Kongerige) har afgivet oplysninger til Kommissionen om spilleproblemer som led i Kommissionens undersøgelse af spilletjenester i EU's indre marked ("Study on Gambling services in the EU Internal Market"), jf. kapital 9.9, s. 1 453, i den undersøgelse, og ovenfor.

76 Myndighedsalderen er i alle medlemsstater 18 år, bortset fra Østrig, hvor den er 19.

24) Er der krav om onlinealderskontrol, og hvordan forholder denne sig til offline fysisk identitetskontrol?

Mindreåriges adgang til betalingssystemer

Betalingssystemer kan være et effektivt middel til at forhindre mindreårige i at få adgang til onlinespilletjenester. Det er ganske vist muligt for personer under 18 at åbne en bankkonto, men der er begrænsninger i den forbindelse. Der skal fremlægges en lang række dokumenter og forskellige former for legitimation, og som regel skal en forælder eller en værge være til stede i banken sammen med den mindreårige kontohaver (forældrekontrol). Unge mennesker er normalt ikke juridisk ansvarlige for deres gæld og vil derfor næppe få bevilget overtræk på en bankkonto, og anmodninger om kreditkort fra personer på under 18 vil blive afvist. Banken eller den finansielle tjenesteyder vil derfor sørge for en ekstra alderskontrol, inden en ung spiller kan åbne en spillekonto hos en onlinespilleudbyder.

Indsatser kan og vil imidlertid i stadig højere grad blive betalt over mobiltelefonen (og lagt til regningen), f.eks. via en tekstmeddelelse eller et opkald til et overtakseringsnummer, og i sådanne tilfælde kan det være nemmere for mindreårige at spille.

– *Mindreårige og markedsføring af onlinespil*

På samme måde som myndigheder (og operatører) i medlemsstaterne bestræber sig på at forhindre mindreårige i at få adgang til onlinespilletjenester, forsøger de også at kontrollere markedsføringen og de salgsfremmende foranstaltninger i forbindelse med sådanne tjenester. Som eksempler på restriktioner kan nævnes regler, i henhold til hvilke salgsfremmende foranstaltninger ikke må:

– være henvendt til personer under den nationale aldersgrænse for deltagelse

– sendes via tv eller radio eller formidles gennem specifikke programmer henvendt til unge på almindeligt tilgængelige kanaler eller i bestemte tidsrum før og efter sådanne programmer

– involvere eller vise en person, som efter alt at dømme er under den nationale aldersgrænse for deltagelse

– appellere til børn eller unge på anden måde, f.eks. ved at være knyttet til ungdomskultur eller formidlet af en berømthed (som f.eks. hvis holdtrøjer bruges til salgsfremme af en onlinespilleudbyder), eller

– vises tæt på områder, der besøges af børn (f.eks. reklameplakater i nærheden af skoler).

Spørgsmål:

25) Hvordan reguleres kommerciel kommunikation om spilletjenester med henblik på at beskytte mindreårige på nationalt plan eller på EU-plan? (f.eks. restriktioner for salgsfremmende spil, der betegnes som onlinekasinospil, sportssponsorater, merchandising (holdtrøjer, computerspil mv.) og anvendelse af sociale onlinenetværk eller videodeling i markedsføringsøjemed)

– *Andre sårbare grupper af spillere*

Andre spillere kan være sårbare på grund af:

– *deres finansielle situation* - spillere med lav indkomst

– *deres uerfarenhed* - særlig unge voksne (i alderen 18-21 år) og/eller personer, som ikke er klar over, hvilke risici der er forbundet med problematisk spilleadfærd

– *tidligere stofafhængighed eller afhængighed* relateret til adfærd (anvendelse af offlinespilletjenester)

– *nem adgang til spil* - sælgere eller ansatte hos spilletjenesteudbydere eller underleverandører

– *anden hyppig eksponering for spil og/eller stærk tilknytning til genstande for væddemål* - her kan være tale om personer, som er ansat i hestevæddeløbssektoren, idrætsfolk (amatører og professionelle), trænere, dommere, børsmæglere mv.

Spørgsmål:

26) I hvilke nationale bestemmelser om licensvilkår og kommerciel kommunikation om onlinespilletjenester er der taget højde for disse risici med henblik på at beskytte sårbare forbrugere? Hvad er Deres vurdering af bestemmelserne?

2.3.2. Offentlig orden

Forebyggelse af svig

Alle medlemsstater bestræber sig på at forebygge svig og unfair spil. Den nationale lovgivning har til formål at beskytte forbrugere (mod svigagtige og kriminelle operatører), operatører (mod svigagtige spillere og spillersyndikater) og arrangører af begivenheder. Som eksempler herpå kan nævnes: uautoriseret brug af kreditkort, eventuelt sammen med "identitetstyveri" og "aftalt spil", hvor en person eller en gruppe af personer (typisk med forbindelse til organiseret kriminalitet) forsøger at påvirke resultatet af en begivenhed (f.eks. en sportsbegivenhed eller et kortspil)[77]. Svig forekommer også, når en gruppe af spillere sammensværger sig mod en anden spiller (f.eks. ved et "rigged" pokerbord, dvs. et bord, der er fusket med).

Kommissionen har indkredset følgende tre former for svig, om hvilke den ønsker at foretage høring:

– Tilfælde, hvor spillerne ikke modtager deres gevinster. Et typisk eksempel er "lotterisvindel", hvor en ulovlig operatør uden licens kontakter forbrugere og anmoder dem om at betale et vist beløb (administrationsgebyr) eller afgive personoplysninger (bankoplysninger), inden de kan få en præmie udbetalt. I forbindelse med denne form for svindel henvises der ofte til tilladelser udstedt af europæiske spillemyndigheder[78].

– Identitetstyveri og databeskyttelsesproblemer. Dette vedrører bl.a. uautoriseret brug af en anden persons personoplysninger med henblik på at overtage personens identitet og dermed skaffe sig adgang til midler eller opnå kreditter eller andre fordele i en pågældende persons navn.

---

[77] Kriminelle organisationer baseret i Kina og Kroatien har f.eks. været involveret i aftalt spil i Belgien, Tyskland og Finland.

[78] Dette bør ikke forbindes med udskudt udbetaling af gevinster i tilfælde, hvor en operatør med licens tilbageholder gevinster ved rettidig omhu uden at give spilleren tilstrækkelige oplysninger om årsagen hertil. I sådanne tilfælde bør operatøren forklare, hvorfor udbetalingen tilbageholdes. Den mest almindelige forklaring på sådanne forsinkelser er supplerende identitetskontrol af kunden.

– Forfalskning af resultater ved fusk med den software, der anvendes i forbindelse med et spil, eller ved bestikkelse af personer, som er involveret i tilrettelæggelsen af spillet eller begivenheden.

Spørgsmål:

27) Er De bekendt med undersøgelser og/eller statistiske data vedrørende svig og onlinespil?

28) Er der i Deres medlemsstat regler for kontrol, standardisering og certificering af spilleudstyr, random generatorer eller andet software?

29) Hvad er efter Deres opfattelse bedste praksis, når det drejer sig om at forebygge forskellige former for svig (som begås af operatører mod spillere, spillere mod operatører og spillere mod spillere) og yde bistand i forbindelse med klageprocedurer?

30) Hvad angår fusk med resultaterne af sportsvæddemål: Hvilke nationale bestemmelser skal onlinespilleudbydere og personer, som beskæftiger sig med sportsbegivenheder/spil, overholde for at imødegå dette og særlig for at forebygge "interessekonflikter"? Er De bekendt med oplysninger eller undersøgelser vedrørende omfanget af dette problem?

31) Hvilke spørgsmål bør efter Deres opfattelse have førsteprioritet?

32) Hvilke risici er der for, at en (online)udbyder af sportsvæddemål, som har indgået en sponsoraftale med en sportsklub eller -sammenslutning, vil forsøge at påvirke resultaterne af en sportsbegivenhed direkte eller indirekte med gevinst for øje?

Forebyggelse af hvidvaskning af penge

De to ekstreme former for "hvidvaskning af penge" er dels komplekse tværnationale transaktioner med det formål at dække over de kriminelle kilder til storstilet kriminalitet, således at personer og ejendom kommer til at fremstå som lovformelige, dels enhver virksomhed, der skjuler, maskerer eller bortskaffer udbyttet af kriminalitet, uanset hvilket beløb der er tale om (hvidvaskning foretaget af lovovertræderne selv – undertiden udgifter – men også kriminalitet med henblik på at tilfredsstille en spilleafhængighed).

Hvad angår metoder til hvidvaskning af penge findes der kun meget begrænsede oplysninger eller dokumenterede forhold, som viser, at der skulle foregå hvidvaskning af penge hos onlinespilleudbydere i Europa med licens. Det er derimod et klart problem i forbindelse med ulovlige operatører. Kommissionen erfarer, at følgende former for praksis potentielt kan anvendes til sådanne formål:

– Onlinespilleudbydere kan kreditere gevinster eller ubrugte midler til en anden konto end den, hvorfra den oprindelige indsats blev gjort.

– De kan lade en spiller oprette flere konti hos samme operatør.

– Peer-to-peer-spil som f.eks. e-poker, hvor der kan ske værdioverførsler mellem både elektroniske og menneskelige spillere som følge af forsætlige tab, uden at det koster ret meget for spillerne. I sådanne spil kan der f.eks. være mulighed for at foretage "chip dumping" online. For eksempel: En spiller foretager et indskud med et stjålet kreditkort og taber derefter med vilje ("dumper") sine chips til en medsammenvoren eller til en anden konto, han har oprettet. Disse aktiviteter kan afsløres, eftersom

principperne er simple – en spiller med en meget dårlig hånd satser store beløb (og forventer at tabe til sin medsammensvorne)[79].

– Anvendelse af e-cash som betaling eller lignende betalingsmetoder som f.eks. værdikort[80] (problematiske kort er kendetegnet ved høje grænsebeløb, ingen kontrol efter køb og ringe kend-din-kunde-kontroller). Dette kan også omfatte betalinger over mobiltelefoner, for hvilke der ikke er foretaget tilstrækkelige kend-din-kunde-kontroller.

Spørgsmål:

33) I hvilke tilfælde er det blevet påvist, at onlinespil kan anvendes til hvidvaskning af penge?

34) Hvilke mikrobetalingssystemer kræver specifik lovfæstet kontrol for at kunne anvendes til onlinespilletjenester?

Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge[81] finder anvendelse på finanssektoren og på andre områder, herunder kasinoer (fysiske og online).

Et særligt problem med håndhævelsen af dette direktivs bestemmelser over for onlinespilletjenester er, at sådanne websteder ofte tilbyder en lang række andre (ikke-kasinorelaterede) spilletjenester, og at operatøren kan have licens i mere end en jurisdiktion.

Kommissionen er desuden klar over, at onlinespilleudbydere med licens og nationale reguleringsorganer har taget en række praktiske metoder i brug til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Det drejer sig bl.a. om:

– **Rettidig omhu over for kunder** – Kun registrerede spillere, der har en konto hos licenshaveren, må spille. Der skal udfyldes ansøgningsskemaer med følgende oplysninger: 1) spillerens alder – over den lovpligtige alder for at kunne spille, 2) spillerens identitet, 3) spillerens bopæl 4) og spillerens aktuelle e-mail-adresse. Udøvelse af rettidig omhu kan bl.a. omfatte en analyse af spillefrekvens (indskud/transaktioner), geografisk risikoanalyse, afvigende spilleadfærd, oplysninger om sammenslutninger af spillere og politik for bekæmpelse af internetkriminalitet. Spilleren skal under alle omstændigheder foretage et bevidst valg for at kunne deltage og dermed afgive de personoplysninger, der gør det muligt at oprette hans konto.

– **Betalingskontrol** – Spilleren skal altid modtage eventuelle gevinster (kontoens saldo), på samme måde som pengene oprindeligt blev modtaget (og på den konto, fra hvilken indskuddet blev foretaget). Operatører skal også sikre sig, at de har kontrol over spillernes kreditkortnumre og personoplysninger, som de har lagret i deres systemer. Herudover er direkte betalinger mellem kunder forbudt.

– **Operationel kontrol –** Operatørerne anvender alderskontrollister og de lister, der anvendes af banker til at identificere terrorister og politisk udsatte personer, dvs. World Check[82] og ESSA's (European Sports Security Association[83])

---

79 I online pokerrum er man bekendt med denne form for svindel og forsøger at afsløre ophavsmændene, inden deres satsning godkendes.

80 Et værdikort er et kort med en pengeværdi, som ikke er deponeret på en eksternt registreret konto, og som adskiller sig fra forudbetalte kort, hvor pengene er deponeret hos udstederen som i forbindelse med et debetkort.

81 Jf. afsnit 1.2.

82 http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/.

overvågningsliste. Herudover fører operatørerne statistikker over transaktionsadfærd, som skal være i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesregler, for at kunne afdække mistænkelige aktiviteter. De skal opfylde strengere krav om rettidig omhu, når der er høje beløbsgrænser for indsatserne. Operatørerne skal også indberette mistænkelige aktiviteter til de nationale finansielle efterretningsenheder (FIU).

Spørgsmål:

35) Har De erfaring med og/eller dokumentation for bedste praksis vedrørende afdækning og forebyggelse af hvidvaskning af penge?

36) Er der belæg for, at risikoen for hvidvaskning af penge via onlinespil er særlig stor, når der er tale om spil, som er tilgængelige på sociale websteder?

Forebyggelse af anden kriminalitet

Andre former for kriminalitet, der kan være forbundet med onlinespil, er bl.a.:

– spilletjenester, som udbydes af ulovlige operatører (f.eks. kriminelle organisationer eller individer). I en fransk rapport om internetkriminalitet og spil anslås det, at et tusinde spillewebsteder drives *direkte* af kriminelle organisationer[84]

– ikke-autoriserede onlinespil, som udbydes af en operatør med licens

– skatteunddragelse (i tilfælde, hvor brugeren er forpligtet til at betale skat af gevinster, således at der især vil være tale om skatteunddragelse i forbindelse med gevinster ved offshoreaktiviteter).

Der er desuden en række kriminelle aktiviteter, som er relevante for mange spilletjenester, men ikke specifikt for onlinespil, f.eks. i) aftalt spil eller "rigged" pokerborde (se ovenfor), ii) lån til ågerrenter og iii) kriminelle aktiviteter, der udføres for at finansiere brugen af spilletjenester (f.eks. tyveri) og iv) finansiering af terrorisme.

Spørgsmål:

37) Findes der på nationalt plan krav om gennemsigtighed i forbindelse med onlinespil? Finder de pågældende regler i givet fald anvendelse på grænseoverskridende levering af onlinespilletjenester, og håndhæves de efter Deres opfattelse effektivt?

2.3.3. Finansiering af velgørende eller almennyttigt arbejde og af begivenheder, om hvilke der arrangeres onlinesportsvæddemål

Restriktioner for spilletjenester på nationalt plan er undertiden begrundet i politiske hensyn såsom finansiering af velgørende eller almennyttigt arbejde. Det er bemærkelsesværdigt, at selv om de ordninger, der er indført til dette formål, skal stemme overens med de gældende statsstøtteregler, har EU-Domstolen slået fast, at finansieringen af sådanne sociale aktiviteter ikke må udgøre den egentlige begrundelse for den restriktive politik, men kun en ekstra fordel som følge heraf[85]. Formålet med restriktionerne er at bidrage til finansieringen af "almennyttigt arbejde", som kan gavne samfundet som helhed. Det almennyttige arbejde, der i

---

83 http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx.

84 I 2005 analyserede det franske institut CERT-LEXI 70 mio. websteder og identificerede 14 823 med onlinespil. Kun 2 005 websteder havde licens.

85 Jf. f.eks. sag C-67/98 (Zenatti), præmis 36-37, og C-316/07 (Markus Stoß), præmis 104. Se også dom i sag 3/06 (Ladbrokes), præmis 63, ved EFTA-domstolen.

øjeblikket begunstiges direkte på denne måde i medlemsstaterne, er specielt kunst, kultur i almindelighed, sport[86], ungdoms- og uddannelsesprogrammer samt velgørenhed.

Ordninger for kanalisering af indtægter

Anvendelsen af spilleindtægter til finansiering af almennyttigt arbejde er tilrettelagt på forskellige måder. Den organisation eller det selskab, der er ansvarlig(t) for det almennyttige arbejde:

1) får licens[87] til at udbyde onlinespilletjenester med henblik på at støtte det "gode formål", som den relevante licensudstedende myndighed (f.eks. en national olympisk komité, et nationalt hestevæddeløbsorgan eller en blindeforening) har udpeget

2) modtager finansielle midler direkte fra en statslig spilleudbyder (f.eks. et nationalt lotteri) efter en sats, som er fastsat i den pågældende udbyders licens eller den lovgivning, han er underlagt

3) modtager finansielle midler fra en statslig spilleudbyder indirekte via statsbudgettet, til hvilket den pågældende statslige udbyder har bidraget

4) modtager finansielle midler fra en eller flere private spilleudbydere, hvor størrelsen heraf:

   a) er fastsat i licensen eller lovgivningen eller

   b) er baseret på frivillige bidrag fra operatørerne

5) modtager økonomisk kompensation for anvendelsen af en begivenhed, som den/det organiserer, og om hvilken der indgås væddemål, selv om organisationen eller selskabet ikke selv er involveret i tilrettelæggelsen af spilleaktiviteten

6) modtager finansielle midler over statsbudgettet, som både staten og kommercielle spilleudbydere har bidraget til.

Spørgsmål:

38) Findes der andre ordninger for kanalisering af spilleindtægter til almennyttigt arbejde på nationalt plan eller på EU-plan?

39) Findes der en specifik mekanisme, f.eks. en fond, til omfordeling af indtægter fra offentlige og kommercielle onlinespilletjenester til gavn for samfundet?

40) Sker der tilbagebetaling eller omfordeling af midler til forebyggelse og behandling af ludomani?

Kommissionen ønsker endvidere at fokusere på følgende to spørgsmål:

Hvorvidt der findes et princip om en modydelse til fordel for arrangører af begivenheder

Nationale og ikke-nationale sportsbegivenheder anvendes af onlineudbydere, således at de kan tilbyde deres potentielle kunder et attraktivt udvalg af spilletjenester.

---

86 Jf. også Kommissionens meddelelse "Udvikling af sportens europæiske dimension" - KOM(2011) 12, i henhold til hvilken det er nødvendigt at tage hensyn til en holdbar finansiering af idrætten ved drøftelse af spørgsmålet om udbuddet af spilletjenester på det indre marked (side 9).

87 Organisationer eller selskaber, som er ansvarlige for velgørende eller almennyttigt arbejde, kan i forskelligt omfang få tilladelse til at indgå en aftale med private operatører, der stiller spilleplatformen til rådighed og gør reklame for spilletjenesterne (og som helt eller delvist driver aktiviteterne og kompenseres økonomisk herfor).

Sportsbegivenhederne kan drage fordel af spilleaktiviteterne, da disse skaber yderligere offentlig interesse for en begivenhed og muligvis også øger mediedækningen af den. Der er generel enighed om, at sportsbegivenheder, som danner grundlag for spil, bør få en rimelig modydelse for den spilleaktivitet, der er knyttet til dem:

– Specielt hvad angår hestevæddeløb kræver nogle medlemsstater, at en organisation eller et selskab skal have monopol på at arrangere hestevæddemål, således at omsætningen, bortset fra gevinster, totalisatorafgifter og driftsomkostninger, går til hestesport samt hesteavl- og opdræt. De nationale strukturer er forskellige, men støtten til hestevæddeløb og til hestesektoren kan være betragtelig og andrager i nogle lande over 8 % af den samlede omsætning ved væddemål. Et særligt kendetegn ved hestevæddeløbssport sammenlignet med andre former for sport er, at den hovedsagelig tiltrækker spillere. Rentabiliteten af hestevæddeløb afhænger derfor i højere grad end andre sportsbegivenheder af, at en tilstrækkelig del af spilleindtægterne geninvesteres i aktiviteten. I nogle medlemsstater spiller traditionen for hestesport, -avl og -opdræt, som støttes gennem kanaliseringen af spilleindtægter, desuden fortsat en vigtig økonomisk rolle i landdistrikterne og kan derfor knyttes til politiske mål om regional udvikling og territorial samhørighed.

– I andre sportsgrene er indtægterne mere blandede, enten fordi de appellerer til et bredere publikum, og/eller fordi de egner sig mindre til spilletjenester. Når der udbydes spilletjenester i forbindelse med en sportskonkurrence, har medlemsstaterne ikke desto mindre taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt arrangørerne (sportsorganisationer, hold osv.) bør kunne opnå yderligere indtægter ved, at spilleudbydere udnytter deres image eller begivenheder. Da spilletjenesterne ikke ville være rentable uden anvendelsen af begivenhederne, forventer arrangørerne en rimelig modydelse herfor. Nogle af de statslige operatører, der udbyder væddemål i forbindelse med professionel sport, er således forpligtede til at kanalisere en del af deres indtægter tilbage til breddeidræt og dermed støtte det almennyttige arbejde med at tilskynde befolkningen generelt til deltagelse i sportsaktiviteter. Kommissionen har iværksat en EU-undersøgelse af finansieringen af breddeidrætten, som skal vise den reelle betydning af forskellige finansieringskilder for breddeidrætten, herunder bl.a. indtægter fra spilletjenester[88].

Sportsbegivenheder, om hvilke der kan arrangeres væddemål, kan endvidere være forbundet med en større risiko for aftalt spil som følge af kriminelle aktiviteter. En af medlemsstaterne (Frankrig) har indført en ikke-eksklusiv ret for spilletjenester til at arrangere sportsvæddemål mod betaling af en afgift, der skal bidrage til de investeringer, sportsarrangører må foretage fortrinsvis for at sikre sportens integritet.

Spørgsmål:

41) Hvor stor en del af spilleindtægterne fra onlinesportsvæddemål føres tilbage til sporten på nationalt plan?

42) Nyder alle sportsgrene godt af de samme onlinespillerettigheder som hestevæddeløb og, hvis ja, udnyttes de?

43) Findes der onlinespillerettigheder, som udelukkende har til formål at sikre integritet?

Risikoen for "gratistadfærd" ved levering af onlinespilletjenester

---

88 KOM(2011) 12, s. 9.

Medlemsstaterne har på grund af forskellige nationale kulturelle og historiske traditioner forskellige ordninger og satser for kanalisering af spilleindtægter. En medlemsstat, der f.eks. ikke har nogen tradition for hestevæddeløb og hesteopdræt, har begribeligvis ikke noget behov for en ordning for kanalisering af indtægter til dette område. Nogle medlemsstater finansierer endvidere visse former for almennyttigt arbejde udelukkende over skatteindtægterne, mens andre også anvender spilleindtægter til dette formål.

Heraf følger, at når der udbydes spilletjenester i forbindelse med begivenheder, som finder sted i andre medlemsstater, eller når spillere fra en medlemsstat gør indsatser på spil, der udbydes fra en anden medlemsstat, får det direkte virkninger for effektiviteten af de nationale ordninger for kanalisering af spilleindtægter. Dette er specielt tilfældet, når spillerne udelukkende fokuserer på de størst mulige gevinster. Dette problem med "gratistadfærd" er strengt taget ikke begrænset til grænseoverskridende onlinespilletjenester, eftersom spillerne i princippet altid kan krydse grænsen fysisk for at få adgang til spilletjenester, men i praksis skiller onlinespilletjenester sig ud ved at gøre det potentielt betydeligt værre.

Virkningen af "gratistadfærd" kan reduceres eller endog annulleres ved det forhold, at nogle spillere anvender bestemte spilletjenester, fordi de er forbundet med finansieringen af almennyttigt arbejde. Det hænger måske sammen med, at tilknytningen til almennyttigt arbejde mindsker den sociale stigmatisering, der er forbundet med spil, eller ligefrem kan være den vigtigste bevæggrund til at spille via de pågældende tjenester. Da chancen for at vinde i forbindelse med nogle former for spilletjenester (eksempelvis velgørende organisationers billige lotterier) er meget lille, kan det f.eks. tænkes, at mange spillere vil gøre en indsats på disse spil frem for på andre former for spil, hvor chancerne for at vinde er større, fortrinsvis, fordi de tager med i betragtning, at indsatsen går til et relevant almennyttigt arbejde. Disse spillere kan endog være tiltrukket af onlinespilletjenester i andre medlemsstater, som i højere grad end nationale onlinespilletjenester er direkte knyttet til almennyttigt arbejde, som de ønsker at støtte.

Spørgsmål:

44) Er der belæg for, at ovennævnte grænseoverskridende risiko for "gratistadfærd" i forbindelse med onlinespilletjenester reducerer indtægterne til nationalt almennyttigt arbejde, som er afhængigt af spilleindtægter?

45) Findes der krav om gennemsigtighed, som giver spillere mulighed for at få at vide, om spilleudbydere kanaliserer indtægter tilbage til almennyttigt arbejde, og i hvilket omfang?

2.4. Håndhævelse mv.

Et uautoriseret grænseoverskridende marked kan være tilgængeligt for forbrugerne, enten fordi det i praksis tolereres, eller fordi retshåndhævelsen ikke er effektiv. Effektiv håndhævelse er af afgørende betydning for medlemsstaterne, hvis de ønsker at gennemføre de målsætninger i offentlighedens interesse, der ligger til grund for deres nationale politik på spilleområdet.

Spillemyndighederne i medlemsstaterne

De organisatoriske strukturer til udstedelse af licenser, regulering og tilsyn med onlinespil er af forskellig form, og deres uafhængighed og beføjelser varierer. I de enkelte medlemsstater

kan forskellige former for onlinespilletjenester (f.eks. salgsfremmende spil, mediespil og "spread betting") også være reguleret eller overvåget af særskilte organer[89].

Spillemyndighederne kan have aktiviteter på en lang række områder, herunder:

– udstedelse, suspendering og tilbagekaldelse af licenser

– kontrol og tilsyn, herunder administrativ og finansiel kontrol, inspektion på stedet, teknisk inspektion (f.eks. af udstyr eller software) og onlineovervågning af aktiviteter

– håndhævelse – med henblik på at indlede og gennemføre forfølgning af lovovertrædelser vedrørende a) levering af ulovlige/uautoriserede spilletjenester og b) kommerciel kommunikation vedrørende spilletjenester eller -udbydere (lovlige såvel som ulovlige/uautoriserede spilletjenester)

– rådgivning, oplysning og bistand til de offentlige myndigheder, spillerne (offentligheden) og/eller operatørerne.

Spørgsmål:

46) Findes der et reguleringsorgan i Deres medlemsstat, hvad er dets status, og hvilke kompetencer og hvilken aktionsradius har det med hensyn til de onlinespilletjenester, der er defineret i denne grønbog?

47) Findes der et nationalt register over spilleudbydere med licens? Hvis ja, er det da offentligt tilgængeligt? Hvem er ansvarlig for dets ajourføring?

Administrativt samarbejde

Det administrative samarbejde mellem reguleringsorganer i EØS-landene foregår i dag på ad hoc-basis mellem et begrænset antal medlemsstater. Reguleringsrepræsentanter fra hele Europa har et særligt forum, hvor de mødes, udveksler synspunkter og drøfter politikker vedrørende spil (Gaming Regulators European Forum - GREF[90]). De mulige områder for administrativt samarbejde er bl.a. deling eller udveksling af oplysninger om:

– licenshavere (herunder licensvilkår, personalets faglige kvalifikationer og operatørernes integritet)

– operatører uden licens og svigagtige operatører (fælles sortlistning)

– tekniske spørgsmål, f.eks. nationale standarder, testning og certificering

– god praksis (herunder offentlige kampagner til forebyggelse af kriminalitet eller spilleproblemer samt sådanne kampagners omkostninger og virkninger).

Spørgsmål:

48) Hvilke former for grænseoverskridende administrativt samarbejde på dette område har De kendskab til, og hvilke specifikke emner dækker det?

Styrket samarbejde med andre interessenter

---

89 De forskellige nationale myndigheder, der udfører reguleringsopgaver, er: i) et ministerium uden specialiseret kontor, ii) et specialiseret kontor i et ministerium, iii) et ministerielt kontor uden for ministeriet, iv) et agentur/en tilsynsmyndighed i ministerielt regi og v) et uafhængigt statsanerkendt reguleringsorgan.

90 http://www.gref.net/index.htm.

Spillemyndighederne i medlemsstaterne kan også samarbejde med nationale/europæiske sportsinteressenter og/eller offentlige/private spilleudbydere for at udvikle:

– uddannelsesprogrammer eller -kampagner for idrætsfolk (amatører og professionelle), trænere, dommere, personer, som er ansat i hestevæddeløbssektoren eller hos offentlige/private onlinespilleudbydere osv. og/eller

– systemer for tidlig varsling med henblik på at styrke retshåndhævelsen og dermed forhindre aftalt spil.

Spørgsmål:

49) Er De bekendt med styrket samarbejde, uddannelsesprogrammer eller systemer for tidlig varsling, som har til formål at styrke sportens integritet og/eller højne oplysningsniveauet hos andre interessenter?

Betalingsblokering og ansvarsordninger for leverandører af informationssamfundstjenester

Betalings- og kommunikationsudbydere (teleoperatører, tv-kanaler og leverandører af informationssamfundstjenester) leverer de tjenester, der muliggør onlinespilletjenester. I henhold til de aktuelle krav skal disse formidlende tjenesteydere benytte følgende eller lign. metoder for at begrænse "uautoriserede" og grænseoverskridende onlinespilletjenesters aktiviteter:

– **DNS-filtrering (DNS – domænenavnesystem).** En DNS-filtreringsmekanisme har til formål at sikre, at potentielle kunder forhindres i at spille på uautoriserede, forud fastsatte websteder eller omdirigeres til en anden adresse (et andet websted) på grundlag af en forud fastsat liste over internetadresser (domænenavne), f.eks. fra et .com websted til et websted etableret inden for den relevante nationale jurisdiktion[91].

– **IP-blokering (IP – internetprotokol).** Enhver anordning, som er tilsluttet det offentlige internet, har et unikt nummer, nemlig dens IP-adresse, som også indeholder værtsnavnet. IP-blokering forhindrer opkobling mellem en server/et websted og en eller flere IP-adresser.

– **Betalingsblokering,** som kan baseres på operatørernes "Merchant Category Codes" (MCC)[92]. Forbud mod behandling af betalinger, som er knyttet til en bestemt kode, kan imidlertid ud over betalinger vedrørende indsatser og præmier også blokere andre, lovlige kommercielle transaktioner.

Effektiviteten af et blokeringssystem beror på en forud fastsat og ajourført liste over elementer, der skal blokeres, samt på effektivt software.

Spørgsmål:

50) Anvender man på nationalt plan en eller flere af ovennævnte metoder eller andre tekniske midler til at begrænse adgangen til onlinespilletjenester eller begrænse betalingstjenester? Har de kendskab til et eller flere grænseoverskridende initiativer til håndhævelse af sådanne metoder? Hvordan vurderer De effektiviteten heraf for så vidt angår onlinespil?

---

91 Italienske erfaringer viser, at der hver uge foretages millioner af omdirigeringer.

92 MCC'en for spil er 7995.

51)	**Hvad er Deres opfattelse af de relative fordele ved ovennævnte metoder og andre tekniske midler til begrænsning af adgangen til spille- og betalingstjenester?**