FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 24.3.2011
KOM(2011) 128 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla

SEK(2011) 321 lopullinen

SISÄLLYSLUETTELO

VIHREÄ KIRJA sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla 3

1. Sähköisesti välitettävien rahapelien säänteleminen EU:ssa: viimeaikainen kehitys ja ajankohtaisia haasteita sisämarkkinoiden näkökulmasta 6

1.1. Kuulemisen tarkoitus 6

1.2. Sähköisesti välitettävät rahapelit EU:ssa: nykyinen tilanne..... 8

2. Tärkeimmät tämän kuulemisen kohteena olevat toimintapolitiikkaan liittyvät kysymykset..... 14

2.1. Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen määritelmä ja järjestäminen..... 14

2.2. Sähköisesti välitettävien rahapelien tarjoajien suorittamat ja/tai käyttämät liitännäispalvelut 18

2.3. Yleisen edun mukaiset tavoitteet 21

2.3.1. Kuluttajien suojeleminen 21

2.3.2. Yleinen järjestys..... 27

2.3.3. Yleishyödyllisen ja yleisen edun mukaisen toiminnan sekä urheiluvedonlyönnin perustana olevien tapahtumien rahoittaminen..... 31

2.4. Valvonta ja muut asiaan liittyvät seikat 36

VIHREÄ KIRJA

sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää laaja julkinen kuuleminen kaikista asiaan liittyvistä yleisen järjestyksen haasteista ja mahdollisista sisämarkkinakysymyksistä, joita EU-kansalaisille suunnattujen sekä laillisten että vailla hyväksyntää olevien sähköisesti välitettävien rahapelien tarjonnan nopea kehittyminen aiheuttaa.

Rahapelialalla on nykyisin laajasti ottaen kaksi erilaista kansallista sääntelymallia. Ensimmäinen perustuu siihen, että rahapeliluvan saaneet pelioperaattorit tarjoavat palveluja tiukasti säännellyssä kehyksessä, ja toinen perustuu tiukasti valvottuun monopoliin (valtion omistamaan tai muuhun). Nämä kaksi mallia ovat eläneet rinnan sisämarkkinoilla, sillä rahapelipalvelujen myyntiin yli rajojen on aiemmin ollut suhteellisen vähäiset mahdollisuudet.

Sähköisesti välitettävien eli online-rahapelien markkinat ovat rahapelimarkkinoiden nopeimmin kasvava segmentti, sillä näiden markkinoiden vuotuinen tuotto oli yli 6,16 miljardia euroa vuonna 2008[1]. Monopolit ovatkin usein saaneet luvan ryhtyä kehittämään sähköistä toimintaansa ja jotkut jäsenvaltiot[2], joissa monopoleilla on ollut yksinoikeus rahapelien tarjoamiseen, ovat vähitellen ryhtyneet avaamaan sähköisiä rahapeli- ja vedonlyöntimarkkinoitaan. On tärkeää panna merkille, että urheiluvedonlyöntiin sovelletaan joissakin kansallisissa sääntelyjärjestelmissä suhteellisesti kevyempiä rahapelilupajärjestelmiä kuin muihin rahapelimuotoihin. Tiivistetysti voidaan todeta, että internetin kehittyminen ja sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen kasvanut tarjonta ovat vaikeuttaneet tällaisten erilaisten kansallisten sääntelymallien rinnakkaiseloa.

Se, että rinnakkain esiintyy erilaisia sääntelymalleja, on haastavaa. Tämä käy ilmi siitä, että alalla on tehty useita ennakkoratkaisupyyntöjä ja että jäsenvaltioihin on kehittynyt huomattavat sähköisesti välitettävien rahapelien niin kutsutut harmaat[3] ja laittomat markkinat. Kansallisten sääntöjen valvonnan täytäntöönpano on usein haasteellista, mikä on nostanut esille kysymyksen siitä, onko yhteistyön lisäämiselle toimivaltaisten kansallisten

---

1 Sähköisessä ympäristössä pelattavista rahapeleistä on suhteellisen vähän tietoa saatavilla. Nämä H2 Gambling Capital -konsulttiyritykseltä saadut tiedot ovat arvioita, jotka pääosin perustuvat sääntelyviranomaisten, monopolien ja yritysten toimittamiin julkisiin tietoihin. Lisäopastusta ja -tietoja on saatu luottamukselliselta perustalta (vuoden 2008 numerotietoja). H2 Gambling Capital on myös arvioinut niitä jäsenvaltioita, joiden osalta ensisijaista tietoa pelioperaattoreiden tarjoamista palveluista ei ole saatavilla. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

2 Komissio on tietoinen siitä, että tiettyjä sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja säännellään alueellisesti joissakin jäsenvaltioissa. Yksinkertaisuuden vuoksi tässä vihreässä kirjassa kuitenkin viitataan ainoastaan jäsenvaltioihin tai kansalliseen tasoon.

3 Usein ’harmailla’ markkinoilla kuvataan EU:n lainsäädäntöön liittyvää tosiasiallista tai oikeudellista tilannetta (joka koskee esimerkiksi tavaroiden rinnakkaistuontia). Tässä kuulemisessa tällä ilmaisulla tarkoitetaan markkinoita, joilla rahapeliluvan yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa saaneet pelioperaattorit tarjoavat sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja muissa jäsenvaltioissa ilman vastaavan kansallisen lainsäädännön mukaista nimenomaista hyväksyntää. Sen sijaan laittomilla tai pimeillä markkinoilla tarkoitetaan markkinoita, joilla vailla rahapelilupaa olevat pelioperaattorit pyrkivät tarjoamaan sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja.

viranomaisten välillä tai muuntyyppisille toimille kenties tarvetta. Euroopassa on 14 823 aktiivista rahapelisivustoa, joista yli 85 prosentilla ei ole rahapelilupaa[4].

Koska tällaisella sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen kasvulla ilmiselvästi on sekä laillisessa että vailla hyväksyntää olevassa muodossaan rajatylittäviä vaikutuksia ja se on sidoksissa moniin EU-lainsäädännössä jo käsiteltyihin kysymyksiin, komissio aikoo paneutua useisiin kysymyksiin, jotka liittyvät sähköisen rahapelitoiminnan kasvun aiheuttamiin vaikutuksiin, ja siihen, millaisia yleiseen järjestykseen liittyviä toimia tämän vuoksi kenties olisi toteutettava. Näin se toivoo saavansa hyvän kuvan nykyisestä tilanteesta, helpottavansa hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja saavansa muodostettua näkemyksen siitä, voidaanko rahapeleihin edelleen soveltaa rinnakkain erilaisia kansallisia sääntelymalleja ja tarvitaanko EU:ssa kenties erityisiä toimia asian suhteen. Tällä kuulemisella vastataan myös useisiin puheenjohtajan päätelmiin (2008–2010) ja Euroopan parlamentin online-rahapeleistä antamaan päätöslauselmaan (2009).

Komissio käynnistää tämän kuulemisen avoimin mielin, eli se ei halua rajata sitä, mihin päätelmään lopulta tullaan toimien tarpeellisuudesta, millaisia mahdollisten toimien olisi oltava ja millä tasolla ne olisi toteutettava. Komission perimmäisenä tarkoituksena on kerätä tiedot, arvioida tilannetta ja koota kaikkien sidosryhmien näkemykset tästä moniulotteisesta kysymyksestä.

Kommentteja voi lähettää kaikista asiakirjassa käsitellyistä seikoista tai osasta niitä. Kunkin jakson lopussa on siihen liittyviä kysymyksiä.

Kuulemisessa ja tässä asiakirjassa esitetyissä kysymyksissä keskitytään ennen kaikkea sähköisesti välitettäviin rahapeleihin ja kysymyksiin, jotka liittyvät palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT-sopimuksen 56 artikla), sillä tällaisten palvelujen rajatylittävä tarjonta on kehittynyt nopeasti. Vaikka tässä kuulemisessa ei keskitytä sijoittautumisvapauteen (SEUT-sopimuksen 49 artikla), osa kysymyksistä voi olla myös suoraan merkityksellisiä muiden rahapelipalvelujen kannalta (reaaliympäristössä toimivissa rahapelilaitoksissa tarjottavat rahapelit). Komissio haluaisi myös korostaa, että koska alaa ei ole EU:n tasolla yhdenmukaistettu, kunkin jäsenvaltion vastuulla on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti määritellä näillä aloilla oman arvoasteikkonsa mukaisesti, mikä on tarpeen kyseisten etujen suojaamiseksi.

Tämän vihreän kirjan ohella esitettävään komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan voi tutustua komission verkkosivustolla osoitteessa **http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm**

Kyseisestä valmisteluasiakirjasta asianomaiset osapuolet saavat lisätietoa sidosryhmistä ja niiden etunäkökohdista, sähköisten rahapelimarkkinoiden koosta, johdetusta oikeudesta, oikeuskäytännöstä ja kansallisen lainsäädännön tiedoksiantamisesta (teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 98/34/EY nojalla tehtävät tiedoksiannot).

Jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja kaikkia muita asiasta kiinnostuneita tahoja pyydetään toimittamaan näkemyksensä tässä vihreässä kirjassa

---

[4] Cyber-criminality in Online Gaming, CERT-LEXSIn laatima valkoinen kirja, (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique), heinäkuu 2006. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf

esitetyistä kysymyksistä. Kommentit olisi lähetettävä toiseen seuraavista osoitteista niin, että ne ovat komissiolla **viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2011**:

markt-gambling@ec.europa.eu

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

Kommentit julkaistaan internetissä. On tärkeää lukea tämän vihreän kirjan liitteenä oleva tietosuojaseloste[5], joka sisältää henkilötietojen ja kommenttien käsittelyyn liittyviä tietoja. Komissio pyytää organisaatioita, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan kuulemiseen, antamaan komissiolle ja suurelle yleisölle tarkempia tietoja siitä, ketä ja mitä etuja ne edustavat. Jos organisaatio päättää olla antamatta näitä tietoja, komission käytäntönä on, että kannanotot katsotaan henkilökohtaisiksi lausunnoiksi. (Kuulemismenettelyn vähimmäisvaatimukset, ks. KOM(2002) 704, ja komission tiedonanto Euroopan avoimuusaloitetta koskevan vihreän kirjan jatkotoimenpiteistä, ks. KOM(2007) 127, 21.3.2007.)

Lisäksi komissio aikoo kuulla kansallisia viranomaisia, pitää sidosryhmien kanssa kokouksia ja järjestää asiantuntijaseminaareja. Tämän vihreän kirjan jatkotoimena ja kuulemisen tuloksista tehtyjen päätelmien perusteella komissio harkitsee, mitä toimia olisi seuraavaksi toteutettava.

---

5 […]

1. SÄHKÖISESTI VÄLITETTÄVIEN RAHAPELIEN SÄÄNTELEMINEN EU:SSA: VIIMEAIKAINEN KEHITYS JA AJANKOHTAISIA HAASTEITA SISÄMARKKINOIDEN NÄKÖKULMASTA

1.1. Kuulemisen tarkoitus

Tällä vihreällä kirjalla käynnistetään julkinen kuuleminen sähköisesti välitettävien rahapelien sääntelemisestä sisämarkkinoilla. Tavoitteena on kerätä näkemyksiä kaikilta asianomaisilta osapuolilta ja siten saada parempi käsitys erityisistä kysymyksistä, joita EU:hun sijoittautuneille kuluttajille suunnattujen sähköisesti välitettävien rahapelien tarjoaminen sekä laillisesti että vailla hyväksyntää aiheuttaa. Kuulemisen tarkoituksena on saada tietoa sähköiseen rahapelitoimintaan liittyvien yhteiskunnallisten ja yleistä järjestystä uhkaavien riskien olemassaolosta ja laajuudesta. Kuulemisella halutaan lisäksi tietoa sääntelyyn liittyvistä tai teknisistä keinoista, joita jäsenvaltiot käyttävät tai voisivat käyttää varmistaakseen kuluttajien suojelemisen, yleisen järjestyksen säilyttämisen tai muut yleiset edut, sekä näiden keinojen tehokkuudesta, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden harjoittaman sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevan politiikan olisi oltava oikeasuhteista, järjestelmällistä ja johdonmukaista. Kuulemisesta toivotaan lisäksi apua pyrittäessä määrittämään, ovatko sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin EU:n tasolla nykyisin sovellettavat säännöt tarkoituksenmukaiset varmistamaan kansallisten järjestelmien yleinen rinnakkainen olemassaolo, ja arvioimaan, auttaisiko EU-tason yhteistyön lisääminen kenties jäsenvaltioita saavuttamaan harjoittamansa rahapelipolitiikan tavoitteet paremmin.

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä tarjotaan ja pelataan EU:ssa nykyisin laajalti ja alan taloudellinen merkitys kasvaa. Sähköinen tarjonta on rahapelimarkkinoiden nopeimmin kasvava segmentti, sillä sen osuus kaikkien rahapelimarkkinoiden vuotuisesta tuotosta oli 7,5 prosenttia vuonna 2008 ja alan odotetaan kaksinkertaistavan kokonsa vuoteen 2013 mennessä. Rahapelejä säännellään kuitenkin samaan aikaan hyvin eri tavalla eri jäsenvaltioissa. Joissakin jäsenvaltioissa sääntely on tiukkaa ja jotkut uhkapelit ovat jopa kiellettyjä, kun taas toisissa jäsenvaltioissa on avoimemmat markkinat. Viime aikoina useissa jäsenvaltioissa on tarkistettu tai ollaan parhaillaan tarkistamassa rahapelilainsäädäntöä. Syynä tähän on sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen kasvu.

Internetin tulo ja sähköisten rahapelimahdollisuuksien nopea lisääntyminen yhdessä kansallisessa lainsäädännössä olevien huomattavien erojen kanssa ovat johtaneet rahapelipalvelujen laillisen tarjonnan tuntuvaan kasvuun joissakin jäsenvaltioissa. Lisäksi tuloksena ovat huomattavat vailla hyväksyntää olevat rajatylittävät markkinat. Tällä tarkoitetaan sekä pimeitä markkinoita (rahapeliluvaton ja laiton vedonlyönti ja rahapelaaminen, mukaan lukien kolmansista maista tuleva tarjonta) että niin kutsuttuja harmaita markkinoita (rahapelioperaattorit, joilla on asianmukainen rahapelilupa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, markkinoivat ja/tai tarjoavat rahapelipalveluja muiden jäsenvaltioiden kansalaisille hankkimatta tätä varten erityistä hyväksyntää kyseisistä jäsenvaltioista). Tällaiset vailla hyväksyntää olevat rajatylittävät markkinat ovat kuluttajien ulottuvilla, kun asioita joko katsotaan läpi sormien tai tehokas valvonta jää puuttumaan. Niiden lisäksi kuluttajien käytettävissä on laillinen kansallinen tarjonta, joka riippuu heidän sijaintijäsenvaltionsa oikeudellisesta tilanteesta.

Jäsenvaltiot ovat heinäkuusta 2008 lähtien keskustelleet neuvostossa sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen työryhmässä rahapelialaan liittyvistä, niiden yhteistä etua koskevista seikoista. Peräkkäiset puheenjohtajavaltiot ovat toivoneet Euroopan komission aktiivista

osallistumista ja sen järjestämiä yksityiskohtaisia kuulemisia. Puheenjohtajavaltio Ranska esitti vuonna 2008[6], että komission pitäisi ajallaan harkita ehdotusten tekemistä siitä, miten asiassa voitaisiin edetä. Puheenjohtajavaltio Ruotsi kannusti komissiota ryhtymään toimiin rahapeleihin ja vastuullisuuteen liittyvien kysymysten käsittelemiseksi[7], ja puheenjohtajavaltio Espanja kehotti komissiota aloittamaan sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kuulemiset EU:n tällä alla toteuttamien toimien pohjustamiseksi[8]. Sittemmin Belgian puheenjohtajakaudella kaikki jäsenvaltiot yhtyivät neuvoston päätelmiin, joissa pidetään tervetulleena komission sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla aloittamaa laajaa kuulemista. Kuulemisen ansiosta voidaan keskustella perusteellisesti kysymyksistä, joita erityisesti sähköisesti välitettävät rahapelit ovat nostaneet esille. Näissä 10 päivänä joulukuuta 2010[9] hyväksytyissä päätelmissä käsiteltiin myös sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä ja todettiin, että sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmästä voisi olla apua hallinnollisen yhteistyön helpottamisessa.

Vihreällä kirjalla myös vastataan Euroopan parlamentin 10 päivänä maaliskuuta 2009 hyväksymään päätöslauselmaan, jossa komissiota pyydetään läheisessä yhteistyössä kansallisten hallitusten kanssa arvioimaan rajatylittävien sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tarjoamisesta aiheutuvia taloudellisia ja muita vaikutuksia lukuisten eri seikkojen osalta[10].

Euroopan unionin tuomioistuin (aiemmalta nimeltään Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) on vahvistanut, että EU-oikeudessa rahapelipalvelut kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 56 artiklan soveltamisalaan ja niihin sovelletaan näin ollen palvelujen tarjoamista koskevia sääntöjä. Jonkin jäsenvaltion myöntämän hyväksynnän saaneet pelioperaattorit voivat näiden sääntöjen mukaisesti tarjota palvelujaan muiden jäsenvaltioiden kuluttajille, jolleivät nämä jäsenvaltiot aseta yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä aiheellisia rajoituksia. Tällaisia syitä voivat olla muun muassa kuluttajien suojeleminen tai yleinen tarve estää yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvat häiriöt. Jäsenvaltioiden yleisen sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevan politiikan on oltava oikeasuhteista, ja sitä on harjoitettava johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Rajoitusten on lisäksi oltava EU:n johdetun oikeuden mukaisia: vaikka rahapelipalveluja ei EU:ssa säännellä alakohtaisesti ja vaikkeivät ne kuulu horisontaalisten säädösten, kuten palveludirektiivin (2006/123/EY) tai sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (2000/31/EY), soveltamisalaan, niihin sovelletaan useita EU:n johdetun oikeuden säännöksiä[11].

Hiljattainen kehitys huomioon ottaen voidaan olettaa, että jäsenvaltioiden sähköisesti välitettäville rahapeleille asettamat rajoitukset eroavat jatkossakin huomattavasti toisistaan. Tämän vuoksi se, mikä on tai mistä tulee laillista tarjontaa jossakin jäsenvaltiossa, on edelleen laitonta toimintaa (eli sille ei ole saatu epäsuoraa tai nimenomaista hyväksyntää) jonkun

---

6 Puheenjohtajan tilanneselvitys, esitetty 1. joulukuuta 2008 (asiakirjan viite 16022/08).

7 Puheenjohtajan tilanneselvitys, esitetty 3. joulukuuta 2009 (asiakirjan viite 16571/09).

8 Puheenjohtajan tilanneselvitys, esitetty 25. toukokuuta 2010 (asiakirjan viite 9495/10).

9 Päätelmät uhkapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista Euroopan unionin jäsenvaltioissa, hyväksytty 3057. kilpailukykyneuvoston kokouksessa, Bryssel, 10. joulukuuta 2010. Neuvoston asiakirja 16884/10.

10 Päätöslauselma annettiin SCHALDEMOSE-raportin jälkeen. Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. maaliskuuta 2009 online-rahapelien yhtenäisyydestä (2008/2215(INI)), P6-2009-0097. Päätöslauselmassa käsiteltyihin kysymyksiin sisältyvät mainonta, markkinointi ja alaikäiset nuoret (s. 29), petokset ja rikollinen toiminta (s. 30) sekä toiminnan rehellisyys, sosiaalinen vastuu, kuluttajien suojeleminen ja verotus (s. 31).

11 Ks. 1.2 kohdassa alakohta ”sähköisesti välitettäviin rahapeleihin liittyvä EU:n johdettu oikeus”.

toisen jäsenvaltion alueella. Edellä esitetyissä oikeudellisissa olosuhteissa on olennaista valvoa täytäntöönpanoa tehokkaasti, jotta jäsenvaltioiden rahapelipolitiikan tavoitteet voitaisiin varmasti saavuttaa.

Komission tavoitteena on tämän kuulemisen avulla sekä jäsenvaltioiden, neuvoston ja Euroopan parlamentin aktiiviseen osallistumiseen nojautuen olla osaltaan vaikuttamassa siihen, että jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskeva oikeuskehys, joka lisäisi kaikkien sidosryhmien oikeusvarmuutta. Kuulemisen on tarkoitus kattaa kaikki asianomaiset yleisen edun mukaiset tavoitteet, joihin rahapelitoiminta vaikuttaa, ja tuoda esille parhaita mahdollisia keinoja sovittaa nämä tavoitteet yhteen sisämarkkinoita koskevien periaatteiden kanssa. Kuulemisen päätyttyä komissio raportoi saatujen vastausten pohjalta siitä, mikä vaikuttaisi tarkoituksenmukaisimmalta jatkolta.

1.2. Sähköisesti välitettävät rahapelit EU:ssa: nykyinen tilanne

Sähköisessä ympäristössä toimivan EU:n rahapeliteollisuuden keskeiset piirteet

Rahapelipalvelualan vuoden 2008 tuloiksi (EU-27[12]) arvioidaan 75,9 miljardia euroa mitattuna rahapelialan bruttotuloilla (Gross Gaming Revenues, GGR) (eli panokset, joista on vähennetty voitot, mutta bonukset mukaan luettuina), mikä osoittaa alan taloudellisen merkityksen. Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen osuus kaikkien rahapelimarkkinoiden vuotuisista tuloista oli yli 6,16 miljardia euroa eli 7,5 prosenttia. Sähköiset markkinat ovat nopeimmin kasvava markkinasegmentti. Vuonna 2008 arvioitiin, että markkinat kaksinkertaistuisivat viidessä vuodessa[13].

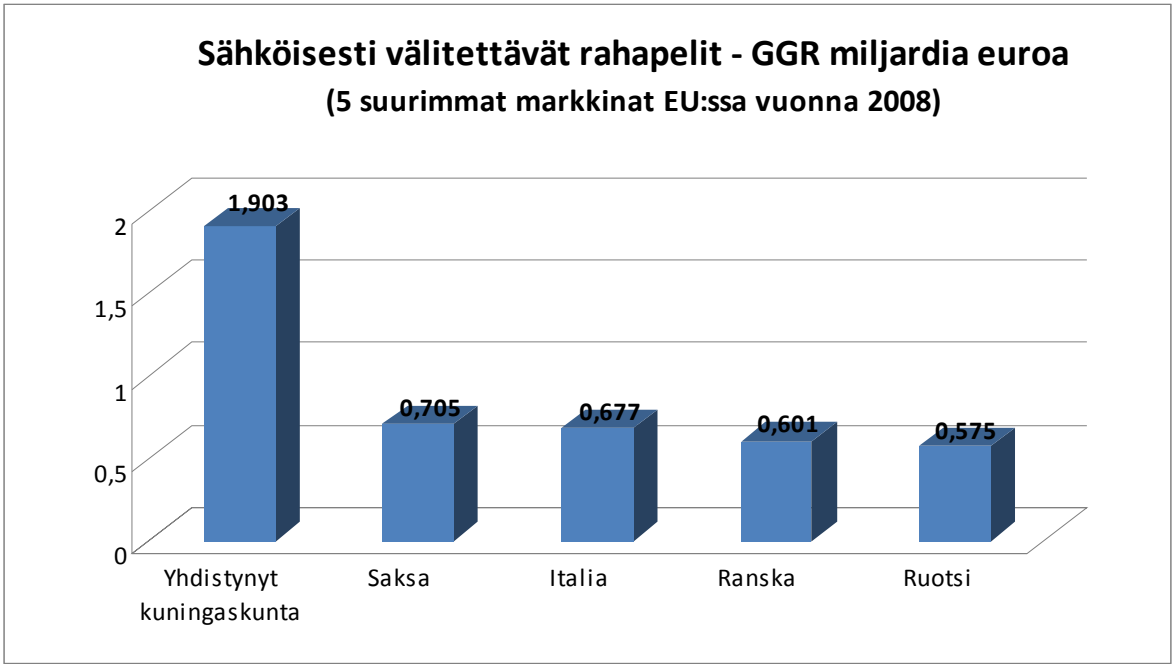
Sähköisten rahapelipalvelujen välityskanavat voidaan jakaa kolmeen eri pääluokkaan eli internet, mobiilisovellukset ja IP-TV:

	2003	2008	2012	Ennakoitu kasvu
Internet	4,8 miljardia €	5,9 miljardia €	7,32 miljardia €	152,5 %
Matkapuhelimet / muut	0,78 miljardia €	tieto puuttuu	3,51 miljardia €	450,0 %
IP-TV[14]	0,32 miljardia €	tieto puuttuu	1,33 miljardia €	415,6 %

Kaavio 1. Kolmen tärkeimmän etärahapelien kategorian ennakoitu kasvu[15]

Näiden sähköisten palvelujen kysyntä on eri jäsenvaltiossa eri suuruista. Tähän vaikuttavat useat tekijät. Ei ole yllättävää, että suurimmat markkinat löytyvät nykyisin Yhdistyneestä kuningaskunnasta, sillä siellä sähköisen kaupankäynnin markkinat ovat kaksi kertaa suuremmat kuin jäsenvaltioissa keskimäärin[16]. On kuitenkin mielenkiintoista havaita, että vuonna 2008 osa suurimmista markkinoista sijaitsi jäsenvaltioissa, joille on ominaista rajoittava sääntelymalli, esimerkiksi Ranskassa, Saksassa, Italiassa ja Ruotsissa.

12 H2 Gambling Capital (vuoden 2008 numerotiedot).
13 EGBA ja H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf
14 Internet-välitteiset (IP-yhteyskäytäntöä käyttävät) televisiopalvelut.
15 SICL:n tutkimus, s. 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm
16 Ks. kertomus vähittäismarkkinoiden seurannasta, 5. heinäkuuta 2010 (KOM(2010) 355).



Kaavio 2. Viidet suurimmat kansalliset sähköiset rahapelimarkkinat EU:ssa vuonna 2008 (GGR miljardia euroa)[17]

Nykyhetkellä internet on merkittävin kanava, mutta uusille mobiilisovelluksille ennakoidaan hyvin korkeita kasvulukuja. Sähköisesti välitettävissä rahapelipalveluissa on viisi keskeistä kategoriaa (ks. kaavio 3).

Kaavio 3. Rahapelialan bruttotulojen jakautuminen sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tyypin mukaan (EU-27)[18]

Sähköisesti välitettävien rahapelien tarjonta tai edistäminen on useiden sidosryhmien intresseissä tai vaikuttaa näihin sidosryhmiin. Tällaisia sidosryhmiä ovat kansalaiset,

[17] H2 Gambling Capital.
[18] H2 Gambling Capital.

pelioperaattorit, viestimet, välittäjät, urheilutapahtumien järjestäjät, seurat ja liitot, yleishyödylliset tarkoitukset ja muut edunsaajat[19].

Kansalaisia ajatellen rahapelimarkkinat (sekä sähköisessä että reaaliympäristössä pelattavat rahapelit) ovat yksi niistä 50 markkinoista, jotka vuotuinen kuluttajamarkkinoiden seurantatutkimus kattaa. Rahapelimarkkinat sijoittuvat 29. sijalle kaikista mukana olevista 50 markkinoista. Kuluttajat arvioivat vertailtavuuden melko korkealle ja luottamuksen keskinkertaiseksi. Koetut ongelmat saivat paljon keskimäärää alhaisemman lukeman. Kokonaisarvio sille, oliko tuote kuluttajan odotusten mukainen, on suhteellisen alhainen. Tämä ei ehkä ole yllättävää, kun ajatellaan tuotteen luonnetta[20].

Kysymykset:

(1) Onko tiedossanne EU:n sähköisiä rahapelimarkkinoita koskevia tutkimuksia tai tilastotietoja, joista olisi apua poliittisessa päätöksenteossa EU:ssa ja jäsenvaltioissa? Jos on, sisältyvätkö tällaisiin tutkimuksiin tai tilastotietoihin EU:n ulkopuolella rahapeliluvan saaneet pelioperaattorit, jotka tarjoavat palvelujaan EU:n markkinoilla?

(2) Onko tiedossanne tutkimuksia tai tilastotietoja, jotka liittyisivät sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen pimeiden markkinoiden luonteeseen tai kokoon? (Pelioperaattorit, joilla ei ole rahapelilupaa)

(3) Millaisia mahdollisia kokemuksia teillä on EU:hun sijoittautuneista sähköisessä ympäristössä toimivista pelioperaattoreista, joilla on rahapelilupa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa ja jotka tarjoavat ja edistävät palvelujaan muissa EU:n jäsenvaltioissa? Mitä mieltä olette niiden vaikutuksesta vastaaviin markkinoihin ja kuluttajiin?

(4) Millaisia mahdollisia kokemuksia teillä on EU:n ulkopuolella rahapeliluvan saaneista sähköisessä ympäristössä toimivista pelioperaattoreista, jotka tarjoavat ja edistävät palvelujaan EU:n jäsenvaltioissa? Mitä mieltä olette näiden pelioperaattoreiden vaikutuksesta EU:n markkinoihin ja kuluttajiin?

Sähköisesti välitettävät rahapelit perussopimuksen määräysten valossa

Sähköisesti välitettävien rahapelien sääntelytilanteeseen on vaikuttanut se, että vuonna 2006 komissio jätti neuvoston ja Euroopan parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä yksimielisesti esittämästä pyynnöstä rahapelit palveludirektiivistä tekemänsä muutetun ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle[21]. Koska poliittista tahtoa ei ollut tarpeeksi niin, että olisi harkittu sekundaarilainsäädännön antamista tällä alalla, huomio kiinnittyi primäärioikeuden soveltamiseen. Käsittelyyn tuli tällaisten palvelujen rajoittamista yli rajojen koskevia useita rikkomuskanteita[22], sillä komissiolle oli esitetty useita kanteluita perussopimuksen väitetystä

---

19 Lisätietoa sidosryhmistä ja niiden intresseistä löytyy komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

20 Markkinoille kussakin maassa annetut arvosanat (ks. kohta ”Dashboards”), yleisraportti (rahapelejä käsitellään sivulla 243), taulukot jne. löytyvät seuraavasta linkistä: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

21 KOM(2006) 160, 4.4.2006. Rahapelitoiminta jätetään nykyisin palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan h alakohdassa nimenomaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

22 Komissio ryhtyi 4. huhtikuuta 2006 tutkimaan urheiluvedonlyöntiin useissa jäsenvaltioissa kohdistettuja rajoituksia (IP/06/436). Sen jälkeen kun Euroopan parlamentti oli tehnyt Euroopan oikeusasiamiehen

rikkomisesta. Koska Euroopan unionin tuomioistuin on laatinut ja vahvistanut joitakin ohjaavia periaatteita, huomattava osa niistä jäsenvaltioista, joita vastaan komissio käynnisti rikkomusmenettelyn, on sittemmin ryhtynyt uudistamaan rahapelejä koskevaa kansallista sääntelyään ja komissiolle on ilmoitettu yli 150 laki- ja asetusluonnosta[23].

Komission vuonna 2006 tilaamassa tutkimuksessa[24] tarkasteltiin sekä sähköisessä että reaaliympäristössä välitettäviä rahapelipalveluja sääntelevia eri lainsäädäntöjä[25] ja niiden vaikutusta rahapelipalvelujen ja niiden liitännäispalvelujen sisämarkkinoiden sujuvaan toimintaan. Tutkimus osoitti, että kyseiset sisämarkkinat ovat hyvin pirstoutuneet ja että jäsenvaltiot asettavat rajatylittäville rahapelipalveluille usein rajoituksia. Kansallisten sääntöjen tulkinta ei ollut aina selvää. Tutkimuksen mukaan kansallisiin tuomioistuimiin oli viety lähes 600 asiaa, mikä osoittaa, että tällaisten palvelujen EU-markkinoita vaivaa huomattava oikeudellinen epävarmuus[26].

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT-sopimus)

SEUT-sopimuksen 56 artiklassa kielletään rajoittamasta vapautta tarjota palveluja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille kansalaisille. Asiassa *Schindler*[27] Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti ensimmäisen kerran, että rajatylittävien rahapelien tarjonta ja pelaaminen ovat perussopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Tuomioistuin totesi edelleen asiassa *Gambelli*[28], että sähköisesti tarjotut palvelut kuuluivat samoin perussopimuksen soveltamisalaan ja että on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista antaa kansallista lainsäädäntöä, jossa kielletään johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneita pelioperaattoreita tarjoamasta sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluita toisessa jäsenvaltiossa oleville kuluttajille tai jolla hankaloitetaan vapautta ottaa vastaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan tarjoamia palveluita tai hyötyä niistä vastaanottajana.

Rajoitukset sallitaan ainoastaan poikkeuksellisina toimenpiteinä, joista määrätään nimenomaisesti SEUT-sopimuksen 51 ja 52 artiklassa tai jotka ovat tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä. Tuomioistuin on hyväksynyt tiettyjä yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, kuten kuluttajien suojeleminen, petosten torjunta, sen ehkäisy, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liikaa rahapeleihin, ja yleinen tarve estää yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvat häiriöt. Verotulojen väheneminen ei kuitenkaan kuulu SEUT-sopimuksen 52 artiklassa lueteltujen syiden

---

toimistoon kantelun, oikeusasiamies kritisoi komissiota siitä, ettei se käsitellyt näitä kanteluita tarpeeksi nopeasti. (Asian numero 289/2005).

23 Vuosina 2005–2010 komissiolle tehtiin 151 rahapeleihin liittyvää ilmoitusta teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 98/34/EY nojalla (EYVL L 204, 21.7.1998, s. 37) (muutettu direktiivillä 98/48/EY (EYVL L 217, 5.8.1998, s. 18)). Ks. myös: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm

24 Tutkimus rahapelipalveluista EU:n sisämarkkinoilla, laatijana Swiss Institute of Comparative Law. Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

25 1) arpajaiset, 2) vedonlyönti, 3) kasinoissa järjestetyt rahapelit, 4) pelikoneilla, jotka sijaitsevat muualla kuin rahapeliluvan saaneissa kasinoissa, pelattavat rahapelit, 5) bingo, 6) viestimissä järjestetyt rahapelit, 7) myynninedistämispalvelut, joissa pelataan myynninedistämispelejä (palkinto yli 100 000 euroa) tai joissa osallistuminen on kokonaan kytköksissä ostotapahtumaan, 8) rahapelipalvelut, joita järjestävät tunnustetut hyväntekeväisyysjärjestöt tai voittoa tavoittelemattomat järjestöt tai joita järjestetään tällaisten järjestöjen hyväksi.

26 Tarkkaan sanottuna 587 asiaa, joista suurin osa saksalaisissa tuomioistuimissa.

27 Asia C-275/92, Kok. 1994, s. I-01039.

28 Asia C-243/01, Kok. 2003, s. I-13031.

joukkoon, eikä se ole yleisen edun mukainen pakottava syy. Kaikilla tunnustetuilla yhteiskunnallisilla näkökohdilla voidaan perustella sitä, että kansallisilla viranomaisilla on oltava riittävästi harkintavaltaa määritelläkseen, mitä kuluttajien suojeleminen ja yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen vaativat sen suhteen, minkätyyppisiä palveluja tällä alalla tarjotaan[29].

Oikeuskäytäntö edellyttää myös, että tällainen palveluntarjonta ja rajatylittävät rajoitukset, joihin sääntelytapa kenties johtaa, aidosti vähentävät rahapelien pelaamismahdollisuuksia ja että säännöksiä sovelletaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kaikkiin alan palveluihin[30]. Sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, ne eivät voi rajoituksia perustellakseen vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi[31]. Rajoituksia on sovellettava syrjimättä ja niiden on oltava oikeasuhteisia, eli niiden on sovelluttava tavoitteen saavuttamiseen eivätkä ne saa olla tiukempia kuin mikä on tavoitetta ajatellen tarpeen. Rahapeliluvan myöntämismenettelyssä on noudatettava yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita ja niistä johtuvaa avoimuusvelvoitetta[32].

Tämän kuulemisen kannalta erityisen mielenkiintoinen on unionin tuomioistuimen kanta. Tuomioistuin toteaa, että internetin välityksellä tarjottavilla rahapeleillä on useita erityispiirteitä. Niiden vuoksi jäsenvaltiot voivat hyväksyä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tai muuten säännellään tällaisten palvelujen tarjontaa, jotta voidaan torjua rahapeliriippuvuutta ja suojella kuluttajia vilpillisten menettelyiden ja rikosten vaaralta. Nämä erityispiirteet ovat seuraavat:

(1) Sijoittautumisjäsenvaltioiden viranomaisten on sähköisesti välitettävien rahapelien alalla erityisen vaikeaa arvioida pelioperaattoreiden ammatillisten ominaisuuksien ja rehellisyyden tasoa. Näiden vaikeuksien vuoksi jäsenvaltion on perusteltua katsoa, että yksinomaan sitä seikkaa, että rahapelioperaattori laillisesti tarjoaa sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja toisessa jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut ja jossa siihen lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat sitä, ei voida pitää riittävänä takeena siitä, että ensin mainitun jäsenvaltion kuluttajia suojataan vilpillisten menettelyiden ja rikosten vaaralta[33].

(2) Koska kuluttajan ja sähköisessä ympäristössä toimivan pelioperaattorin välillä ei ole suoraa yhteyttä, vaarana ovat pelioperaattoreiden kuluttajiin kohdistamat vilpilliset menettelyt ja nämä vaarat ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin[34].

(3) Sähköisesti välitettävien rahapelien saatavuuden erityinen helppous ja jatkuvuus sekä tällaisen kansainvälisen tarjonnan mahdollisesti suuri määrä ja tiheys ympäristössä, jolle on ominaista pelaajan eristäytyneisyys, nimettömyys ja sosiaalisen kontrollin

---

29 Asia C-275/92, Kok. 1994, s. I-01039, asia C-124/97, Kok. 1999, s. I-06067, asia C-67/98, Kok. 1999, s. I-07289.

30 Asia C-67/98, Kok. 1999, s. I-07289, asia C-243/01, Kok. 2003, s. I-13031.

31 Asia C-243/01, Kok. 2003, s. I-13031.

32 Asia C-203/08, Kok [0000], s. I-0000.

33 Asia C-42/07, Kok. [2009], s. I-7633, 69 kohta, ks. myös kohta 2.4 (valvonta) ja kysymys 48.

34 Edellä mainittu asia C-42/07, 70 kohta. Asiakkaiden kasvokkain tunnistaminen ja iän tarkastus, ks. kysymykset 16 ja 24.

puuttuminen, ovat kaikki tekijöitä, jotka todennäköisesti edistävät peliriippuvuuden kehittymistä ja johtavat muihin negatiivisiin seurauksiin. (Tuomioistuin toteaa myös, että internet voi aiheuttaa vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin, kun kyse on kuluttajien, erityisesti nuorten ja pelaamiseen erityisen taipuvaisten henkilöiden tai henkilöiden, joille voi kehittyä tällainen taipumus, suojelemisesta.)[35]

Tuomioistuin kehitti oikeuskäytäntöään lähinnä kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta. Komissio käynnisti kuitenkin samaan aikaan rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan selvittääkseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, ovatko jäsenvaltioissa käyttöönotetut rajoitukset oikeasuhteisia. Koska jäsenvaltiot ovat tehneet uudistuksia, komissio on jo lopettanut menettelyn osassa näistä asioista[36].

Lisäksi Euroopan komissio on aloittanut EU:n valtiontukisääntöjen nojalla (SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artikla) muodollisen tutkintamenettelyn tarkastellakseen, onko se, että sähköisessä ympäristössä toimivilta kasinoilta peritään Tanskassa alhaisempia veroja kuin perinteisiltä kasinoilta, perussopimuksen sääntöjen mukaista[37].

Sähköisesti välitettäviin rahapeleihin liittyvä EU:n johdettu oikeus

Euroopan unionin johdetussa oikeudessa rahapelipalveluja ei säännellä alakohtaisesti mutta niihin sovelletaan silti useita EU:n säädöksiä[38]. Tässä yhteydessä kannattaa mainita seuraavat[39]: audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi[40], sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi[41], etämyyntidirektiivi[42], rahanpesudirektiivi[43], tietosuojadirektiivi[44], sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi[45] ja arvonlisäverojärjestelmää koskeva direktiivi[46]. Muutoin rahapelipalvelut on nimenomaisesti jätetty EU-lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä koskee sähköistä kaupankäyntiä koskevaa direktiiviä[47] ja palveludirektiiviä[48].

Kysymykset:

(5) Millaisia mahdollisia oikeudellisia ja/tai käytännön ongelmia mielestänne aiheutuu kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen sähköisesti välitettävien rahapelien alalla soveltamasta oikeuskäytännöstä?

---

35 Asia C-46/08, Kok. [0000], s. I-0000, 103 kohta. Ongelmapelaamiseen liittyvät seikat, ks. kysymykset 17 ja 19.

36 Ks. IP/10/504 (Italia) ja IP/10/1597 (Ranska). Komissio on jo lopettanut erään Itävaltaa koskeneen menettelyn (ei IP:tä).

37 Asia C35/2010 – DA – Online-rahapelien verotus Tanskan rahapelejä koskevassa verolaissa (EUVL C 22, 22.1.2011) ja IP/19/1711. Ks. myös komission yksiköiden valmisteluasiakirja, 2.3 kohta.

38 Ks. komission valmisteluasiakirjan 2.1 kohta.

39 Kattavampi luettelo EU:n johdetusta oikeudesta löytyy komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

40 EUVL L 95, 15.4.2010, s. 1.

41 EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

42 EYVL L 144, 4.6.1997, s. 19.

43 EUVL L 309, 25.11.2005, s. 15.

44 EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

45 EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

46 EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.

47 EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1.

48 EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36.

Onko näiden palvelujen markkinoilla maassanne ja/tai EU:ssa eritoten oikeusvarmuuteen liittyviä ongelmia?

(6) Katsotteko, että sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin sovellettavalla kansallisella lainsäädännöllä ja EU:n johdetulla oikeudella säännellään näitä palveluja riittävällä tavalla? Katsotteko eritoten, että on varmistettu johdonmukaisuus/yhdenmukaisuus toisaalta jäsenvaltioilla tällä alalla olevien yleiseen järjestykseen liittyvien tavoitteiden ja toisaalta voimassa olevien kansallisten toimenpiteiden ja/tai sähköisesti välitettäviä rahapelejä tarjoavien julkisten tai yksityisten pelioperaattoreiden tosiasiallisen käyttäytymisen välillä?

2. TÄRKEIMMÄT TÄMÄN KUULEMISEN KOHTEENA OLEVAT TOIMINTAPOLITIIKKAAN LIITTYVÄT KYSYMYKSET

Jäljempänä tässä vihreässä kirjassa käsitellään tärkeimpiä sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tehokkaaseen ja oikeudenmukaiseen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä. Luettelo ei ehkä ole kaikenkattava. Nämä kysymykset voidaan jakaa neljään pääryhmään: käsitteelliset/organisatoriset, yhteiskunnalliset, yleiseen järjestykseen liittyvät sekä taloudelliset/yleishyödylliset.

Jäljempänä esitetyt sähköisen rahapelialan järjestämiseen ja sääntelyyn liittyvät pohdinnat ja kysymykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden laajaa harkintavaltaa päättää, miten ne sääntelevät tätä toimintaa ja mihin ne käyttävät rahapelitoiminnasta saadut tulot. Esimerkiksi rahapeliluvista keskustelemisen ennakko-oletuksena ei ole, että jäsenvaltioilla olisi oikeudellinen velvoite sallia sähköisesti välitettävät rahapelit tai avata markkinansa yksityisille pelioperaattoreille. Jäsenvaltiot ovat edelleen vapaat päättämään, miten ne suhtautuvat tähän alaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden asettamissa rajoissa.

2.1. Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen määritelmä ja järjestäminen

Määritelmät

Ilmaisu ’sähköisesti välitettävät rahapelit’ tai ’online-rahapelit’ kattaa hyvin monenlaisia rahapelipalveluja. Näihin sisältyvät urheiluvedonlyöntipalvelut (myös hevosurheilu), kasinopelit, spread betting -palvelut, viestimissä järjestetyt rahapelit, myynninedistämispelit, rahapelipalvelut, joita järjestävät tunnustetut hyväntekeväisyysjärjestöt tai voittoa tavoittelemattomat järjestöt tai joita järjestetään tällaisten järjestöjen hyväksi, sekä arpajaiset.

Internetin (ja muiden interaktiivisten teknologisten alustojen, kuten mobiilikaupankäynnin[49] tai IP-TV:n) välityksellä a) tarjotaan rahapelipalveluja kuluttajille, b) annetaan kuluttajille mahdollisuus harjoittaa vedonlyöntiä tai pelata rahapelejä toisiaan vastaan (esimerkiksi vedonlyöntipörssit (”betting exchanges”) tai verkkopokeri) tai c) tarjotaan tuotteita (esimerkiksi arpajaislippujen ostaminen suoraan verkosta).

[49] Tällaista kauppaa harjoitetaan luomalla mobiiliyhteys tietokonevälitteiseen verkkoon jollakin sähköisellä laitteella (esimerkiksi matkapuhelimella).

Rahapelipalvelut on suljettu pois sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin soveltamisalasta, ja tätä varten rahapelitoiminta on jo pitkään määritelty EU:n johdetussa oikeudessa yleisellä tasolla seuraavasti:

> *”arpajaistoiminta, johon liittyy rahallista arvoa omaavien panosten asettaminen esimerkiksi rahapeleissä, lotossa ja veikkauksessa tai vedonlyönnissä”.*

Myöhemmissä säädöksissä, kuten palveludirektiivissä ja viimeksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä, esitetään hieman erilainen määritelmä: ”tietyn rahallisen panoksen käsittävät pelit kuten arpajaiset, vedonlyönnit ja muu rahapelitoiminta”[50]. Ilmaisua ’kasino’ ei määritellä rahanpesudirektiivissä.

Komission alustava kanta on – riippuen tämän kuulemisen tuloksista – että rahapelien osalta olisi säilytettävä sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä vahvistettu laajempi määritelmä, johon olisi yhdistettävä direktiivissä 98/34/EY tietoyhteiskuntapalvelujen osalta esitetty määritelmä. Sähköisesti välitettävistä rahapelipalveluista olisi näin ollen käytettävä seuraavaa, tämän kuulemisen laajuuden määrittävää yleistä määritelmää:

> *Sähköisesti välitettäviksi rahapelipalveluiksi katsotaan kaikki palvelut, joihin liittyy rahapanoksen asettaminen uhkapeleihin, arpajaiset ja vedonlyönti mukaan lukien, ja jotka suoritetaan etäpalveluna, sähköisessä muodossa ja palvelujen vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä*[51].

Kysymykset:

(7) Miten edellä esitetty sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen määritelmä eroaa kansallisesti esitetyistä määritelmistä?

(8) Katsotaanko viestinten tarjoamat rahapelipalvelut uhkapeleiksi kansallisessa lainsäädännössänne? Erotetaanko myynninedistämistarkoituksissa järjestetyt pelit ja rahapelit toisistaan?

(9) Tarjotaanko rahapelaamiseen tarkoitetuissa rahapeliluvan saaneissa pelipaikoissa (esimerkiksi kasinoissa, pelihalleissa tai vedonlyöntitoimistoissa) maassanne rajatylittäviä rahapelipalveluja?

Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen sijoittautuminen ja rahapeliluvan myöntäminen

Tuomioistuimen SEUT-sopimuksen 49 artiklaan perustuvan oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisen käsite on hyvin laaja ja se merkitsee EU-kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän

---

50 Myynninedistämistä sisämarkkinoilla koskeneessa asetusehdotuksessaan (KOM(2001) 546) komissio erotti uhkapelit ja taitopelit toisistaan. Tämä oli tarpeen sen vuoksi, että uhkapelien kansallisissa määritelmissä oli eroja. Tällaiset erot voivat myös selittää tietynlaisten vedonlyöntitoimintojen tai pokerin erilaisen kansallisen sääntelyn.

51 ”Etäpalveluna” ja ”henkilökohtaisesta pyynnöstä” tarkoittavat, että vastaanottaja välittää suoraan sähköisen pyynnön sähköisessä ympäristössä toimivalle rahapelioperaattorille ilman senkaltaisen välittäjän kuin myyntipisteessä työskentelevän henkilöstön apua. Edellä esitetyn määritelmän ei ole tarkoitus kattaa etäpalveluna toteutettavia liiketoimia, jotka tapahtuvat välittäjinä toimivien, sähköisiä välineitä käyttävien luonnollisten henkilöiden muodostamassa verkossa.

on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta edistäen näin taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta yhteisössä[52]. Sijoittautumisoikeuteen liittyvien määräysten ja säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin periaatteessa pysyvää läsnäoloa vastaanottavassa jäsenvaltiossa[53]. Tällainen pysyvä läsnäolo voisi esimerkiksi tarkoittaa, että perustetaan urheilua seuraava toimipiste kiinteiden kertoimien vahvistamiseksi tai myyntitoimisto rajatylittävien rahapelipalvelujen markkinoimiseksi tai paikallisen asiakastuen antamiseksi.

Sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin[54] mukaan tietoyhteiskuntapalveluja tarjoava yritys sijaitsee siellä, missä se harjoittaa taloudellista toimintaa. Sijoittautumispaikka ei näin ollen ole siellä, missä sivustoa tukeva teknologia sijaitsee, eikä siellä, missä sivusto on saatavilla. Jos yrityksellä on useita sijoittautumispaikkoja ja on vaikea määritellä, mistä paikasta tiettyä palvelua tarjotaan, ratkaisevaksi tekijäksi on katsottava se paikka, jossa yrityksen toiminnan keskus kyseisen palvelun osalta on. Koska yrityksellä voi olla yksi tai useampia palvelimia tai se voi hyödyntää pilvipalveluihin[55] perustuvaa infrastruktuuria ja koska se voi vaihtaa ja siirtää palvelimia hyvin nopeasti, palvelimen sijaintia ei voida pitää varmana osoituksena siitä, mihin yritys on kyseisen sähköisesti välitettävän palvelun osalta sijoittautunut.

Kansallisissa lainsäädännöissä rajoitetaan joskus niiden rahapelilupien määrää, jotka sähköisesti välitettäville rahapelipalveluille voidaan myöntää, tai jopa kielletään tällaiset rahapelipalvelut kokonaan maan lainkäyttöalueella (esimerkiksi kielto taikka oikeudellinen tai käytännön monopoli yhdessä tai useammassa rahapelipalvelujen kategoriassa). Toisissa jäsenvaltioissa ei taas rajoiteta myönnettävien rahapelilupien kokonaismäärää, ja rahapelilupa voidaan myöntää kaikille sähköisessä ympäristössä toimiville pelioperaattoreille, jotka täyttävät lainsäädännössä vahvistetut edellytykset. Rahapeliluvat voivat olla määräaikaisia tai määrittelemättömäksi ajaksi myönnettyjä. EU:ssa eniten rahapeliluvan saaneita pelioperaattoreita on Maltassa (noin 500 rahapelilupaa vuonna 2009).

Nykyisen sääntelytilanteen vuoksi pelioperaattoreiden on ehkä haettava rahapelilupa kustakin asianomaisesta jäsenvaltiosta, jos ne tarjoavat samoja sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja (esimerkiksi urheiluvedonlyöntiä) näissä jäsenvaltioissa. Jotkut jäsenvaltiot tunnustavat jossakin toisessa jäsenvaltiossa myönnetyt rahapeliluvat, kunhan niistä ilmoitetaan niille (niin sanotut valkoiset listat), ja sallivat tällaisten rahapeliluvan muualla saaneiden palveluntarjoajien tarjota sähköisesti välitettäviä rahapelipalvelujaan omalla alueellaan hakematta uutta erillistä rahapelilupaa. Toiset jäsenvaltiot ehkä ottavat tällaiset rahapeliluvat huomioon, kun ne myöntävät omia rahapelilupiaan kyseisille pelioperaattoreille. Ne vaativat kuitenkin rahapeliluvan hakemista toistamiseen, eli kullakin pelioperaattorilla on oltava tällaisten palvelujen tarjoamiseksi asianomaisen jäsenvaltion alueella rahapelilupa riippumatta siitä, toimiiko pelioperaattori jo toisessa jäsenvaltiossa.

Kysymys:

(10) Millaisia keskeisiä etuja/ongelmia liittyy siihen, että sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen alalla EU:ssa sovelletaan pelilupien myöntämiseen samaan aikaan useita erilaisia kansallisia järjestelmiä ja käytäntöjä?

---

52 Asia C-55/94, Kok. 1995, s. I-4165.

53 Asia C-386/04, Kok. 2006, s. I-8203.

54 Sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (ks. alaviite 47) johdanto-osan 19 kappale.

55 Pilvipalvelulla tarkoitetaan alustaa tai infrastruktuuria, joka mahdollistaa tietoteknisten ohjelmistojen (palvelut, sovellukset jne.) käytön hallitulla ja joustavalla tavalla.

2.2. Sähköisesti välitettävien rahapelien tarjoajien suorittamat ja/tai käyttämät liitännäispalvelut

Rahapelioperaattorit hyödyntävät useita eri palveluja, mukaan lukien markkinointi ja maksupalvelut, kannustaakseen sähköiseen rahapelaamiseen tai tehdäkseen pelaamisesta helpompaa. Joihinkin näistä palveluista sovelletaan sekundaarilainsäädäntöä.

Sähköisesti välitettävien rahapelien edistäminen – kaupallinen viestintä

Sähköisessä ympäristössä toimivat palveluntarjoajat hyödyntävät kaupallista viestintää markkinoidakseen palvelujaan, liitännäistuotteita ja yrityskuvaansa lopullisille kuluttajille ja/tai jakelijoille. Komission käsityksen mukaan suosituimmat kaupallisen viestinnän keinot ovat seuraavat:

(1) TV-mainonta

(2) Painetut lehtimainokset

(3) Kaupallinen verkkoviestintä

(4) Myynninedistäminen

(5) Suoramarkkinointi (sisältää suoramainonnan, lähinnä sähköpostin ja tekstiviestit, joita lähetetään rekisteröityneille asiakkaille, esimerkiksi henkilökohtaiset jatkoyhteydenotot)

(6) Sponsorointisopimukset

Komissio on tietoinen, että useissa jäsenvaltioissa kaupalliselle viestinnälle on asetettu rajoituksia. Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen mainostaminen tiedotusvälineissä saattaa olla jopa kokonaan kiellettyä, toisinaan taas asetetaan sisältövaatimuksia. Komissio ottaa mielellään vastaan kommentteja tällaisista rajoituksista (edellä 1 ja 2 kohta), mutta kuulemisessa se haluaa kuitenkin keskittyä tiettyihin kaupallisen viestinnän muotoihin eli 3–6 kohtaan.

– *Kaupallinen verkkoviestintä*

Rahapelisivustojen ulkopuolisilla sivustoilla käytetyt sähköiset mainospalkit ja ponnahdusikkunat ovat kaksi internetmainonnan muotoa, joilla pyritään ohjaamaan nettiliikennettä sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin. Näitä palkkeja ja ponnahdusikkunoita esitetään siis rahapelimaailman ulkopuolisissa tietoyhteiskuntapalveluissa. Ne eivät kuulu sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin soveltamisalaan mutta ne kuuluvat sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan. Sikäli kuin kaupallinen verkkoviestintä sisältää henkilötietojen keräämistä ja käsittelyä, ne kuuluvat tietosuojadirektiivin 95/46/EY ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY soveltamisalaan.

– *Myynninedistäminen*

Myynninedistämiseen sisältyvät kaikenlaiset alennukset, bonustarjoukset, ilmaislahjat sekä myynninedistämiskilpailut ja -pelit. Tätä tärkeää monimuotoista välinettä voidaan mukauttaa eri tilanteisiin: markkinoille pääsy innovatiivisten tuotteiden avulla, asiakasuskollisuuteen

kannustaminen, lyhytaikaisten kilpailutoimien vauhdittaminen tai nopea reagoiminen myynnin vähenemiseen. Yleisimpiä myynninedistämistapoja ovat rekisteröinti- ja rahansiirtobonukset, eli pelitilille maksetaan ylimääräinen summa, kun pelitili avataan tai kun jo rekisteröitynyt asiakas siirtää pelitililleen rahaa.

Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen myynninedistämistä säännellään sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä, tietosuojadirektiivillä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä 2002/58/EY.

– *Suoramarkkinointi*

Kaikki sähköisessä ympäristössä toimivat rahapelioperaattorit käyttävät suoramarkkinointia (posti, puhelin, internet ja suoravastausmarkkinointi), sillä sitä pidetään yritysten kannalta keskeisenä välineenä asiakkaiden lähestymisessä, heille tiedottamisessa ja asiakassuhteen säilyttämisessä sekä myynnin jälkeisten palvelujen tarjoamisessa. Suoramarkkinointia säännellään etämyyntidirektiivillä, sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä, tietosuojadirektiivillä 95/46/EY ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä 2002/58/EY. Tällaiseen suoramarkkinointiin voi sisältyä markkinointia pelaajalta toiselle pelaajalle, ja siihen voidaan yhdistää myynninedistämistä.

– *Sponsorointi*

Sponsorointi tarkoittaa, että sponsori ja sponsoroitava tekevät kummankin etuja turvaavan kaupallisen sopimuksen. Sponsori antaa sopimuksen perusteella sponsoroitavalle rahaa tai muuta tukea. Sopimuksen tarkoituksena on luoda myönteinen mielleyhtymä sponsorin imagon, tuotetunnuksen, tuotteiden tai palvelujen ja sponsorointikohteen välille. Sponsori saa vastineeksi oikeuden hyödyntää omassa toiminnassaan tätä myönteistä mielleyhtymää. Tämän lisäksi tai vaihtoehtoisesti se voi saada muuta suoraa tai epäsuoraa etua[56]. Sponsorointi on keskeisessä asemassa sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tarjoajien markkinointivalikoimassa riippumatta siitä, ovatko kyseessä kansalliset arpajaisyhtiöt vai kaupalliset pelioperaattorit.

Kysymys:

(11) Kun huomio kiinnitetään edellä mainittuihin ryhmiin, miten (sähköisiin) rahapelipalveluihin liittyvää kaupallista viestintää säännellään maassanne? Liittyykö tällaiseen rajatylittävään kaupalliseen viestintään erityisiä ongelmia?

– *Sähköiset maksupalvelut, voitonmaksut ja asiakkaiden tunnistetiedot*

Koska etämaksuna suoritettavien mikromaksujen hyvin toimivia palvelujärjestelmiä ei vielä ole käytössä, sähköisessä ympäristössä toimivat rahapelioperaattorit yleensä vaativat asiakkaitaan siirtämään rahaa pelitileilleen ennen pelaamista. Rahaa voidaan siirtää luottokortilla, verkkokukkaron kautta, tilisiirrolla, etukäteen maksetulla kortilla tai käteissiirtona.

---

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

Maksutapa	Arvioitu prosenttiosuus[57]
Luottokortit (myös Maestro)	64–65 %
Verkkokukkarot (”e-wallets”)	12–14 %
Tilisiirrot	11–13 %
Etukäteen maksetut kortit	9–11 %

Sähköisessä ympäristössä toimivat rahapelioperaattorit asettavat usein muitakin rajoituksia, jotka koskevat esimerkiksi rahansiirtoja pelitileille ja nostoja pelitileiltä. Pelitileiltä tehtäviä nostoja voidaan rajoittaa esimerkiksi asettamalla nostoille kiinteä yläraja tai vaatimalla pelaajaa ottamaan henkilökohtaisesti yhteyttä pankkiin isojen summien nostamiseksi pelitililtä.

Jotkut pelioperaattorit edellyttävät samaa maksutapaa sekä rahojen siirtämiseen tilille että nostamiseen tililtä (niin kutsuttu suljettu järjestelmä).

Matkapuhelimen tai IP-TV:n kautta tarjottuihin rahapelipalveluihin liittyy myös siirtomaksu, joka veloitetaan puhelinlaskuissa.

Kysymykset:

(12) Onko sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin liittyvistä maksujärjestelmistä annettu erityisiä kansallisia säännöksiä? Miten arvioisitte niitä?

(13) Ovatko pelitilit välttämättömiä sääntöjen noudattamisen valvonnan ja pelaajien suojelun kannalta?

Asiakkaiden henkilöllisyyden tunnistaminen on tarpeen erityisesti alaikäisten suojelemiseksi, petosten torjumiseksi, sen varmistamiseksi, että palvelun tarjoajalla on hallussaan riittävät tiedot asiakkaistaan (niin sanottu selontekovelvollisuus), ja rahanpesun torjumiseksi. Asiakkaiden henkilöllisyyden tunnistaminen voi nostaa esille erityisiä sisämarkkinoihin liittyviä ongelmia, jos palveluntarjoaja ja asiakas sijaitsevat eri paikoissa. Ongelmia voi aiheutua myös sen vuoksi, että sähköisten tunnistus- ja todentamisjärjestelmien vastavuoroinen tunnustaminen eri EU-maissa on nykyhetkellä puutteellista[58]. Perinteisissä rahapelilaitoksissa voidaan sen sijaan vaatia nähtäväksi henkilökortti ja henkilö voidaan siten tunnistaa henkilökohtaisesti pelipaikassa.

Sähköisesti välitettävien rahapelien tarjoajat tunnistavat nykyään asiakkaan henkilöllisyyden seuraavin tavoin:

– Maksupalvelun tarjoajan tekemät aiemmat henkilöllisyyden tunnistukset, sillä useimmissa maksuvaihtoehdoissa asiakkaalla on oltava pankkitili.

– Pelioperaattoreiden potentiaalisille asiakkaille itse tekemät tarkastukset, kun pelioperaattori pyytää asiakkaalta tietoja ja asiakirjoja.

---

57 Euroopan komission arviot niiltä pelioperaattoreilta saatujen tietojen perusteella, jotka hyväksyvät jossakin muussa jäsenvaltiossa asuvien asiakkaiden rahansiirrot pelitileille (helmikuulta 2010).

58 Ks. myös Euroopan digitaalistrategia, KOM(2010) 245, 19.5.2010.

– Todentamispalvelujen tarjoajien tekemät tarkastukset edellyttäen, että EU:n tietosuojalainsäädäntöä noudatetaan.

Rahapeliluvan saaneiden pelioperaattoreiden palveluissa tehdyt haamuasiointikäynnit viittaavat siihen, että alaikäiset pääsevät hyvin harvoin pelaamaan ja nostamaan voittoja[59]. Ikä tarkastetaan ennen kuin uusi asiakas pääsee pelaamaan. On ehdotettu, että iän tarkastaminen vielä kerran voitonmaksun yhteydessä ehkäisisi alaikäisten ja nuorten pyrkimyksiä päästä rekisteröitymään.

Kysymys:

(14) Millaisia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä sovelletaan asiakkaiden henkilöllisyyden todentamiseen? Sovelletaanko näitä sääntöjä ja käytäntöjä sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin? Ovatko ne tietosuojasääntöjen mukaisia? Miten arvioisitte näitä säännöksiä? Liittyykö asiakkaiden henkilöllisyyden todentamiseen rajatylittävissä tilanteissa erityisiä ongelmia?

2.3. Yleisen edun mukaiset tavoitteet

Komissio kunnioittaa täydellisesti toissijaisuusperiaatetta ja tunnustaa, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa suojellessaan yleiseen etuun liittyviä perusteltuja tavoitteita perussopimuksen mukaisesti.

Tässä jaksossa keskitytään kolmeen seuraavaan yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, joilla voi olla erisuuruinen merkitys eri jäsenvaltioille niiden kansallisessa sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevassa politiikassa: kuluttajien suojeleminen (2.3.1), yleinen järjestys (2.3.2) ja jäsenvaltioiden yleishyödylliseksi määrittelemän toiminnan rahoittaminen (2.3.3).

2.3.1. Kuluttajien suojeleminen

Komissiolla tällä hetkellä oleva näyttö viittaisi siihen, ettei suurin osa pelaajista kärsi ongelmapelaamisesta. Ongelmapelaajiin on kuitenkin kohdistettava täysi huomio, kun ajatellaan, millaisia sosiaalisia kustannuksia ongelmapelaamisesta aiheutuu pelaajalle, hänen perheelleen ja koko yhteiskunnalle. Kaikkia pelaajia on suojeltava petoksilta palveluntarjonnassa. Tämän vuoksi sääntelyviranomaiset pyrkivät varmistamaan, että kaikkia tarjolla olevia pelejä valvotaan, niiden toteenpano on oikeudenmukaista (eli satunnaislukugeneraattorit ovat teknisten standardien ja kunkin pelin sääntöjen mukaisia) eikä niihin liity rikollisuutta. Avoimuus on kaikki kaikessa.

Ongelmapelaaminen

Kun sähköisesti välitettävien rahapelien tarjontaa kuluttajille rajoitetaan, vedotaan tarpeeseen suojata pelaajia ja ehkäistä ongelmapelaamista.

Ongelmapelaamista kuvataan usein pakottavana pelihaluna, johon pelaamisen kielteiset vaikutukset tai tarve lopettaa pelaaminen eivät vaikuta. Sen arvioimiseksi, kuinka laajaa ongelmapelaaminen on jonkin maan väestön keskuudessa, tehdään kattavia niin kutsuttuja yleisyystutkimuksia. Kaksi yleisintä ongelmapelaajien löytämiseksi käytettyä

[59] Yhdistyneen kuningaskunnan rahapelikomissio (Gambling Commission) harjoittaa jatkuvasti haamuasiointia rahapeliverkkosivustoilla osana valvontaansa, ks. www.gamblingcommission.gov.uk/

seulontavälinettä ovat DSM-IV[60] ja SOGS[61]. Riippuen eri kysymyksiin annetuista vastauksista pelaaja määritellään ongelmapelaajaksi (SOGS), mahdolliseksi patologiseksi pelaajaksi (DSM-IV) tai todennäköiseksi patologiseksi pelaajaksi (SOGS ja DSM-IV), josta käytetään myös nimitystä peliriippuvainen (ks. jäljempänä).

Komissio on tietoinen kahdeksassa jäsenvaltiossa[62] tehdyistä tutkimuksista, joissa on selvitetty, kuinka yleistä ongelmapelaaminen on koko väestön keskuudessa. Seitsemässä muussa jäsenvaltiossa[63] on tehty kapeampialaisia tutkimuksia (joko alueellisia tai tiettyjä ikäryhmiä, enimmäkseen nuoria, koskevia). Niissä kahdeksassa jäsenvaltiossa, joissa on tehty koko väestöä koskevia yleisyystutkimuksia, ongelmapelaaminen kosketti koko väestöstä pienimmillään 0,5 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja suurimmillaan 6,5 prosenttia Virossa[64]. Siitä, kuinka yleistä ongelmapelaaminen on sähköisen rahapelaamisen alalla EU:ssa, koko väestöä koskevia tilastotietoja on saatu ainoastaan neljältä jäsenvaltiolta[65]. Kolme muuta jäsenvaltiota[66] on toimittanut ainoastaan osittaisia tietoja (kapeampialaisia tutkimuksia, jotka koskevat ainoastaan tiettyä ikäryhmää tai ainoastaan tietyntyyppisiä sähköisesti välitettäviä rahapelejä).

Tutkimukset viittaavat siihen, että ongelmapelaamiseen vaikuttavat eniten seuraavat *tekijät*:

(1) Tilanteen toistuvuus. Mitä lyhyempi aika itse pelin ja pelipanoksen asettamisen välillä, sitä suurempi riski.

(2) Tuloksen selviämisnopeus. Kuinka paljon aikaa kuluu panoksen asettamisesta tuloksen selviämiseen. Mitä lyhyempi aika, sitä suurempi riski.

(3) Saatavuus ja sosiaalinen ympäristö.

(4) Pyrkimys voittaa tappiot takaisin tai lähellä voittoa -tilanteet. Mitä suuremmat voitot ja voiton todennäköisyys, sitä suurempi harhaluulo, että menetetyt rahat voi voittaa takaisin, ja näin ollen sitä suurempi riski (tämä liittyy myös innostumiseen ja voitosta haaveiluun).

(5) Mielletyt taidot ja osallisuus. Mahdollisuus osallistua uhkapelitilanteeseen ja käyttää omia taitojaan voittomahdollisuuksien arvioimiseksi vahvistavat läheltä piti -psykologiaa. Tunne, että peliä pystyy kontrolloimaan, vahvistuu, ja siten riski kasvaa. Tähän sisältyy panoksen suuruuden vaihteleminen. On huomionarvoista, että tämä vaikutus saattaa vahvistua, jos peliin katsotaan tietyltä osin liittyvän taitoa pikemminkin kuin pelkkää onnea.

(6) Kaupallinen viestintä, joka saattaa johdatella haavoittuvia ryhmiä pelaamaan.

---

60 Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4th ed. for pathological gambling, American Psychiatric Association, 1994. Viides painos tästä käsikirjasta (DSM-V) on tarkoitus julkaista toukokuussa 2013.

61 The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Molemmista välineistä (DSM ja SOGS) on myös nuorisoversiot: DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile) ja SOGS-RA (revised for adolescents).

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

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

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

65 BE, EE, NL ja UK.

66 FI, DE ja MT.

Erityyppiset rahapeli- tai vedonlyöntityypit voivat aiheuttaa pelaajille näin ollen erilaisia riskejä. Usein tältä osin pidetään ongelmallisimpina nopeita voittoja jakavia raha-automaatteja, raaputusarpoja ja kasinopelejä. Viikoittain arvottavia arpajaispelejä pidetään vähemmän riskialttiina (vaikka niihin liittyykin edellä mainittu 4. tekijä) kuin useammin toimeenpantavia pelejä (joihin siis liittyy 1. ja 2. tekijä). Urheiluvedonlyöntiin ja pokeriin liitetään useammin edellä mainittu 5. tekijä. Suorista urheilutapahtumista harjoitettavaan vedonlyöntiin liittyy lisäksi 1. kohdassa mainittu riskitekijä.

Kysymys:

(15) Onko teillä näyttöä siitä, että edellä mainitut tekijät ovat kytköksissä siihen, että sähköisesti välitettävien rahapelien pelaaminen muuttuu ongelmapelaamiseksi tai liialliseksi pelaamiseksi, ja/tai siitä, että niillä olisi tässä yhteydessä keskeinen asema? (Asettakaa nämä mahdollisuuksien mukaan tärkeysjärjestykseen)

Sähköisesti välitettäviin rahapeleihin liittyvää liiallista ongelmapelaamista on tähän mennessä yritetty jäsenvaltioissa rajoittaa samoin keinoin kuin muutakin pelaamista. Näitä keinoja ovat seuraavat:

(1) Ikärajat

(2) Omaehtoinen pelaamisen rajoittaminen (rahallisesti ja ajallisesti) ja lopettaminen

(3) Tiedotus / varoitukset / itsensä testaaminen (helpompi toteuttaa sähköisessä ympäristössä kuin reaaliympäristössä pelattavissa rahapeleissä)

(4) Luottokorttien käyttökielto

(5) Tilannemuistutukset

(6) Sähköisessä ympäristössä toimivien rahapelioperaattoreiden huolellisuusvelvollisuus

(7) Tiettyjen kaikkein riskialttiimmiksi katsottujen peli- tai vedonlyöntimuotojen rajoittaminen (esimerkiksi kasinopelit tai urheiluvedonlyönnissä vedonlyönnin rajoittaminen ainoastaan lopputuloksiin)

(8) Muut (esimerkiksi kaupallisen viestinnän rajoittaminen – tiettyjen viestinten, myynninedistämisen, rekisteröitymisbonusten tai ilmaisten harjoituspelien käyttörajoitukset).

Kysymys:

(16) Onko teillä näyttöä siitä, että edellä mainituilla välineillä on keskeinen asema ja/tai ne ovat tehokkaita sähköisesti välittäviin rahapeleihin liittyvän ongelmapelaamisen ennaltaehkäisemisessä tai rajoittamisessa? (Asettakaa nämä mahdollisuuksien mukaan tärkeysjärjestykseen)

Peliriippuvuus

Sikäli kuin tietoja on saatavilla, peliriippuvaisia vaikuttaisi olevan 0,3–3,1 prosenttia koko väestöstä[67]. Osa asiantuntijoista pitää patologista pelaamista (peliriippuvuutta) impulssikontrollin häiriönä[68] eivätkä sen vuoksi puhu siitä riippuvuutena. Viimeaikaiset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet samankaltaisuuksia rahapelaamisen ja päihderiippuvuuden välillä[69]. Kuten 3.1 kohdassa todetaan, tutkimuksissa käytetyillä ongelmapelaamisen seulontavälineillä pystytään tunnistamaan yksilöt, joilla on vakavia ongelmia rahapelikäyttäytymisessään. Siitä, miten todennäköisesti sähköinen rahapelaaminen aiheuttaa riippuvuutta, on eriäviä näkemyksiä. Vaikka etärahapelaaminen täyttää tarjonnan ja saatavuuden kriteerit eli toistuva pelaaminen on helpompaa kuin perinteisissä pelipaikoissa, on vaikea vetää suoraa yhteyttä etärahapelaamisen ja peliriippuvuuden muodostumisen todennäköisyyden välille.

Sähköinen rahapelaaminen tarjoaa pelioperaattoreille kehittyneemmät mahdollisuudet seurata kunkin pelaajan pelitapahtumia kuin reaaliympäristössä tarjottavat rahapelimuodot. Toisin kuin yleisyystutkimuksissa, sähköisesti välitettävissä rahapeleissä tietoa saadaan itse pelaamisesta, minkä ansiosta on mahdollista tutkia pelaajien todellista käyttäytymistä. Harvard Medical Schoolin Cambridge Health Alliance -opetusyhteistyökumppanin Division on Addiction -jaosto on tehnyt yksittäisten pelaajien käyttäytymistä pitkältä aikaväliltä analysoivan tutkimuksen[70]. Tutkimusaineistoksi valittiin sähköisestä ympäristöstä satunnaisotannalla lähes 50 000 kasinopelaajaa 80 maasta ja lähes yhtä monta urheiluvedonlyöjää. Tutkimuksesta kävi ilmi, että sähköisen urheiluvedonlyönnin asiakkaista 99 prosentilla ei ilmennyt mitään epänormaalia rahapelikäyttäytymistä. Sähköisten kasinopelien pelaajista vastaava osuus oli 95 prosenttia[71].

Puheenjohtajavaltio Ruotsille vuonna 2009 laaditussa raportissa[72] todetaan, että vaikka jotkin tutkimustiedot viittaavat mahdolliseen yhteyteen saatavuuden ja rahapeliriippuvuuden välillä, käytettävissä olevat empiiriset tiedot eivät aina vahvista tätä oletusta. Sikäli kuin on ollut mahdollista verrata 7–10 vuotta sitten (jolloin sähköinen rahapelaaminen ei ollut niin suosittua) tehtyjä yleisyystutkimuksia tuoreimpien tutkimusten tuloksiin, peliriippuvaisuuden yleisyys on pysynyt vakiona[73].

Yhdistyneen kuningaskunnan rahapelikomission vuonna 2007 tekemässä rahapelaamisen yleisyyttä tarkastelleessa British Gambling Prevalence Survey -tutkimuksessa havaittiin, että sähköisesti välitettävissä rahapeleissä riippuvuus oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa vähäisempää kuin tietyntyyppisissä reaaliympäristössä pelattavissa peleissä ja että riippuvuus

---

67 Tiedot koskevat seitsemää jäsenvaltiota, M. Griffiths, Problem gambling in Europe: An overview, Appex Communications, huhtikuu 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, viides painos on tarkoitus julkaista vuonna 2013.

70 Tutkimus tehtiin yhteistyössä bwin-peliyhtiön kanssa. Yhtiö salli asiakastietokantansa käytön.

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 and 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. EU:n neuvosto. DS 406/09. Bryssel, 2009.

73 Esimerkiksi Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

vaikutti liittyvän pikemminkin uudempien ja siten houkuttelevampien pelityyppien markkinolletuloon riippumatta siitä, pelattiinko niitä sähköisessä vai reaaliympäristössä[74].

Komissio toteaa, että useimmilla EU:hun sijoittautuneilla ja rahapeliluvan saaneilla rahapeliverkkosivustoilla on hyperlinkkejä palvelulinjoihin tai järjestöihin, jotka auttavat ongelmapelaajia. Vaikka 15 jäsenvaltiossa on tehty kansallisia tai alueellisia yleisyystutkimuksia, käytettävissä on kuitenkin vain vähän tietoja siitä, mitä toimia tällaisten tutkimusten perusteella on toteutettu (esimerkiksi valistuskampanjoiden käynnistäminen tai lisävarojen suuntaaminen ennaltaehkäisyyn tai hoitoon), tai missä määrin ongelmapelaajilla on mahdollisuuksia päästä hoitoon[75].

Kysymykset:

(17) Onko teillä näyttöä (esimerkiksi tutkimuksia, tilastotietoja) ongelmapelaamisen laajuudesta kansallisella tai EU:n tasolla?

(18) Onko olemassa hyväksyttyjä tutkimuksia tai näyttöä siitä, että sähköinen rahapelaaminen olisi todennäköisesti enemmän tai vähemmän haitallista kuin muut rahapelimuodot sellaisia yksilöitä ajatellen, jotka ovat alttiita patologiselle pelaamiselle?

(19) Onko näyttöä siitä, minkätyyppiset sähköisesti välitettävät rahapelit ovat kaikkein ongelmallisimpia tässä suhteessa?

(20) Mitä kansallisella tasolla on tehty ongelmapelaamisen ennaltaehkäisemiseksi? (Esimerkiksi varhainen havaitseminen)

(21) Onko rahapeliriippuvaisuuteen saatavilla maassanne hoitoa? Jos on, missä määrin sähköisessä ympäristössä toimivat rahapelioperaattorit osallistuvat tällaisten ennaltaehkäisevien toimien ja eri hoitomuotojen kustannuksiin?

(22) Missä määrin kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan tällä alalla huolellisuusvelvoitteen täyttämistä? (Esimerkiksi sähköisessä ympäristössä pelaavien pelaajien käytöksen tarkkailu todennäköisen patologisen pelaamisen havaitsemiseksi)

Alaikäisten ja muiden haavoittuvien ryhmien suojeleminen

Kaikkien jäsenvaltioiden sääntelyssä pyritään eri tavoin yleisesti suojelemaan alaikäisiä eli lapsia ja nuoria rahapelaamisen riskeiltä[76]. Rahapelaamisen ikärajat voidaan asettaa lainsäädännössä tai rahapelilupaehdoissa. Pelioperaattoreiden (myös vähittäiskauppiaiden/asiamiesten) velvollisuutena on tarkistaa ikä. Ikäraja saattaa jäsenvaltioissa myös vaihdella rahapelistä toiseen.

Kysymykset:

---

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

75 Ainoastaan neljä jäsenvaltiota (AT, EE, FI ja UK) toimitti komissiolle tietoja ongelmapelaamisesta, kun komissio teetätti edellä mainitun rahapelipalveluja EU:n sisämarkkinoilla koskeneen tutkimuksen (Study on gambling services in the EU Internal Market, 9.9 luku, s. 1453).

76 Täysikäisyysraja on kaikissa jäsenvaltioissa 18 vuotta paitsi Itävallassa 19 vuotta.

(23) Ovatko ne ikärajat, joita maassanne tai muissa jäsenvaltioissa sovelletaan sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin pääsyyn, mielestänne riittävät tavoitteiden saavuttamiseksi?

(24) Onko sähköisessä ympäristössä pelaavien ikä tarkastettava ja kuinka tällainen tarkastus tehdään verrattuna reaaliympäristössä toimivien pelipaikkojen mahdollisuuksiin tarkastaa ikä henkilökohtaisesti?

Alaikäisten mahdollisuudet käyttää maksujärjestelmiä

Maksujen käsittelyjärjestelmät voivat olla tehokas keino ehkäistä alaikäisten pääsy sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin. Vaikka alle 18-vuotias voi avata pankkitilin, asiaan liittyy rajoituksia. Pankkitilin avaamiseksi vaaditaan useita asiakirjoja ja henkilöllisyystodistus ja yleensä vanhemman tai laillisen holhoojan on tultava pankkiin yhdessä alaikäisen pankkitilin hakijan kanssa (vanhempainvalvonta). Nuoret eivät tavallisesti ole oikeudellisesti vastuussa veloistaan, joten heille ei todennäköisesti myönnetä tilinylitysoikeutta. Lisäksi alle 18-vuotiaiden luottokorttihakemukset hylätään. Näin ollen pankki tai rahoituspalvelun tarjoajakin tarkastaa iän omalta osaltaan ennen kuin nuori pelaaja voi aukaista sähköisessä ympäristössä toimivan rahapelioperaattorin palvelussa pelitilin.

Panoksia voidaan kuitenkin maksaa matkapuhelimella (hinta lisätään puhelinlaskuun), esimerkiksi tekstiviestillä tai soittamalla lisämaksullisiin puhelinnumeroihin. Yhä enenevässä määrin näin tehdäänkin. Näissä tapauksissa alaikäiset pystyvät ehkä helpommin pelaamaan.

– *Alaikäiset ja sähköisesti välitettävien rahapelien markkinointi*

Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden viranomaiset (ja pelioperaattorit) pyrkivät estämään alaikäisten pääsyn sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin, ne pyrkivät valvomaan tällaisten palvelujen markkinointia ja edistämistä. Esimerkkeinä tällaisista rajoituksista voidaan mainita säännöt siitä, ettei tällaisten palvelujen edistäminen/edistämistä

– kohdisteta kansallista osallistumisikärajaa nuorempiin

– lähetetä (televisiossa tai radiossa) tai välitetä erityisten nuorille suunnattujen ohjelmien aikana valtakanavilla tai tietyllä aikavälillä ennen tällaisia ohjelmia tai niiden jälkeen

– sisällä tai näytä henkilöitä, jotka vaikuttavat olevan kansallista osallistumisikärajaa nuorempia

– vetoa muutoin lapsiin tai nuoriin, esimerkiksi herättämällä mielleyhtymiä nuorisokulttuuriin tai käyttämällä juontajana jotain julkisuuden henkilöä (esimerkiksi sähköisessä ympäristössä toimivaa pelioperaattoria mainostavat kopiopelipaidat) tai

– esitetä lähellä alueita, joilla lapset oleskelevat usein (esimerkiksi mainostaulut lähellä kouluja).

Kysymys:

(25) Kuinka rahapelipalveluihin liittyvää kaupallista viestintää säännellään kansallisella tai EU:n tasolla alaikäisten suojelemiseksi? (Esimerkiksi

rajoitukset, jotka koskevat myynninedistämistarkoituksessa järjestettyjä sähköisiä kasinopelejä, urheilusponsorointia, tuotemyyntiä (esimerkiksi kopiopelipaitoja ja tietokonepelejä) sekä verkkoyhteisöpalvelujen tai videonjakelupalvelujen käyttöä markkinointitarkoituksissa)

– *Muut haavoittuvat pelaajatyypit*

Pelaajat voivat olla muutoin haavoittuvia seuraavista syistä:

– *Taloudellinen tilanne:* pelaat, joiden tulot ovat alhaiset

– *Kokemattomuus*: eritoten nuoret aikuiset (18–21-vuotiaat) ja/tai ne, jotka eivät tiedosta, millaisia riskejä ongelmapelaamiseen liittyy

– *Aiempi riippuvuus* jostakin kemiallisesta aineesta tai käyttäytymisestä (reaaliympäristössä tarjottavien rahapelipalvelujen käyttö)

– *Rahapelien helppo saatavuus*: rahapelipalvelujen tarjoajien tai niitä edustavien yritysten myyntiedustajat tai työntekijät

– *Joutuminen usein tekemiseen rahapelaamisen kanssa ja/tai voimakkaat kytkökset vedonlyöntikohteisiin:* esimerkiksi hevosurheilun parissa työskentelevät, yleisurheilijat (amatöörit ja ammattilaiset), valmentajat, tuomarit ja meklarit.

Kysymys:

(26) Millaisia kansallisia säännöksiä, jotka koskevat rahapelilupaehtoja ja kaupallista viestintää, sovelletaan sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin näiden riskien hillitsemiseksi ja haavoittuvien kuluttajien suojelemiseksi? Miten arvioisitte näitä säännöksiä?

2.3.2. Yleinen järjestys

Petostentorjunta

Kaikki jäsenvaltiot pyrkivät ehkäisemään petoksia ja epärehellistä rahapelitoimintaa. Kansallisella lainsäädännöllä pyritään suojaamaan kuluttajia (vilpillisiltä ja rikollisilta pelioperaattoreilta), pelioperaattoreita (vilpillisiltä pelaajilta ja pelaajasyndikaateilta) ja tapahtumien järjestäjiä. Esimerkkejä tästä ovat luottokorttien luvaton käyttö, joka saattaa myös olla yhteydessä identiteettivarkauteen sekä pelien ja tapahtumien ennalta sopiminen, jossa jokin henkilö tai henkilöryhmä (joka on usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen) pyrkii vaikuttamaan tilaisuuden (esimerkiksi urheilutapahtuman tai korttipelin) tulokseen[77]. Petoksia tapahtuu myös, jos jokin pelaajaryhmä liittoutuu jotakuta pelaajaa vastaan (esimerkiksi kortinjaon manipuloiminen eli ”rigged poker”).

[77] Esimerkkinä voidaan mainita, että Kiinaan tai Kroatiaan asettautuneet rikollisjärjestöt ovat olleet mukana sopupelien järjestämisessä Belgiassa, Saksassa ja Suomessa.

Komissio on havainnut kolme seuraavanlaista petostyyppiä, joista se toivoo saavansa kommentteja:

– Voittoja ei makseta pelaajille. Tyypillisiä esimerkkejä ovat arpajaishuijaukset, joissa rahapeliluvaton ja laiton pelioperaattori ottaa asiakkaaseen yhteyttä ja pyytää häntä maksamaan tietyn summan rahaa (käsittelymaksu) tai antamaan henkilökohtaisia tietoja (pankkiyhteystiedot) ennen kuin palkkio voidaan maksaa. Tällaisissa huijauksissa viitataan usein eurooppalaisten rahapeliviranomaisten antamaan hyväksyntään[78].

– Identiteettivarkaus ja tietosuojaan liittyvät kysymykset. Tähän sisältyy toisen henkilön henkilötietojen luvaton käyttö kyseisen henkilön henkilöllisyyden anastamiseksi ja sen myötä luoton, hyödykkeiden tai muiden etuuksien saamiseksi kyseisen henkilön nimissä.

– Tulosten manipuloiminen siten, että peukaloidaan peliin liittyvää ohjelmistoa tai saadaan pelin tai tapahtuman järjestämiseen osallistuvat henkilöt mukaan tällaiseen toimintaan.

Kysymykset:

(27) Onko tiedossanne tutkimuksia ja/tai tilastotietoja sähköiseen rahapelaamiseen liittyvistä petoksista?

(28) Sovelletaanko maassanne pelivälineiden, satunnaislukugeneraattoreiden tai muun ohjelmiston valvontaan, standardisointiin ja sertifiointiin liittyviä sääntöjä?

(29) Mitkä ovat mielestänne parhaat käytännöt ehkäisemään erityyppisiä petoksia (joihin pelioperaattorit syyllistyvät pelaajia kohtaan, pelaajat pelioperaattoreita kohtaan ja pelaajat toisiaan kohtaan) ja valitusmenettelyjen apuna?

(30) Millaisia kansallisia sääntöjä sovelletaan urheiluvedonlyönnin kohteiden ja pelitulosten ennakolta sopimisen osalta sähköisessä ympäristössä toimiviin rahapelioperaattoreihin ja urheilutapahtumissa/peleissä osallisina oleviin henkilöihin, jotta nämä kysymykset saataisiin ratkaistua ja eritoten voitaisiin ennaltaehkäistä eturistiriitoja? Onko tiedossanne tutkimuksia tai tietoja tämän ongelman laajuudesta?

(31) Mihin kysymyksiin huomio pitäisi mielestänne ensisijaisesti kohdistaa?

(32) Millaisia riskejä on, että (sähköisen) urheiluvedonlyönnin järjestäjä, joka on tehnyt urheiluseuran tai -liiton kanssa sponsorointisopimuksen, pyrkii vaikuttamaan urheilutapahtuman tulokseen suoraan tai välillisesti saadakseen asiasta hyötyä?

---

[78] Tämä ei ole sama asia kuin viivästynyt palkkionmaksu, jossa rahapeliluvan saanut pelioperaattori viivyttää palkkionmaksua huolellisuusvelvoitteen täyttämiseksi antamatta pelaajalle riittäviä tietoja siitä, miksi näin tehdään. Pelioperaattorin olisi tällaisissa tapauksissa selitettävä, miksi maksu viivästyy. Yleisin syy tällaisille viivästyksille on asiakkaan henkilötietojen lisätarkastus.

Rahanpesun torjunta

Rahanpesulla tarkoitetaan toisessa ääripäässä monimutkaisia ylikansallisia toimia, joiden tarkoituksena on piilottaa vakavan rikollisuuden rikollinen alkuperä, jotta ihmiset ja omaisuus saataisiin näyttämään laillisilta. Toisaalta sillä voidaan myös tarkoittaa mitä tahansa toimintaa, jolla piilotetaan, kätketään tai kulutetaan rikoksesta saatua tuottoa summasta riippumatta (rikollisten itsenä suorittama rahanpesu – joskus kuluiksi peitettynä – mutta myös rikokset peliriippuvuuden ruokkimiseksi).

Rahanpesutekniikoiden osalta voidaan todeta, että on hyvin vähän tietoja tai näyttöä siitä, että eurooppalaisiin rahapeliluvallisiin rahapelioperaattoreihin liittyisi rahanpesua. Ongelma liittyy tosin luonnollisesti laittomiin pelioperaattoreihin. Komission käsityksen mukaan tällaisissa tarkoituksissa voitaisiin käyttää seuraavia keinoja:

– Sähköisessä ympäristössä toimivat rahapeliyritykset voivat maksaa voitot tai hyvittää käyttämättömät varat jollekin toiselle tilille kuin sille, jolta panos alun perin maksettiin.

– Ne voivat antaa jonkun pelaajan rekisteröidä palveluunsa useamman pelitilin.

– Vertaispeleissä (peer-to-peer), kuten verkkopokerissa, voidaan hävitä tahallisesti ja siirtää näin rahaa sekä sähköisten että ihmispelaajien välillä siten, että pelaajille aiheutuu suhteellisin vähäisiä kustannuksia. Tällaisissa peleissä voi tapahtua pelimerkkien dumppaamista eli tahallista häviämistä (”chip dumping”). Pelaaja esimerkiksi siirtää rahaa varastetulla luottokortilla ja sitten häviää pelimerkit tahallaan rikoskumppanille tai luomalleen toiselle pelitilille. Tällainen toiminta pystytään havaitsemaan, sillä sen periaatteet ovat yksinkertaiset – pelaajien panokset ovat kovia, vaikka käsi on hyvin huono (tarkoituksena on siis hävitä rikoskumppanille)[79].

– Sähköisen käteisrahan tai muiden samankaltaisten maksuvälineiden, kuten arvokorttien[80], käyttö (huolta aiheutuu maksuvälineistä, joissa on korkealle asetetut enimmäismäärät, ostotapahtuman jälkeinen valvonta puuttuu ja selonottovelvollisuutta (know-your-customer) noudatetaan huonosti). Kyseeseen saattavat tulla myös matkapuhelimet, joilla voi maksaa ja joille ei ole tehty riittäviä selontekovelvollisuuden mukaisia tarkastuksia.

Kysymykset:

(33) Millaiset tapaukset ovat osoittaneet, miten sähköistä rahapelaamista voidaan käyttää rahanpesuun?

(34) Mitkä mikromaksujärjestelmät vaativat erityistä sääntelyä sen vuoksi, että niitä käytetään sähköisesti välitettävissä rahapelipalveluissa?

---

79 Verkkopokerihuoneet ovat tietoisia tällaisesta huijauksesta ja pyrkivät paljastamaan huijarit ennen kuin he vaihtavat pelimerkit rahaksi.

80 Arvokorttia käytettäessä kortille siirretään rahasumma, joka ei siis ole ulkoisella tilillä. Arvokortti on eri asia kuin etukäteen maksettu kortti, jonka avulla liikkeeseenlaskijan hallinnoimaan järjestelmään siirretään rahaa ja jota käytetään samaan tapaan kuin maksukorttia.

Kolmatta rahanpesudirektiiviä[81] sovelletaan rahoitusalaan sekä muihin asianomaisiin aloihin, muun muassa kasinoihin (perinteisiin ja sähköisiin).

Valvottaessa, miten mainitun direktiivin säännöksiä noudatetaan sähköisesti välitettävissä rahapelipalveluissa, on erityisenä ongelmana, että tällaiset verkkosivustot tarjoavat usein muitakin rahapelipalveluja (kuin kasinopelejä) ja että pelioperaattorilla saattaa olla rahapelilupa useammalla lainkäyttöalueella.

Komissio on tietoinen siitä, että tällaisten yleisten periaatteiden lisäksi rahapeliluvallisilla sähköisessä ympäristössä toimivilla rahapelioperaattoreilla ja kansallisilla sääntelyviranomaisilla on erilaisia tapoja torjua rahanpesua. Näitä ovat:

– **Asiakkaan tunteminen ja huolellisuusvelvollisuus** – pelaamaan pääsee ainoastaan, jos on rekisteröitynyt ja avannut pelitilin rahapeliluvan saaneen pelioperaattorin palvelussa. Tätä varten on täytettävä hakemus, josta käyvät ilmi seuraavat tiedot: 1) pelaaja on ylittänyt pelaamiseen vaaditun lakisääteisen ikärajan, 2) pelaajan henkilötiedot, 3) pelaajan asuinpaikka ja 4) pelaajan voimassaoleva sähköpostiosoite. Huolellisuusvelvollisuuteen voi sisältyä nopeusanalyysi (rahansiirrot/rahankäyttö), maantieteellinen riskianalyysi, pelaajan poikkeava käyttäytyminen, pelaajien välisten yhteyksien paljastaminen ja tietoverkkorikollisten pidättämispolitiikka. Joka tapauksessa pelaajan on suostuttava antamaan henkilötiedot, jotta pelitili voidaan avata.

– **Voitonmaksun valvominen** – pelaajan pitäisi aina saada mahdolliset voitot (pelitilin saldo) samalla tavalla, jolla rahat alun perin siirrettiin (ja samalle pelitilille, jolta rahat siirrettiin). Pelioperaattoreiden on myös varmistettava, että niiden järjestelmiinsä tallentamat pelaajien luottokortti- ja henkilötiedot ovat niiden hallinnassa. Suorat maksut asiakkaiden välillä ovat lisäksi kiellettyjä.

– **Toiminnan valvonta** – Pelioperaattorit käyttävät iäntarkastuslistoja sekä listoja, joita pankit laativat terroristien ja poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamiseksi, eli World Check -listaa[82] ja European Sports Security Association -järjestön (ESSA[83]) seurantalistaa. Pelioperaattorit säilyttävät myös tilastotietoja maksutapahtumakäyttäytymisestä epäilyttävän toiminnan havaitsemiseksi. Tietojen säilyttämisessä on noudatettava EU:n tietosuojasääntöjä. Huolellisuusvelvollisuutta koskevat vaatimukset ovat tiukemmat, jos panosrajat ovat korkeat. Pelioperaattoreiden on esitettävä epäilyttävää toimintaa koskevia raportteja (Suspicious Activity Reports, SAR) kansalliselle rahanpesun selvityskeskukselle (FIU).

Kysymykset:

(35) Onko teillä kokemuksia ja/tai näyttöä parhaista käytännöistä rahanpesun havaitsemiseksi ja torjumiseksi?

---

81 Ks. 1.2 kohta.

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

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

(36) Onko näyttöä siitä, että sähköiseen rahapelaamiseen liittyy erityisen huomattava rahanpesun riski, jos tällaisia pelejä järjestetään verkkoyhteisöpalveluissa?

Muiden rikosten torjunta

Sähköiseen rahapelaamiseen voi liittyä muitakin rikoksia

– Laittomien pelioperaattoreiden (esimerkiksi rikollisjärjestöjen tai yksittäisten rikollisten) tarjoamat rahapelipalvelut. Tietoverkkorikoksista ja rahapelaamisesta laaditussa ranskalaisessa raportissa arvioidaan, että rikollisryhmät pyörittävät *suoraan* tuhatta rahapeliverkkosivustoa[84].

– Jossain muualla rahapeliluvan saaneen pelioperaattorin sähköisesti välittämät pelit, joille asianomaisessa maassa ei kuitenkaan ole hyväksyntää.

– Veronkierto. (Käyttäjän velvoite maksaa veroja voitoistaan. Veronkiertoa tapahtuu kenties ennen kaikkea, kun voitot ovat peräisin verotuksellisesti edullisemmalta alueelta).

On myös monenlaista rikollistoimintaa, jonka kohteena voi olla erilaisia rahapelipalveluja muttei yksinomaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä, kuten i) sopupelit tai kortinjaon manipuloiminen eli ”rigged poker” (ks. edellä), ii) koronkiskonta, iii) rikollinen toiminta rahapelaamisen rahoittamiseksi (esimerkiksi varkaudet) ja iv) terrorismin rahoitus.

Kysymys:

(37) Sovelletaanko sähköisesti välitettäviin rahapeleihin avoimuutta koskevia kansallisia vaatimuksia? Sovelletaanko niitä sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen rajatylittävään tarjontaan ja valvotaanko näiden sääntöjen noudattamista mielestänne tehokkaasti?

2.3.3. Yleishyödyllisen ja yleisen edun mukaisen toiminnan sekä urheiluvedonlyönnin perustana olevien tapahtumien rahoittaminen

Rahapelipalvelujen rajoittamista kansallisella tasolla perustellaan toisinaan toimintapoliittisilla syillä, kuten yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamisella. Tätä varten käyttöönotettujen järjestelmien olisi noudatettava sovellettavia valtiontukisääntöjä. Sen lisäksi on huomionarvoista, että unionin tuomioistuimen mukaan tällaisen yhteiskunnallisen toiminnan rahoittaminen ei voi olla rajoittavan politiikan todellinen syy vaan ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus[85]. Tällaisilla rajoituksilla pyritään auttamaan ”julkisen edun mukaisen”, koko yhteiskuntaa hyödyttävän toiminnan rahoittamisessa. Tällaista suoraa etua jäsenvaltioissa nykyisin saavaa yleisen edun mukaista toimintaa on

---

84 Ranskalainen CERT-LEXI analysoi 70 miljoonaa verkkosivustoa vuonna 2005 ja löysi 14 823 sähköisesti välitettäviä rahapelejä tarjoavaa verkkosivustoa. Ainoastaan 2005 verkkosivustolla oli rahapelilupa.

85 Esimerkiksi asia C-67/98 (Zenatti), 36–37 kohta, ja asia C-316/07 (Markus Stoß), 104 kohta. Ks. myös EFTA-tuomioistuimen tuomio asiassa 3/06 (Ladbrokes), 63 kohta.

tarkemmin sanottuna taide, kulttuuri, urheilu[86], nuoriso- ja valistusohjelmat sekä hyväntekeväisyystoiminta.

Tulojen kanavointijärjestelmät

Rahapelitulojen kanavoimisessa yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen on erilaisia keinoja. Yleisen edun mukaisesta toiminnasta vastaava järjestö tai yritys

(1) saa rahapeliluvan[87] tarjota sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja tarkoituksena tukea jotakin rahapeliluvan myöntävän viranomaisen yleishyödylliseksi katsomaa tarkoitusta (tällainen järjestö tai yhdistys voi olla esimerkiksi kansallinen olympiakomitea, kansallinen hevosurheilujärjestö tai näkövammaisten yhdistys)

(2) saa varoja suoraan valtion rahapelioperaattorilta (esimerkiksi kansalliselta arpajaisyhtiöltä) tietyn kiinteän määrän, joka vahvistetaan kyseistä pelioperaattoria sääntelevässä rahapeliluvassa tai lainsäädännössä

(3) saa varoja valtion rahapelioperaattorilta välillisesti valtion talousarviosta, johon valtion pelioperaattori on ohjannut varoja

(4) saa varoja yhdeltä tai useammalta yksityiseltä rahapelioperaattorilta, jonka rahoitusosuudet

a) määräytyvät rahapeliluvan tai lainsäädännön perusteella tai

b) perustuvat pelioperaattoreiden vapaaehtoisuuteen

(5) saa taloudellisen korvauksen järjestämänsä tapahtuman hyödyntämisestä vedonlyöntitoiminnassa, vaikkei järjestö tai yritys itse ole mukana varsinaisen rahapelitoiminnan järjestämisessä

(6) saa valtion talousarviosta varoja, jotka ovat peräisin sekä valtion että kaupallisilta rahapelioperaattoreilta.

Kysymykset:

(38) Onko kansallisella tai EU:n tasolla muita kanavia ohjata tuloja yleisen edun mukaiseen toimintaan?

(39) Onko olemassa erityistä mekanismia, esimerkiksi rahastoa, jolla julkisten ja kaupallisten sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tuloja ohjattaisiin yhteiskunnan hyväksi?

---

86 Ks. myös komission tiedonanto ”Urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittäminen” – KOM(2011) 12, jossa todetaan, että urheilun kestävä rahoitus on otettava huomioon, kun käsitellään rahapelipalvelujen tarjontaa sisämarkkinoilla (sivu 9).

87 Eriävissä määrin saattaa olla sallittua, että yleishyödyllisestä tai yleisen edun mukaisesta toiminnasta vastaavat järjestöt tai yritykset tekevät sopimuksia yksityisten, pelifoorumeita tarjoavien ja rahapelipalveluja edistävien pelioperaattoreiden kanssa (nämä pelioperaattorit järjestävät toiminnot kokonaan tai osittain ja saavat tästä taloudellisen korvauksen).

(40)	**Palautetaanko tai ohjataanko varoja peliriippuvuuden ennaltaehkäisyyn ja hoitoon?**

Komissio haluaa keskittyä tarkemmin kahteen seuraavaan kysymykseen:

Tulojen mahdollinen palauttaminen tapahtuman järjestäjille

Sähköisessä ympäristössä toimivat pelioperaattorit käyttävät kansallisia ja ulkomaisia urheilutapahtumia tarjoamaan houkuttelevan rahapelipalvelujen valikoiman potentiaalisille asiakkailleen. Tapahtumat voivat hyötyä tällaisesta rahapelitoiminnasta sikäli, että yleisön mielenkiinto kasvaa ja jopa tapahtuman medianäkyvyys saattaa lisääntyä. Laajalti ollaan samaa mieltä siitä, että koska rahapelitoiminta on riippuvaista urheilutapahtumista, urheilutapahtumien pitäisi saada kohtuullinen tuotto niitä hyödyntävästä rahapelitoiminnasta:

– Esimerkiksi hevosurheilussa jotkin jäsenvaltiot myöntävät jollekin järjestölle tai yritykselle yksinoikeudellisen rahapeliluvan järjestää hevosvedonlyöntiä. Tällöin tavoitteena on varmistaa, että hevosvedonlyönnin vaihto (josta vähennetään voitonmaksut, pelitoiminnan maksut ja liiketoiminnan kulut) osoitetaan hevosurheiluun, -jalostukseen ja -talouteen. Vaikka kansalliset rakenteet vaihtelevatkin, hevosurheilun ja -alan saama tuki voi olla merkittävää. Joissakin maissa se on yli 8 prosenttia vedonlyönnin kokonaisvaihdosta. Yksi hevosurheilun erikoispiirre muuhun urheiluun verrattuna on, että ensisijaisena kohteena ovat rahapelien pelaajat. Näin ollen hevosurheilun elinkelpoisuus riippuu muita urheilulajeja enemmän siitä, että riittävä määrä rahapelituloja sijoitetaan siihen takaisin. Lisäksi hevosurheilulla, -jalostuksella ja -taloudella, joita kaikkia tuetaan rahapelituloilla, on joissain jäsenvaltioissa perinteisesti ollut ja on edelleen tärkeä taloudellinen rooli maaseutualueilla, minkä vuoksi ne saattavat olla yhteydessä aluekehityksen ja alueellisen koheesiopolitiikan tavoitteisiin.

– Muilla urheilulajeilla on monipuolisemmat tulolähteet joko sen vuoksi, että ne vetoavat laajempaan yleisöön ja/tai koska ne soveltuvat huonommin rahapelaamiseen. Urheilukilpailut voivat kuitenkin olla rahapelien kohteena. Jäsenvaltiot ovat tältä osin joutuneet pohtimaan, pitäisikö urheilukilpailujen järjestäjien (muun muassa urheilujärjestöjen ja -joukkueiden) pystyä saamaan lisätuloja siitä, että rahapelipalvelujen tarjoajat hyödyntävät kilpailujärjestäjien julkisuuskuvaa tai järjestämiä tapahtumia. Koska rahapelipalvelut eivät olisi elinkelpoisia, jolleivät ne pystyisi hyödyntämään tällaisia tapahtumia, tapahtumien käytöstä tavoitellaan kohtuullista korvausta. Jotkut ammattiurheilun vedonlyöntikohteita tarjoavat valtion rahapelioperaattorit onkin velvoitettu ohjaamaan tuloja takaisin ruohonjuuritason urheiluseuratoimintaan ja näin omalta osaltaan kannustamaan yleisen edun mukaiseen urheilun harjoittamiseen. Komissio on käynnistänyt EU-tutkimuksen ruohonjuuritason urheilun rahoittamisesta. Tutkimuksen on tarkoitus tuoda esille, millainen todellinen merkitys eri rahoituslähteillä on ruohonjuuritason urheilulle. Näihin rahoituslähteisiin sisältyvät rahapelipalvelujen järjestämisestä saatavat tulot[88].

Jos urheilutapahtumista järjestetään urheiluvedonlyöntiä, niihin voi rikollisen toiminnan takia kohdistua kohonnut sopuotteluriski. Jäsenvaltioista Ranska on ottanut käyttöön yksinoikeudettoman urheiluvedonlyöntioikeuden, jonka tarkoituksensa on saada rahapelipalvelut mukaan rahoittamaan niitä investointeja, joita urheilukisajärjestäjät tekevät ennen kaikkea toiminnan rehellisyyden varmistamiseksi.

---

[88] KOM(2011) 12, s. 9.

Kysymykset:

(41) Mikä osuus urheiluvedonlyönnistä saaduista sähköisesti välitettävien rahapelien tuloista ohjataan takaisin urheiluun kansallisella tasolla?

(42) Voidaanko kaikissa urheilulajeissa järjestää sähköisesti välitettäviä rahapelejä samaan tapaan kuin hevosurheilussa, ja jos voidaan, hyödynnetäänkö tällaisia oikeuksia?

(43) Onko myönnetty sellaisia sähköisiä rahapelioikeuksia, joissa yksinomaisena tähtäimenä on varmistaa toiminnan rehellisyys?

Vapaamatkustajuuden riski sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tarjonnassa

Koska jäsenvaltioiden kansalliset kulttuuriset ja historialliset perinteet ovat erilaisia, jäsenvaltiot hyödyntävät erilaisia kanavia ja osuuksia rahapelitulojen ohjaamisessa. Esimerkiksi sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa ei ole perinteisesti harjoitettu hevosurheilua ja -taloutta, ei luonnollisestikaan ole tarvetta ohjata tuloja tällaiseen tarkoitukseen. Samoin jotkut jäsenvaltiot rahoittavat mieluummin yleisen edun mukaista toimintaa yksinomaan verotuloista, kun taas toiset ehkä haluavat kohdentaa tähän tarkoitukseen myös rahapelituloja.

Jos rahapelipalvelujen kohteena ovat joissakin muissa jäsenvaltioissa järjestettävät tapahtumat tai jos johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneet pelaajat päättävät sijoittaa rahansa jostakin toisesta jäsenvaltiosta käsin tarjottuihin rahapelipalveluihin, tällä on suoria vaikutuksia rahapelitulojen kansallisen kanavointijärjestelmän tehokkuuteen. Näin on varsinkin, jos pelaajat ovat keskittyneet yksinomaan suurimman voiton tavoitteluun. Tällainen vapaamatkustajuuden ongelma ei tarkasti ottaen rajoitu rajatylittäviin sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin, sillä rahapelien pelaajat voivat periaatteessa aina siirtyä fyysisesti rajan yli toiseen maahan pelaamaan rahapelejä. Sähköisesti välitettävät rahapelit ovat kuitenkin käytännössä eri asemassa, sillä tämä mahdollinen vaikutus korostuu huomattavasti.

Tätä vaikutusta voi lieventää tai sen voi jopa kääntää päinvastaiseksi se, että jotkin pelaajat pelaavat tiettyjä rahapelejä sen vuoksi, että ne ovat kytköksissä yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen. Tähän voi olla syynä se, että kytkös yleisen edun mukaiseen toimintaan vähentää rahapelaamiseen liitettyä sosiaalista leimautumista tai voi jopa olla keskeinen syy tällaiseen rahapelaamiseen. Kun otetaan huomioon, miten pienet voitonmahdollisuudet tietyntyyppisissä rahapeleissä on (esimerkiksi hyväntekeväisyysjärjestöjen järjestämät vähäarvoiset arpajaiset), voidaan ajatella, että monet tällaisten rahapelien pelaajat sijoittavat rahojaan pikemminkin niihin kuin muuntyyppisiin rahapeleihin, joissa on paremmat voitonmahdollisuudet, koska heidän mielestään rahat menevät järkevään yleisen edun mukaiseen toimintaan. Tämäntyyppisiä pelaajia voivat jopa houkutella muista jäsenvaltioista käsin tarjotut sähköisesti välitettävät rahapelit, joilla on kansalliseen sähköisesti välitettävien rahapelien tarjontaan verrattuna selkeämpi suora yhteys yleisen edun mukaiseen toimintaan, jota pelaajat haluavat tukea.

Kysymykset:

(44) Onko näyttöä siitä, että edellä kuvatun kaltainen sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin liittyvä rajatylittävän vapaamatkustajuuden riski vähentäisi tuloja, joita suunnataan yleisen edun mukaiseen, rahapelituloista riippuvaiseen kansalliseen toimintaan?

(45) Onko avoimuusvelvoitteita, joiden ansiosta rahapelien pelaajat saavat tietoonsa, ohjaavatko rahapelipalvelujen tarjoajat tuloja yleisen edun mukaiseen toimintaan ja kuinka suurista summista on kyse?

2.4. Valvonta ja muut asiaan liittyvät seikat

Vailla hyväksyntää olevat rajatylittävät markkinat voivat olla kuluttajien ulottuvilla, kun asioita joko katsotaan läpi sormien tai tehokas valvonta jää puuttumaan. Jäsenvaltioiden on olennaista valvoa toimintaa tehokkaasti, jotta niiden kansallista rahapelipolitiikkaa ohjaavat yleisen edun mukaiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Rahapeliasioista vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset

Sähköisen rahapelaamisen rahapelilupien myöntämisessä, sääntelyssä ja valvonnassa sovelletaan erilaisia organisatorisia rakenteita. Näiden rakenteiden riippumattomuus ja toimivalta vaihtelevat. Tietyssä jäsenvaltiossa erilaisia sähköisesti välitettävä rahapelipalveluja (esimerkiksi myynninedistämispelit, viestimissä järjestetyt rahapelit tai spread betting -palvelut) voi olla sääntelemässä tai valvomassa eri tahoja[89].

Rahapelitoiminnasta vastaavien viranomaisten tehtäviin voi kuulua monia eri asioita, muun muassa seuraavat:

– rahapelilupien myöntäminen, keskeyttäminen ja peruuttaminen

– tarkastus- ja valvontatehtävät, mukaan lukien hallinnolliset tai taloudelliset tarkastukset, paikalla tehtävät tarkastukset, tekniset tarkastukset (esimerkiksi laitteet tai ohjelmistot) ja toiminnan verkkoseuranta

– sääntöjenmukaisuuden valvonta – käynnistetään ja hoidetaan valvontamenettelyjä, jotka liittyvät a) laittomien / vailla hyväksyntää olevien rahapelipalvelujen tarjoamiseen ja b) kaupalliseen viestintään, joka koskee rahapelipalveluja tai -operaattoreita (sekä laillisia että laittomia / vailla hyväksyntää olevia rahapelipalveluja)

– neuvojen, tietojen tai tuen tarjoaminen hallitukselle, rahapelien pelaajille (suurelle yleisölle) ja/tai pelioperaattoreille.

Kysymykset:

(46) Onko maassanne jokin sääntelyelin? Mikä on sen asema? Millaiset toimivaltuudet ja toiminta-ala sillä on tässä vihreässä kirjassa määriteltyjen sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen suhteen?

(47) Pidetäänkö rahapeliluvan saaneista pelioperaattoreista kansallista rekisteriä? Jos pidetään, onko se julkisesti saatavilla? Mikä taho vastaa sen pitämisestä ajan tasalla?

---

[89] Sääntelytehtäviä voi kansallisella tasolla olla hoitamassa seuraavanlaisia viranomaisia: i) ministeriö, johon näiden tehtävien hoitamiseksi ei ole perustettu erillistä osastoa, ii) ministeriö, johon näiden tehtävien hoitamiseksi on perustettu erillinen osasto, iii) ministeriön ulkopuolella sijaitseva mutta sen alaisuudessa oleva osasto, iv) ministeriön valvonnassa oleva virasto/tarkastuslaitos ja v) valtion tunnustama riippumaton sääntelyelin.

Hallinnollinen yhteistyö

ETA-alueen sääntelyviranomaisten välinen hallinnollinen yhteistyö on nykyisin joidenkin jäsenvaltioiden välistä satunnaista yhteistyötä. Kaikkialta Euroopasta tulevia sääntelyviranomaisia varten on erityinen foorumi, jolla viranomaiset tapaavat, vaihtavat mielipiteitä ja keskustelevat rahapeliasioihin liittyvästä politiikasta (GREF[90]). Mahdollisiin hallinnollisen yhteistyön kohteisiin kuuluu tietojen jakaminen tai vaihtaminen seuraavista aiheista:

– rahapelilupien haltijat (myös rahapelilupaehdot, henkilökunnan ammattitaito ja pelioperaattoreiden toiminnan rehellisyys)

– rahapeliluvattomat ja vilpilliset pelioperaattorit (yhteiset mustat listat)

– tekniset kysymykset, kuten kansalliset standardit, testaus ja sertifiointi

– hyvät käytännöt (myös julkiset kampanjat rikosten tai ongelmapelaamisen ehkäisemiseksi sekä tällaisten kampanjoiden kustannukset ja tehokkuus).

Kysymys:

(48) Millaista rajatylittävää hallinnollista yhteistyötä on tiedossanne tällä alalla ja millaisia erityiskysymyksiä se koskee?

Lisääntynyt yhteistyö muiden sidosryhmien kanssa

Rahapelaamisesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät ehkä myös yhteistyötä kansallisten/eurooppalaisten urheilualan sidosryhmien ja/tai julkisten/yksityisten vedonlyöntioperaattoreiden kanssa kehittääkseen seuraavia:

– valistusohjelmat tai -kampanjat, joiden kohteena ovat muun muassa yleisurheilijat (amatöörit ja ammattilaiset), valmentajat, tuomarit, hevosurheilun parissa työskentelevät tai julkiset/yksityiset sähköisessä ympäristössä toimivat rahapelioperaattorit ja/tai

– varhaisvaroitusjärjestelmät, joilla halutaan tiukentaa valvontaa sopupelien ennaltaehkäisemiseksi.

Kysymys:

(49) Onko tiedossanne tällaista lisääntynyttä yhteistyötä, valistusohjelmia tai varhaisvaroitusjärjestelmiä, joiden tarkoituksena on parantaa toiminnan rehellisyyttä urheilussa ja/tai lisätä muiden sidosryhmien tietoisuutta asiasta?

Maksujen estäminen ja internet-palveluntarjoajien vastuujärjestelmät

Maksu- ja viestintäpalvelujen tarjoajat (teleoperaattorit, televisiokanavat ja tietoyhteiskunnan palveluntarjoajat) mahdollistavat sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tarjonnan. Jotta voitaisiin estää vailla hyväksyntää olevien rajatylittävien sähköisesti välitettävien

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

rahapelipalvelujen tarjonta, hyödynnetään nykyisin seuraavia tällaisiin välityspalvelujen tarjoajiin kohdistettavia menetelmiä:

– **Verkkotunnusperusteinen (DNS) suodattaminen**. Verkkotunnussuodatuksella pyritään varmistamaan, että potentiaaliset asiakkaat eivät pääse pelaamaan rahapelejä vailla hyväksyntää olevilla ennakkoon listatuilla sivustoilla tai heidät ohjataan tosiin (verkko)osoitteisiin hyödyntämällä ennakkoon määriteltyä internetosoitteiden (verkkotunnusten) luetteloa. Asiakas voidaan esimerkiksi ohjata .com-verkkosivustolta kansallisella lainkäyttöalueella perustetulle sivustolle[91].

– **IP-osoiteperusteinen esto.** Jokaiselle julkiseen internetiin liitetylle laitteelle annetaan yksilöivä IP-osoitteena tunnettu numero, joka sisältää yksittäisen laitteen ”nimen”. IP-esto ehkäisee palvelimen/verkkosivuston ja yhden tai useamman IP-osoitteen välisen yhteyden.

– **Maksujen estäminen**. Voi perustua toimijan Merchant Category Code -tunnukseen (MCC)[92]. Tiettyyn tunnukseen yhteydessä olevien maksujen ehkäiseminen voi kuitenkin estää laillisiakin kaupallisia maksutapahtumia, jotka eivät liity rahapanosten asettamiseen tai voitonmaksuihin.

Estojärjestelmien tehokkuus riippuu ennalta määritellyistä ja ajan tasalla pidetyistä estettävien kohteiden luetteloista ja tehokkaista ohjelmistojärjestelmistä.

Kysymykset:

(50) Sovelletaanko kansallisella tasolla jotain edellä mainituista menetelmistä tai joitain muita teknisiä keinoja rajoittamaan sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen saatavuutta tai maksupalveluja? Onko tiedossanne mahdollisia rajatylittäviä aloitteita, joilla pyritään tällaisten menetelmien täytäntöönpanoon? Millaiseksi arvioitte niiden tehokkuuden sähköisesti välitettävien rahapelien alalla?

(51) Mitä suhteellisia etuja mielestänne on edellä mainituilla menetelmillä ja muilla mahdollisilla teknisillä keinoilla, joilla pyritään rajoittamaan rahapeli- tai maksupalveluihin pääsyä?

91 Italiassa saatujen kokemusten mukaan miljoonia käyttäjiä ohjataan muille sivustoille viikoittain.

92 Rahapelaamisen MCC-tunnus on 7995.