

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 24.3.2011
KOM(2011) 128 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Interneti hasartmängude kohta siseturul

SEK(2011) 321 lõplik

SISUKORD

ROHELINE RAAMAT interneti hasartmängude kohta siseturul.....	4
1. Interneti hasartmängude reguleerimine ELis: hiljutised suundumused ja praegused probleemid siseturu vaatenurgast.....	6
1.1. Arutelu eesmärk	6
1.2. Interneti hasartmängud ELis: praegune olukord.....	8
2. Käesoleva arutelu seisukohast olulised peamised poliitilised küsimused.....	13
2.1. Interneti hasartmänguteenuste määratlus ja korraldus	14
2.2. Interneti hasartmänguteenuste osutajate pakutavad ja/või kasutatavad seonduvad teenused.....	17
2.3. Avaliku huvi eesmärgid	20
2.3.1. Tarbijakaitse	20
2.3.2. Avalik kord.....	27
2.3.3. Heategevuse, üldist huvi pakkuvate tegevuste ning interneti spordikihlvedude aluseks olevate sündmuste rahastamine	31
2.4. Jõustamine ja seonduvad küsimused.....	35

ROHELINE RAAMAT

Interneti hasartmängude kohta siseturul

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on algatada ulatuslik avalik arutelu kõigi oluliste riikliku poliitika küsimuste ja võimalike siseturu probleemide kohta, mis tulenevad ELis elavatele kodanikele nii seaduslikult kui ka loata pakutavate interneti hasartmängude kiirest arengust.

Laias laastus kohaldatakse hasartmängude valdkonnas praegu kaht riikliku reguleeriva raamistiku mudelit: esimene põhineb litsentseeritud ettevõtjate pakutavate teenuste rangel reguleerimisel ja teine rangelt kontrollitud monopolil (riigi või muus omanduses). Arvestades seda, et varem olid hasartmänguteenuste piiriülese müügi võimalused suhteliselt piiratud, on need kaks mudelit siseturul koos eksisteerinud.

Interneti hasartmängude turg, mille aastatulud ületasid 2008. aastal 6,16 miljardit eurot, on kogu hasartmänguturu kiiremini kasvav osa¹. Seega on monopolidel sageli lubatud arendada pakkumist internetis ning teatavad monopolistliku korraga liikmesriigid² on otsustanud järkjärgult avada oma interneti hasartmängude ja kihlvedude turu. Oluline on märkida, et muude hasartmänguvormidega võrreldes kohaldatakse spordikihlvedude suhtes teatavate riiklike regulatiivsete kordadega suhteliselt leebemaid litsentseerimiskordi. Kokkuvõttes võib öelda, et interneti areng ja interneti hasartmänguteenuste kasvav pakkumine on aga raskendanud erinevate riiklike reguleerimismudelite kooseksisteerimist.

Erinevate reguleerimismudelite kooseksisteerimise keerukust iseloomustab selle valdkonna eelotsuste arv ning ka arvukate nn hallide³ ja ebaseaduslike internetiturgude tekkimine liikmesriikides. Riiklike eeskirjade jõustamine tekitab palju probleeme, tõstatades küsimuse selle kohta, kas tuleks tõhustada pädevate riigiasutuste halduskoostööd või võtta muid meetmeid. Lisaks tegutses 14 823-st aktiivsest Euroopa hasartmängusaidist üle 85 % ilma litsentsita⁴.

Arvestades seda, et interneti hasartmänguteenuste kasvul on ilmne piiriülene mõju nii õiguslikus kui ka ebaseaduslikus mõõttes ning see seondub paljude küsimustega, mida

¹ Interneti hasartmängude kohta kättesaadavad andmed on piiratud. Kõnealused H2 Gambling Capitali esitatud arvnäitajad on hinnangulised, nende aluseks on eeskätt reguleerivate asutuste, monopolide ja ettevõtete esitatud avalik teave. Täiendavaid suuniseid ja andmeid esitati ka konfidentsiaalsena (2008. aasta arvnäitajad). H2 Gambling Capital on hinnanud ka liikmesriike, keda teenindavad ettevõtjad, kelle kohta ei ole esmased andmed kättesaadavad. Üksikasjalikum teave kõnealuste arvnäitajate kohta: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

² Komisjon on teadlik, et mitmetes liikmesriikides on teatavad interneti hasartmänguteenused piirkondlikul tasandil reguleeritud. Lihtsuse huvides kasutatakse käesolevas rohelises raamatus üksnes termineid „liikmesriigid” ja „riiklik(ud)”.

³ Terminit „hall turg” kasutatakse sageli faktilise või õigusliku olukorra kirjeldamiseks ELi õiguse kontekstis (näiteks seoses muu hulgas kaupade paralleelse impordiga). Käesolevas arutelus kirjeldatakse selle terminiga turge, kus ettevõtjad, kes on ühes või enamas liikmesriigis nõuetekohaselt litsentseeritud, pakuvad interneti hasartmänguteenuseid teises liikmesriigis, omamata selleks vastavate riiklike õigusaktide kohast luba. Terminitega „ebaseaduslik turg” või „must turg” kirjeldatakse seevastu turge, kus hasartmänguteenuseid püüavad internetis pakkuda litsentseerimata ettevõtjad.

⁴ „Cyber-criminality in Online Gaming”, CERT-LEXSI (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique) valge raamat, juuli 2006. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

käsitletakse ELi õigusaktides, on komisjoni eesmärk leida vastused mitmetele küsimustele, mis seonduvad interneti hasartmängudega seotud tegevuse kasvu mõjuga ja käsitleda võimalikke riiklikust poliitikast tulenevaid vastuseid nendele. Sihiks on luua täielik pilt olukorrast, hõlbustada parimate tavade vahetust liikmesriikide vahel ning määrata kindlaks, kas erinevad riiklikud hasartmängu reguleerimismudelid saavad jätkuvalt koos eksisteerida ning kas selleks oleks ELis tarvis konkreetseid meetmeid. Käesolev arutelu on vastus eesistujariigi mitmetele järeldustele (2008–2010) ja Euroopa Parlamendi 2009. aasta resolutsioonile online-hasartmängude aususe kohta.

Komisjon käivitab arutelu eelarvamustevabalt, mõjutamata seejärel tehtavaid järeldusi vajaduse kohta võtta meetmeid, samuti võimalike meetmete vormi ja taseme kohta. Põhieesmärk on koguda fakte, hinnata, mis on kaalul, ning koguda kokku kõigi huvitatud sidusrühmade arvamused selle mitmemõõtmelise nähtuse kohta.

Märkuseid oodatakse dokumendi kõigi või teatavate aspektide kohta. Iga osa järel on loetletud konkreetsed küsimused.

Arutelu ja käesolevas dokumendis püstitatud küsimused keskenduvad peamiselt interneti hasartmängudele ja teenuste vaba liikumisega seotud küsimustele (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 56), tingituna kõnealuste teenuste arenenud piiriülesest pakkumisest. Kuigi käesolevas arutelus ei keskenduta asutamisvabadusele (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 49), võivad mitmed küsimused olla asjakohased ka muude (füüsiliselt pakutavate) hasartmänguteenuste puhul. Komisjon soovib rõhutada ka seda, et valdkondliku ühtlustamise puudumisel määrab iga liikmesriik vastavalt oma väärtuste süsteemile ja kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, mida on kõnealustes valdkondades tarvis vastavate huvide kaitsmise tagamiseks.

Käesolevale rohelisele raamatule lisatud talituste töödokument on kättesaadav komisjoni veebisaidilt: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

Talituste töödokument annab huvitatud isikutele lisateavet järgneva kohta: kaasatud sidusrühmad ja nende huvid, interneti hasartmänguturu suurus, teised õigusaktid, kohtupraktika ja teavitamine riiklikest õigusaktidest vastavalt direktiivile 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord.

Liikmesriike, Euroopa Parlamenti, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed ning muid huvitatud osapooli kutsutakse üles esitama oma seisukohti käesolevas rohelises raamatus tehtud ettepanekute kohta. Arvamused tuleks saata ühel järgmistest aadressidest ja need peaksid komisjonile jõudma hiljemalt **31. juuliks 2011**.

markt-gambling@ec.europa.eu

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

Arvamused avaldatakse internetis. Oluline on tutvuda käesolevale rohelisele raamatule⁵ lisatud isikuandmete kaitse põhimõtetega, milles selgitatakse, kuidas teie isikuandmeid ja arvamusi käsitletakse. Komisjon palub, et organisatsioonid, kes soovivad avaliku arutelu käigus oma arvamusi esitada, annaksid komisjonile ja üldsusele teavet selle kohta, keda ja mis seisukohti nad esindavad. Komisjon on selgesõnaliselt teatanud, et kui organisatsioon otsustab sellist teavet mitte anda, käsitletakse arvamusi kui eraisiku esitatud arvamusi. (Konsulteerimismõuded, vt KOM(2002) 704, ning Euroopa läbipaistvuse järelmeetmeid käsitlev teatis, vt KOM(2007) 127, 21.3.2007)

Lisaks kavatseb komisjon korraldada arutelusid riigiasutustega, temaatilisi kohtumisi sidusrühmadega ja ekspertide seminare. Käesoleva rohelise raamatu järelmeetmena ja arutelu tulemuste kohta tehtud järelduste alusel otsustab komisjon edasiste sammude üle.

⁵ [...].

1. INTERNETI HASARTMÄNGUDE REGULEERIMINE ELIS: HILJUTISED SUUNDUMUSED JA PRAEGUSED PROBLEEMID SISETURU VAATENURGAST

1.1. Arutelu eesmärk

Käesoleva rohelise raamatuga algatatakse avalik arutelu interneti hasartmänguteenuste reguleerimise kohta siseturul. Rohelise raamatu eesmärk on koguda kokku kõigi huvitatud osapoolte seisukohad, et saada parem pilt konkreetsetest probleemidest, mis seonduvad ELis elavatele kodanikele nii seaduslikult kui ka loata pakutavate interneti hasartmänguteenuste arenguga. Arutelu siht on koguda teavet kõneluse tegevusega kaasnevate ühiskondlike ja avaliku korraga seotud ohtude olemasolu ja ulatuse kohta. Lisaks soovitakse teada, milliseid regulatiivseid ja tehnilisi vahendeid liikmesriigid kasutavad või võiksid kasutada selleks, et tagada tarbijate kaitse, avaliku korra säilitamine või muude avalike huvide täitmine, ning milline on nende vahendite tõhusus, arvestades vajadust interneti hasartmängu suhtes kohaldatava poliitika proportsionaalse, süstemaatilise ja järjepideva kohaldamise järgi. Viimaks peaks arutelu aitama kindlaks teha, kas praegu ELi tasandil interneti hasartmänguteenuste suhtes kohaldatavad eeskirjad suudavad tagada riiklike süsteemide üldise koosseksisteerimise ning kas koostöö tõhustamine ELi tasandil võiks liikmesriikidel aidata paremini saavutada oma hasartmängupoliitika eesmärgi.

Tänase päeva seisuga on interneti hasartmänguteenuste pakkumine ja kasutus ELis laialdane ning sektori majanduslik tähtsus on kasvuteel. Internetis pakutavad hasartmängud on hasartmänguturu kõige kiiremini kasvav osa, mille tulud moodustasid 2008. aastal kogu hasartmänguturu tuludest 7,5%, ning võib eeldada, et 2013. aastaks selle maht kahekordistub. Samas on hasartmängude suhtes kohaldatav regulatiivne raamistik liikmesriigiti väga erinev. Kui osad liikmesriigid piiravad teatavate õnnemängude pakkumist või on selle isegi keelustanud, siis teistel on avatumad turud. Paljud liikmesriigid on ka hiljuti oma hasartmänguseadustiku üle vaadanud või on seda tegemas, arvestades interneti hasartmänguteenuste kasvu.

Interneti kasutuselevõtt ja interneti hasartmänguvõimaluste kiire kasv koos märkimisväärselt erinevate riiklike õigusnormidega ei ole mitte üksnes suurendanud hasartmänguteenuste seaduslikku pakkumist teatavates liikmesriikides, vaid on toonud kaasa ka ulatusliku loata tegutseva piiriülese turu. See hõlmab musta turgu (litsentseerimata ja ebaseaduslikud kihlveod ja mängud, sealhulgas kolmandatest riikidest) ja nn halli turgu (ühes või enamas liikmesriigis nõuetekohaselt litsentseeritud ettevõtjad reklaamivad ja/või pakuvad hasartmänguteenuseid teise liikmesriigi kodanikele, omamata selleks vastavate riikide eriluba). Kõnealune loata tegutsev piiriülene turg jääb tarbijatele kättesaadavaks, tingituna kas tegelikust sallivusest või tulemusliku jõustamise puudumisest, ning lisandub riiklikele seaduslikele pakkumistele, mis on tarbijatele kättesaadavad, sõltuvalt nende liikmesriigis valitsevast õiguslikust olukorrast.

2008. aasta juulist alates on liikmesriigid nõukogu asutamise ja teenuste tööühma raames arutanud hasartmängusektoriga seonduvaid ühist huvi pakkuvaid küsimusi. Järjestikused eesistujariigid on taotlenud Euroopa Komisjoni aktiivset osalust ja üksikasjalikke arutelusid. Eesistujariik Prantsusmaa pakkus 2008. aastal⁶ välja, et komisjon peaks edaspidi kaaluma võimalust esitada ettepanekud võimalike lahenduste määratlemiseks. Eesistujariik Rootsi

⁶ 1. detsembril 2008 esitatud eesistujariigi arenguaruanne (dokumendi viide 16022/08).

innustas Euroopa Komisjoni tegema tööd hasartmängudega seotud vastutuse vallas⁷ ning eesistujariik Hispaania kutsus komisjoni üles algatama sidusrühmadega ja liikmesriikidega arutelu seoses ELi meetmetega kõnealuses valdkonnas⁸. Viimati, Belgia eesistumise ajal nõustasid kõik liikmesriigid nõukogu järeldestega, mis tervitasid Euroopa Komisjoni laialdasi konsultatsioone siseturul korraldatavate internetipõhiste hasartmängude küsimuses, mis võimaldab läbi viia põhjaliku arutelu küsimustes, mida eelkõige tekitavad internetipõhised hasartmänguteenused. Kõnealustes järeldestes, mis võeti vastu 10. detsembril 2010,⁹ käsitleti ka reguleerivate asutuste koostööd ja märgiti, et siseturu teabesüsteemist võib saada kasulik vahend sellise halduskoostöö edendamisel.

Käesolev roheline raamat on ka vastus Euroopa Parlamendi 10. märtsil 2009 vastuvõetud resolutsioonile, millega paluti komisjonil uurida tihedas koostöös liikmesriikide valitsustega online-hasartmänguteenuste piiriülese osutamise majanduslikke ja mittemajanduslikke mõjusid seoses mitmete teemadega¹⁰.

ELi õiguse kohaselt (ning seda on kinnitanud ka Euroopa Liidu Kohus) kuuluvad hasartmänguteenused Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 56 kohaldamisalasse ning seega kohaldatakse nende suhtes teenuste osutamise eeskirju. Kõnealuste eeskirjade kohaselt võivad ühes liikmesriigis tegutsemisloa saanud ettevõtjad pakkuda oma teenuseid teiste liikmesriikide tarbijatele, välja arvatud siis, kui viimased kehtestavad piiranguid, mida õigustavad olulise avaliku huviga seotud põhjused, nagu tarbijate kaitse ja avaliku korra säilitamise üldvajadus. Liikmesriikide üldine poliitika interneti hasartmängude suhtes peab olema proportsionaalne ning seda tuleb kohaldada järjepidevalt ja süstemaatiliselt. Lisaks peavad sellised piirangud olema kooskõlas ka ELi teiseste õigusaktidega. Kuigi hasartmänguteenuseid ei reguleerita ELi tasandil valdkonnapõhiselt ja nad on jäetud välja horisontaalsetest õigusaktidest nagu teenuste direktiiv (2006/123/EÜ) või e-kaubanduse direktiiv (2000/31/EÜ), kohaldatakse nende suhtes mitmeid ELi teisestest õigusaktidest tulenevaid eeskirju¹¹.

Hiljutisi suundumusi arvestades on tõenäoline, et interneti hasartmängude suhtes riigiti kehtestatavad piirangud jäävad üksteisest märkimisväärselt erineva, nii et seda, mida ühes liikmesriigis peetakse seaduslikuks pakumiseks, loetakse teise liikmesriigi territooriumil ka edaspidi „ebaseaduslikuks” (st seda ei ole kaudselt või otseselt lubatud). Seega on eespool osutatud õiguslike tingimuste kohaselt liikmesriikide hasartmängupoliitika eesmärkide saavutamiseks hädavajalik tulemuslik jõustamine.

Käesoleva arutelu kaudu ning tuginedes liikmesriikide, nõukogu ja Euroopa Parlamendi aktiivsele osalusele on komisjoni eesmärk panustada interneti hasartmängude õigusraamistiku tekkele liikmesriikides, mis tagaks kõigile sidusrühmadele suurema õiguskindluse. Arutelu peaks hõlmama kõiki olulisi avaliku huvi eesmärke, millega see seondub, ning võimaldama määratleda parimad võimalused nende ühitamiseks siseturu põhimõtetega. Kõnealuse

⁷ 3. detsembril 2009 esitatud eesistujariigi arenguaruanne (dokumendi viide 16571/09).

⁸ 25. mail 2010 esitatud eesistujariigi arenguaruanne (dokumendi viide 9495/10).

⁹ Järeldused hasartmängusid ja kihlvedusid käsitleva raamistiku kohta ELi liikmesriikides, mis võeti vastu konkurentsivõime nõukogu 3057. istungil, mis leidis 10. detsembril 2010 aset Brüsselis. Nõukogu dokument [16884/10](#).

¹⁰ Resolutsioon järgnes SCHALDEMOSE raportile. Vt Euroopa Parlamendi 10. märtsi 2009. aasta resolutsioon online-hasartmängude aususe kohta ([2008/2215\(INI\)](#)); P6-2009-0097. Kõnealused teemad hõlmavad järgmist: reklaam ja turustamine ja alaealised noored (lk 29), pettused ja kuritegelik käitumine (lk 30) ning usaldusvärsus, sotsiaalne vastutus, tarbijakaitse ja maksundus (lk 31).

¹¹ Vt punkt 1.2: alapunkt „Interneti hasartmängudega seotud ELi teiseseid õigusaktid”.

protsessi lõppedes ning võttes arvesse saadud vastukaja, esitab komisjon aruande sobivaimate järelmeetmete kohta.

1.2. Interneti hasartmängud ELis: praegune olukord

ELi interneti hasartmängutööstuse põhijooned

2008. aastal olid hasartmänguteenuste sektori tulud, mõõdetuna hasartmängu brutotulude alusel (st panused, v.a auhinnad, kuid sealhulgas boonused), 75,9 miljardit eurot (EL 27),¹² mis iseloomustab sektori majanduslikku tähtsust. Interneti hasartmänguteenuste aastatulud ületasid 6,16 miljardit eurot, moodustades 7,5% kogu hasartmänguturu tuludest Internetiturg on turu kõige kiiremini kasvav osa ning 2008. aastal eeldati, et viie aastaga selle maht kahekordistub¹³.

Interneti hasartmänguteenuste edastuskanalid võib jagada kolme põhikategooriasse: internet, mobiilirakendused ja IP-televisioon.

	2003	2008	2012	Eeldatav kasv
Internet	4,8 mld eurot	5,9 mld eurot	7,32 mld eurot	152,5 %
Mobiiltelefonid/muu	0,78 mld eurot	puudub	3,51 mld eurot	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 mld eurot	puudub	1,33 mld eurot	415,6 %

Joonis 1. Kaughasartmängude kolme põhikategooria eeldatav kasv¹⁵

Mitmetest teguritest tingituna on nõudlus kõnealuste internetiteenuste järele ELis liikmesriigiti erinev. Seega ei ole üllatav, et praegu on suurimaks turuks Ühendkuningriik, arvestades, et riigi e-kaubanduse turg on liikmesriikide keskmisest kaks korda suurem¹⁶. Huvitav on aga ära märkida, et ühed suurimad turud olid 2008. aastal liikmesriigid, keda iseloomustab piirav reguleerimismudel, st Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Rootsi.

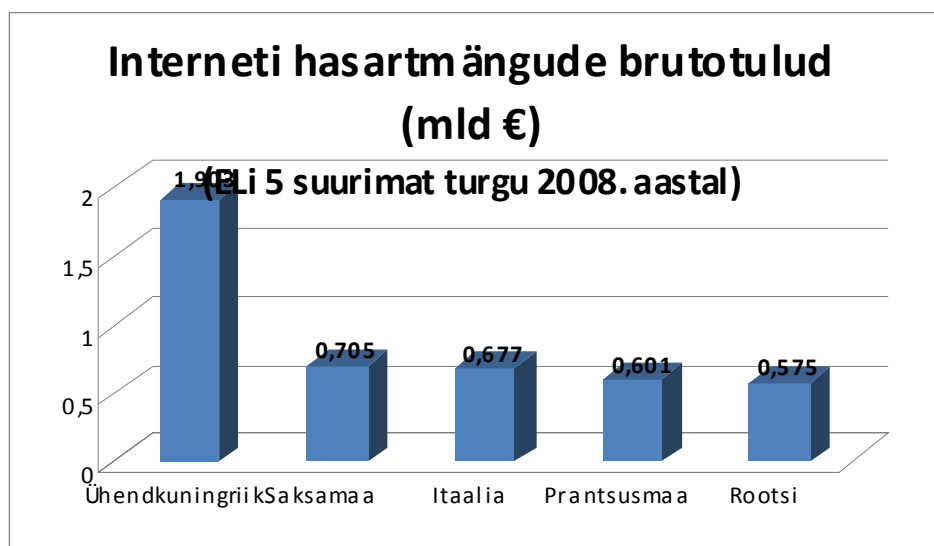
¹² H2 Gambling Capital (2008. aasta arvnäitajad).

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

¹⁴ IP-televisioon (*Internet Protocol Television*).

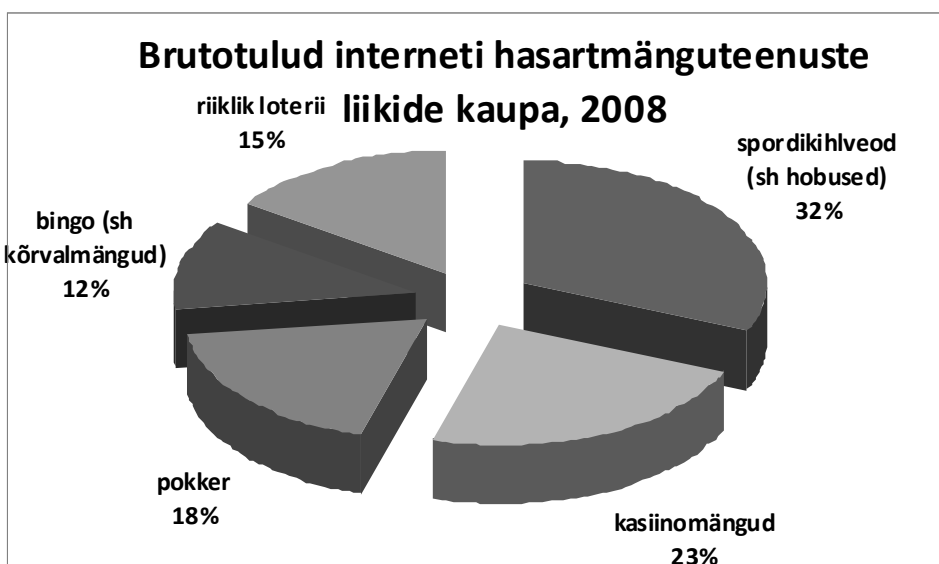
¹⁵ SICL-i uuring, lk 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

¹⁶ Vt kaubandusturu järelevalvet käsitlev aruanne, 5. juuli 2010, KOM(2010) 355.



Joonis 2. ELi viis suurimat riiklikku interneti hasartmänguturgu (brutotulud, miljardites eurodes)¹⁷

Praegu on olulisim kanal internet, kuid uute mobiilirakenduste kasutuselevõtuga seoses oodatakse väga kiiret kasvu. Pakutavad interneti hasartmänguteenused kuuluvad viide põhikategooriasse (vt joonis 3).



Joonis 3. Hasartmängu brutotulude jaotus interneti hasartmänguteenuste liikide kaupa (EL 27)¹⁸

Paljud sidusrühmad on huvitatud interneti hasartmänguteenuste osutamisest või edendamisest või see mõjutab neid. Nende hulka kuuluvad kodanikud, ettevõtjad, meedia, vahendajad, spordiürituste korraldajad, klubid ja liidud, heategevusvaldkonnas tegutsejad ning muud abisaajad¹⁹.

Kodanikega seoses kuulub hasartmänguturg (nii võrgukeskkonnas kui ka sellest väljaspool) 50 turu hulka, mis on hõlmatud iga-aastase tarbijaturu uuringuga. Hasartmänguturg jääb

¹⁷ H2 Gambling Capital.

¹⁸ H2 Gambling Capital.

¹⁹ Rohkem teavet sidusrühmade ja nende huvide kohta leiab talituste töödokumendist.

hinnangu järgi 50 hõlmatud turu seas 29. kohale. Tegurile „võrreldavus” antud hinnang on suhteliselt kõrge, „usaldusele” antud hinnang keskmine ja tegurile „probleemid” antud hinnang on keskmisest palju madalam. Üldhinnang selle kohta, kas toode vastas tarbija ootustele, on suhteliselt madal, aga toote laadi arvestades võis seda küllap ka eeldada²⁰.

Küsimused:

- (1) Kas te olete teadlikud ELi hasartmänguturгу käsitlevatest andmetest või uuringutest, mis võiksid aidata poliitika kujundamist ELi ja riiklikul tasandil? Kui jah, siis kas kõnealused andmed või uuringud hõlmavad ELi turul tegutsevaid litsentseeritud kolmandate riikide ettevõtjaid?**
- (2) Kas te olete teadlikud interneti hasartmänguteenuste musta turu laadi ja suurust käsitlevatest andmetest või uuringutest? (Litsentseerimata ettevõtjad)**
- (3) Millised on teie kogemused ühes või enamas liikmesriigis litsentseeritud ELi interneti hasartmänguettevõtjatega, kes edendavad ja pakuvad oma teenuseid muudes ELi liikmesriikides? Mida te arvate nende mõjust vastavatele turgudele ja nende tarbijatele?**
- (4) Millised on teie kogemused kolmandate riikide litsentseeritud interneti hasartmänguettevõtjatega, kes edendavad ja pakuvad oma teenuseid ELi liikmesriikides? Mida te arvate nende mõjust ELi turule ja tarbijatele?**

Interneti hasartmängud Euroopa Liidu toimimise lepingu eeskirjade vaatenurgast

Interneti hasartmängude regulatiivset olukorda iseloomustab asjaolu, et 2006. aastal jättis komisjon nõukogu ja Euroopa Parlamendi ühehäälsel nõudmisel hasartmänguteenused esimesel lugemisel teenuste direktiivi muudetud ettepaneku kohaldamisalast välja²¹. Tingituna sellest, et puudus poliitiline tahe kaaluda kõnealuse sektoriga seonduvate teiseste õigusaktide vastuvõtmist, pöördus põhitähelepanu esmaste õigusaktide kohaldamisele. Kuna komisjonile esitati palju kaebusi lepingu väidetava rikkumise kohta, menetleti palju rikkumismenetlusi²² seoses kõnealuste teenuste piiriüleste piirangutega. Kuna Euroopa Kohus on nüüdseks välja töötanud ja kehtestanud mitmed juhtpõhimõtted, on suur osa liikmesriikidest, kelle suhtes komisjon algatas rikkumismenetlused, käivitanud sellest ajast peale hasartmängude riikliku reguleerimise reformid ning komisjoni on teavitatud enam kui 150st õigusakti eelnõust²³.

²⁰ Konkreetsete riikide turgude konkreetsed hinded (tulemustabelid), üldaruande (kus hasartmängu käsitletakse leheküljel 243), tabelid jne võib leida järgmise lingi alt:

²¹ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm.

²² KOM(2006) 160, 4.4.2006. Praegu on teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punktiga h hasartmängud selgesõnaliselt välja jäetud.

²³ Komisjon algatas 4. aprillil 2006 uurimise spordikihlveoteenuste piirangute kohta mitmetes liikmesriikides (IP/06/436). Pärast seda, kui Euroopa Parlament esitas ombudsmani büroole kaebuse, heitis Euroopa Ombudsman komisjonile ette, et kõnealuseid kaebuseid ei menetletud piisavalt kiiresti (juhtumi number: 289/2005).

²³ Aastatel 2005–2010 on direktiivi 98/34/EÜ (millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord (EÜT L 204, 21.7.1998, lk 37), muudetud direktiiviga 98/48/EÜ (EÜT L 217, 5.8.1998, lk 18)) alusel komisjonile esitatud 151 hasartmängudega seonduvat teatist. Vt ka: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm.

Komisjoni poolt 2006. aastal tellitud uuring,²⁴ milles keskenduti võrgus ja võrguväliselt pakutavaid hasartmänguteenuseid²⁵ reguleerivatele eri seadustele ning sellele, millist mõju need avaldavad kõnealuste ja nendega seonduvate teenuste siseturu sujuvale toimimisele, lõi pildi väga killustunud siseturust, kus liikmesriigid kehtestasid piiriülestele hasartmänguteenustele sageli piiranguid. Riiklike eeskirjade tõlgendamine ei ole alati lihtne ning uuringus loetleti üles ligikaudu 600 riiklikes kohtutes arutluse all olnud juhtumit, mis tõestab, et kõnealuste teenuste ELi turuga seondub suur õiguslik ebakindlus²⁶.

Euroopa Liidu toimimise leping

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 56 on keelatud piirata vabadust pakkuda teenuseid kasutajatele teistes liikmesriikides. Kohtuasjas *Schindler*²⁷ kinnitas Euroopa Kohus esmakordselt, et piiriüleste hasartmänguteenuste pakkumine ja kasutamine on ELi toimimislepingu kohaldamisalasse kuuluv majandustegevus. Kohtuasjas *Gambelli*²⁸ leidis kohus lisaks, et elektrooniliselt pakutavad teenused on kaetud ning sellised riiklikud õigusaktid, mis keelavad liikmesriigis asuvatel ettevõtjatel pakkuda interneti hasartmänguteenuseid teises liikmesriigis, takistavad kasutaja vabadust kasutada teises liikmesriigis asuva pakkuja osutatud teenuseid või neist kasu saada ning see kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut.

Piirangud on vastuvõetavad üksnes erakorraliste meetmetena, nagu on selgesõnaliselt sätestatud ELi toimimislepingu artiklites 51 ja 52, või kui need on Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt põhjendatud üldhuvidega seotud mõjuvate põhjustega. Euroopa Kohus on tunnustanud teatavaid üldhuvidega seotud mõjuvaid põhjuseid, nagu näiteks eesmärgid, mis seonduvad tarbijakaitsega ning nii pettuste kui ka hasartmängudega seotud kulutamisele õhutamise vältimisega aga ka avaliku korra säilitamise üldvajadusega. Maksutulu vähenemine ei kuulu aga ELi toimimislepingu artiklis 52 loetletud põhjuste hulka ning see ei kujuta ka üldhuvidega seotud mõjuvat põhjust. Tunnustatud ühiskondlike probleemidega saab põhjendada seda, miks riigiasutustel oleks vaja küllaldast valikuvabadust määratlemaks, mida on tarbijakaitse ja avaliku korra säilitamise huvides tarvis seoses kõnealuses valdkonnas pakutavate teenuste liikidega²⁹.

Kohtupraktika kohaselt peavad regulatiivsest lähenemisviisist tuleneda võivad teenuste osutamise ja piiriülesed piirangud tooma kaasa hasartmänguvõimaluste tegeliku vähendamise ning neid tuleb kohaldada järjepidevalt ja süstemaatiliselt kõigi piirkonna teenustepakkumiste suhtes³⁰. Seni kuni liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja innustavad tarbijaid osalema riigi rahakotti paisutavates loteriides, õnnemängudes ja kihlvedudes, ei saa kõnealuse liikmesriigi ametiasutused tõstatada piirangute põhjendamiseks avaliku korra küsimust seoses vajadusega

²⁴ Šveitsi võrdleva õiguse instituudi teostatud uuring hasartmänguteenuste kohta ELi siseturul. Vt http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

²⁵ 1) loteriid; 2) kihlveod; 3) kasiinodes pakutavad hasartmängud; 4) hasartmängud mänguautomaatidel, mis on asetatud mujale kui litsentseeritud kasiinodesse; 5) bingo; 6) meediamängud; 7) müügiendusteened, mis hõlmavad reklaammänge, kus auhinna väärtus ületab 100 000 eurot või kus osalus on seotud eranditult ostu sooritamise; 8) heategevusorganisatsioonide ja mittetulundusühingute pakutavad või neile tulu toovad hasartmänguteenused.

²⁶ 587 juhtumit, enamik neist olid menetluses Saksa kohtutes.

²⁷ Kohtuasi C-275/92, EKL 1994, lk I-01039.

²⁸ Kohtuasi C-243/01, EKL 2003, lk I-13031.

²⁹ Kohtuasi C-275/92, EKL 1994, lk I-01039; kohtuasi C-124/97, EKL 1999, lk I-06067; kohtuasi C-67/98, EKL 1999, lk I-07289.

³⁰ Kohtuasi C-67/98, EKL 1999, lk I-07289; kohtuasi C-243/01, EKL 2003, lk I-13031.

vähendada kihlveovõimalusi³¹. Piiranguid tuleb kohaldada diskrimineerimiseta ja need peavad olema proportsionaalsed, st nad peaksid sobima taotletava eesmärgi saavutamiseks ega minema kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks. Litsentsi andmise menetlus peab olema kooskõlas võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtetega ning seega ka läbipaistvuse kohustusega³².

Käesoleva arutelu jaoks on eriti huvipakkuv kohtu seisukoht, et interneti kaudu pakutavatel hasartmänguteenustel on teatavad erijooned, mis võimaldavad liikmesriikidel võtta kõnealuste teenuste pakkumist piiravaid või muul viisil reguleerivaid meetmeid, et võidelda hasartmängusõltuvusega ning kaitsta tarbijaid pettuse ja kuritegevusega seonduvate ohtude eest. Kõnealused erijooned on järgmised:

- (1) interneti hasartmängusektoris seisavad asukohaliikmesriigi ametiasutused silmitsi konkreetsete raskustega seoses ettevõtjate ametialaste võimete ja aususe hindamisega. Kõnealused raskused põhjendavad seda, kui liikmesriik võtab seisukoha, et üksnes asjaolu, et ettevõtja pakub interneti hasartmänguteenuseid seaduslikult teises liikmesriigis, kus on tema asukoht ja kus ta peab täitma seadusest tulenevaid nõudeid ja alluma selle riigi pädevate ametivõimude kontrollile, ei ole piisav tagatis, et kaitsta enda tarbijaid pettuste ja kuritegevuse ohtude eest³³;
- (2) vahetu kontakti puudumine tarbija ja interneti hasartmänguettevõtja vahel tekitab traditsioonilise hasartmänguturuga võrreldes erinevat laadi ja oluliselt suuremaid ohte seoses pettustega, mida ettevõtjad tarbijate suhtes toime võivad panna³⁴ ning
- (3) interneti hasartmänguteenustele juurdepääsu lihtsus ja pidev kättesaadavus ning sellise rahvusvahelist laadi pakkumise potentsiaalselt suurem maht ja sagedus kujutavad keskkonnas, mida iseloomustab mängija isoleeritus, anonüümsus ja ühiskondliku kontrolli puudumine, endast tegureid, mis võivad soodustada mängusõltuvuse arengut ja tuua kaasa muid negatiivseid tagajärgi (kohus märkis ka, et internet võib samamoodi sisaldada selliste mängude traditsioonilise turuga võrreldes erinevat laadi ja oluliselt suuremaid ohte tarbijate kaitse valdkonnas ja eelkõige seoses noorte ning isikutega, kellel on eriline kalduvus mängida või kellel võib see kalduvus tekkida)³⁵.

Euroopa Kohus on oma kohtupraktikat kujundades võtnud peamiselt aluseks viited riiklike kohtute eelotsustele. Samas algatas aga komisjon mitmeid rikkumismenetlusi liikmesriikide suhtes, et kontrollida Euroopa Kohtu kohtupraktika alusel liikmesriikides rakendatavate piirangute proportsionaalsust. Liikmesriikides rakendatud reformide järel on komisjon juba lõpetanud mõned neist kohtuasjadest³⁶.

Lisaks on Euroopa Komisjon ELi riigiabieeskirjade (ELi toimimislepingu artiklid 107 ja 108) alusel algatanud ametliku uurimise, et teada saada, kas Taanis internetikasiinodele kehtestatud

³¹ Kohtuasi C-243/01, EKL 2003, lk I-13031.

³² Kohtuasi C-203/08, EKL [0000], lk I-0000.

³³ Kohtuasi C-42/07, EKL [2009], lk I- I-7633, punkt 69, vt ka punkt 2.4 (jõustamine) ja küsimus nr 48.

³⁴ Eespool viidatud kohtuasi C-42/07, punkt 70. Seoses kliendi näost-näku tuvastamisega ja vanuse kontrollimisega vt küsimused 16 ja 24.

³⁵ Kohtuasi C-46/08, EKL [0000], lk I-0000, punkt 103. Hasartmängusõltuvusega seotud tegureid on käsitletud küsimustes 17 ja 19.

³⁶ Vt IP/10/504 (Itaalia) ja IP/10/1597 (Prantsusmaa). Komisjon on lõpetanud ka Austria vastu algatatud kohtuasja (IP puudub).

traditsioonilistest kasiinodest madalamad maksud vastavad ELi toimimislepingu eeskirjadele³⁷.

Interneti hasartmängudega seotud ELi teisesed õigusaktid

Mis puutub Euroopa teisesesse õigusesse, siis hasartmänguteenuseid ei reguleeri ELi tasandil valdkonnapõhised eeskirjad, kuid nende suhtes kohaldatakse siiski mitmeid ELi õigusakte³⁸. Sellega seoses tuleks märkida ära järgmised õigusaktid:³⁹ audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv,⁴⁰ ebaausate kaubandustavade direktiiv,⁴¹ kaugmüügi direktiiv,⁴² rahupesuvastane direktiiv,⁴³ andmekaitse direktiiv,⁴⁴ eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv,⁴⁵ ühise käibemaksusüsteemi direktiiv⁴⁶. Muudel juhtudel on hasartmänguteenused ELi õiguse kohaldamisalast selgesõnaliselt välja jäetud. Nii on see e-kaubanduse direktiivi⁴⁷ ja teenuste direktiivi⁴⁸ puhul.

Küsimused:

- (5) Millised õiguslikud ja/või praktilised probleemid kerkivad teie arvates riiklike kohtute ja Euroopa Kohtu kohtupraktikast interneti hasartmängude vallas? Kas selliste teenuste riiklikul ja/või ELi turul on teil tekkinud eelkõige õiguskindlusega seonduvaid probleeme?**
- (6) Kas interneti hasartmänguteenuste suhtes kohaldatavad kehtivad riiklikud ja ELi teisesed õigusaktid reguleerivad teie arvates neid teenuseid piisavalt? Kas teie arvates on tagatud ühtsus/järjepidevus ühelt poolt selles valdkonnas liikmesriikide järgitavate riikliku poliitika eesmärkide ja teiselt poolt kehtivate riiklike meetmete ja/või interneti hasartmänguteenuseid pakkuvate avaliku- ja erasektori ettevõtjate tegeliku käitumise vahel?**

2. KÄESOLEVA ARUTELU SEISUKOHAST OLULISED PEAMISED POLIITILISED KÜSIMUSED

Käesoleva roheline raamatu järgmistes osades uuritakse interneti hasartmänguteenuste tulemusliku ja ausa reguleerimisega seotud võtmeküsimusi. Kõnealused küsimused, mis ei pruugi olla ammendavad, võib jagada nelja põhikategooriasse: põhimõttelised/organisatsioonilised, ühiskondlikud, avaliku korraga seonduvad ja majanduslikud/heategevuslikud.

³⁷ Kohtuasi C35/2010 – DA – Internetihasartmängude maksustamine Taani hasartmängumaksuseaduse kohaselt (ELT C 22, 22.1.2011) ning IP/19/1711. Vt ka talituste töödokument, punkt 2.3.

³⁸ Vt talituste töödokumendi punkt 2.1.

³⁹ Täielikum loetelu ELi teisestest õigusaktidest on esitatud talituste töödokumendis.

⁴⁰ ELT L 95, 15.4.2010, lk 1.

⁴¹ ELT L 149, 11.6.2005, lk 22.

⁴² EÜT L 144, 4.6.1997, lk 19.

⁴³ ELT L 309, 25.11.2005, lk 15.

⁴⁴ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

⁴⁵ EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37.

⁴⁶ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

⁴⁷ EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

⁴⁸ ELT L 376, 27.12.2006, lk 36.

Kõik allpool esitatud kaalutlused ja küsimused, mis seonduvad interneti hasartmängusektori korralduse või reguleerimisega, ei piira liikmesriikidele jäetud ulatuslikku vabadust määrata regulatiivne lähenemine valdkonnale, sealhulgas hasartmängudest tulenevate tulude kasutus. Näiteks ei põhine arutelu selliste küsimuste kohta nagu litsentseerimine eeldusel, et liikmesriikidel on *de jure* kohustus lubada interneti hasartmänge või avada oma turud eraettevõtjatele. Liikmesriigid on vabad valima lähenemisviisi sektorile Euroopa Kohtu kohtupraktikas sätestatud põhimõtete piires.

2.1. Interneti hasartmänguteenuste määratlus ja korraldus

Määratlused

Mõiste „interneti hasartmäng” hõlmab palju erinevaid hasartmänguteenuseid. Need hõlmavad järgmisi interneti teel pakutavaid teenuseid: spordikihlveoteenused (sealhulgas hobuste võiduajamised), kasiinomängud, hinnaliikumisekihlveod, meediamängud, reklaammängud, heategevusorganisatsioonide ja mittetulundusühingute pakutavad või neile tulu toovad hasartmänguteenused ning loteriiteenused.

Internetti (ja muid interaktiivseid tehnoloogilisi platvorme, nagu näiteks m-kaubandus⁴⁹ või IP-televisioon) kasutatakse selleks, et a) pakkuda tarbijatele hasartmänguteenuseid, b) võimaldada tarbijatel üksteisega kihlvedusid sõlmida või hasartmänge mängida (nt kihlveokontorid või internetipokker) või c) levituskanalina (nt otse interneti teel loteriipiletite ostmiseks).

ELi teiseses õiguses sisaldub juba ammu üldine määratlus mõistele „hasartmängud”, mida kasutati selleks, et kõnealused teenused e-kaubanduse direktiivist välja jätta:

„hasartmängud, sealhulgas rahalise panusega õnnemängud, kaasa arvatud loteriid ja kihlveotehingud.”

Hilisemates õigusaktides, nagu teenuste direktiiv ja viimati audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, kasutati veidi erinevat määratlust: „rahalist väärtust kujutava panusega hasartmängud, sealhulgas loteriid, kihlveod ja muud hasartmänguteenused”⁵⁰. Rahupesudirektiivis puudub mõiste „kasiino” määratlus.

Tulenevalt käesoleva arutelu tulemustest on komisjoni esialgne seisukoht selline, et hasartmängude suhtes tuleks säilitada laiem määratlus, nagu on sätestatud e-kaubanduse direktiivis, ning see tuleks ühendada infoühiskonna teenuste määratlusega, mis on sätestatud direktiivis 98/34/EÜ, nii et käesoleva arutelu ulatuse määratlemisel tuleks interneti hasartmänguteenuste suhtes kohaldada järgmist ühtset määratlust:

⁴⁹ Mobiilkaubandus – põhineb mobiilsel juurdepääsul arvutivahendatud võrkudele elektroonilise seadme abiga (nt mobiiltelefon).

⁵⁰ Ettepanekus siseturul müügi edendamist käsitleva määruse kohta, KOM(2001) 546, eristas komisjon õnnemänge ja osavusmänge. See oli vajalik, kuna mõiste „õnn” riiklikud määratlused erinesid. Sellised erinevused võivad selgitada ka seda, miks teatavaid kihlvedudega seonduvaid tegevusi või pokkerit reguleeritakse riigiti erinevalt.

Interneti hasartmänguteenused on rahalise panusega õnnemänge hõlmavad teenused, sealhulgas loteriid ja kihlveotehingud, mida osutatakse vahemaa tagant elektroonilisel teel ja teenusesaaja isikliku taotluse alusel⁵¹.

Küsimused:

- (7) Kuidas erineb eespool toodud interneti hasartmängude määratlus riikliku tasandi määratlustest?**
- (8) Kas meedia osutatud hasartmänguteenuseid peetakse riiklikul tasandil õnnemängudeks? Kas tehakse vahet reklaammängude ja hasartmängude vahel?**
- (9) Kas piiriüleseid interneti hasartmänguteenuseid pakutakse riiklikul tasandil hasartmängule pühendunud litsentseeritud kohtades (nt kasiinod, mängusaalid, kihveokontorid)?**

Interneti hasartmänguteenuste osutajate asutamine ja litsentseerimine

Kohtupraktika kohaselt on vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 49 asutamise mõiste väga lai, võimaldades ELi kodanikul osaleda püsivalt ja jätkuvalt sellise liikmesriigi majanduselus, mis ei ole tema päritoluriik, ning saada sellest turust kasu, soodustades nii viisi majanduslikku ja sotsiaalset läbipõimumist ühenduses⁵². Kuid selleks, et asutamisevabadusega seonduvad sätted kohalduksid, peab üldiselt olema kindlustatud alaline kohalolek vastuvõtvas liikmesriigis⁵³. Selline alaline kohalolek võib olla näiteks büroo, mis on loodud spordiürituste jälgimiseks, et kehtestada kindlaksmääratud võidušansid või äribüroo, mille eesmärk on edendada piiriüleseid hasartmänguteenuseid või pakkuda kohapeal klientidele.

E-kaubanduse direktiivi⁵⁴ kohaselt on infoühiskonna teenuste osutaja asukohaks koht, kus ta teostab oma majandustegevust. Asukoht ei ole seega seal, kus asub veebisaiti toetav tehnika, ega seal, kus on juurdepääs sellele veebisaidile. Sellistel juhtudel, kui on mitu asukohta ja on raske määrata kindlaks, millisest asukohast asjaomast teenust pakutakse, peaks otsustavaks teguriks olema koht, kus asub ettevõtja asjaomase teenusega seotud keskne tegevuskoht. Kuna ettevõtja võib kasutada üht või mitut serverit või „pilvepõhist”⁵⁵ taristut ning kuna neid saab väga kiiresti ümber vahetada või paigutada, ei saa serverit lugeda turvaliseks lüliks ettevõtte asutamiskoha määramisel seoses konkreetse internetiteenusega.

Riiklike õigusaktidega on mõnikord piiratud interneti hasartmänguteenuste litsentside arvu või on kõnealuste teenuste osutamine oma jurisdiktsiooni piires isegi täiesti ära keelatud (nt ühe või enama hasartmänguteenuste kategooria keeld või seaduslik või tegelik monopol). Teised liikmesriigid ei piira väljaantavate litsentside koguarvu – litsents antakse igale veebiettevõtjale, kes vastab seaduses või määrustes sätestatud tingimustele. Litsentse võidakse

⁵¹ „Vahemaa tagant” ja „isikliku taotluse alusel” tähendavad saaja otsest, interneti teel esitatud taotlust interneti hasartmängu ettevõtjale, sõltumata seejuures mingitest vahendajatest nagu näiteks müügikoha personal. Eespool toodud määratlus ei hõlma vahemaa tagant toimuvat tehingut, mis leiab aset vahendajatena tegutsevate füüsiliste isikute võrgustiku kaudu elektrooniliste vahendite abil.

⁵² Kohtuasi C-55/94, EKL 1995, lk I-4165.

⁵³ Kohtuasi C-386/04, EKL 2006, lk I-8203.

⁵⁴ E-kaubanduse direktiiv, vt allmärkus 47, põhjendus 19.

⁵⁵ Pilv on platvorm või taristu, mis võimaldab programmikoodi (teenused, rakendused jne) täitmist hallataval ja paindlikul viisil.

väljastada piiratud kehtivusajaga või määramata ajaks. ELis tegutseb kõige rohkem litsentseeritud interneti hasartmänguettevõtjaid Maltal (ligikaudu 500 litsentsi 2009. aastal).

Liikmesriikide kehtiv regulatiivne olukord on selline, et ettevõtjalt võidakse sama liiki interneti hasartmänguteenuse (nt spordikihlveod) pakkumisel eri liikmesriikides nõuda litsentsi taotlemist igas kõnealuses liikmesriigis. Mõned liikmesriigid tunnustavad teiste liikmesriikide väljastatud litsentse, millest on neid teavitatud (valge nimekiri) ning lubavad sellistel litsentseeritud teenuseosujatal pakkuda interneti hasartmänguteenuseid oma territooriumil ilma täiendava litsentsita. Teised liikmesriigid võivad sellistele ettevõtjatele oma litsentse väljastades eelnevaid litsentse arvestada, kuid kohaldavad topeltlitsentseerimise korda, mille kohaselt peab iga ettevõtja olema, teises liikmesriigis tegutsemisest olenemata, nende territooriumil litsentseeritud enne kõnealuste teenuste osutamist.

Küsimus:

(10) Millised on peamised eelised/raskused, mis seonduvad interneti hasartmänguteenuste litsentseerimise erinevate riiklike süsteemide ja tavade koosseksisteerimisega ELis?

2.2. Interneti hasartmänguteenuste osutajate pakutavad ja/või kasutatavad seonduvad teenused

Hasartmänguettevõtjad kasutavad mitmeid teenuseid, sealhulgas turustamis- ja makseteenuseid, interneti hasartmängude edendamiseks või hõlbustamiseks. Mõnede kõnealuste teenuste suhtes kohaldatakse teisesid õigusakte.

Interneti hasartmängude reklaam – kommertsteadaanded

Interneti hasartmänguteenuste osutajad kasutavad kommertsteadaandeid oma teenuste, seonduvate toodete ja maine reklaamimiseks lõpptarbijatele ja/või turustajatele. Komisjoni hinnangul kasutatakse kõige sagedamini järgmisi kommertsteadaandeid:

- (1) telereklaam;
- (2) reklaam trükiajakirjanduses;
- (3) kommertsteadaanded internetis;
- (4) müügiedendus;
- (5) otseturustus (mis hõlmab otsepostitust, eelkõige e-kirja ja SMSi teel registreeritud klientidele, näiteks isiklikud järelkontaktid) ning
- (6) sponsorlepingud.

Komisjon on teadlik, et paljudes liikmesriikides on sellistele kommertsteadaannetele kehtestatud piirangud, alates keeldudest kuni interneti hasartmänguteenuste meediareklaami sisu suhtes kehtestatud nõueteni. Kuigi komisjon tervitab kõnealuste piirangute (punktid 1 ja 2 eespool) kohta esitatavaid märkusi, soovitakse arutelus keskenduda kommertsteadaannete teatavatele vormidele (punktid 3–6).

– Kommertsteadaanded internetis

Hasartmängudega mitteseotud veebisaitidel kasutatavad veebibännerid ja hüpinkaknad on internetireklaami kaks vormi, mille eesmärk on suunata liiklus interneti hasartmänguteenuste juurde. Seetõttu ilmnevad need hasartmängudega mitteseotud infoühiskonna teenuste saitidel. Need ei kuulu e-kaubanduse direktiivi kohaldamisalasse, kuid kuuluvad ebaausate kaubandustavade direktiivi alla ning sel määral, mil veebipõhiste kommertsteadaannete kasutamine hõlmab isikuandmete kogumist ja töötlemist ka andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamisalasse

– Müügiedendus

Müügiedendus hõlmab igasuguseid allahindlusi, nagu sooduspakkumised, tasuta kingitused, reklaamvõistlused ja reklaammängud. Need kujutavad endast olulist mitmekülgset vahendit, mida saab kohandada eri olukordadele – uuenduslike toodetega turule sisenemiseks, klientide lojaalsuse edendamiseks, lühiajalise konkureeriva tegevuse soodustamiseks või kiireks reageerimiseks müügi vähenemisele. Üks kõige sagedasemaid müügiedenduse liike on registreerimis- ja deposiitboonuste kasutamine ja reklaam, st mängija konto avamisel

makstakse sinna teatav rahasumma või juba registreerunud kliendi kontole kantakse deposiidi tegemisel lisasumma.

Interneti hasartmänguteenustega seonduv müügiedendus on reguleeritud ebaausate kaubandustavade direktiiviga, andmekaitse direktiiviga ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga 2002/58/EÜ.

– *Otseturustus*

Kõik interneti hasartmänguettevõtjad kasutavad otseturustusstrateegiaid (posti, telefoni, interneti ja otsese vastuse kaudu), kuna ettevõtjad peavad neid oluliseks vahendiks klientidele lähenemiseks, nende teavitamiseks ja säilitamiseks, kuid ka klientidele müügijärgsete teenuste osutamiseks. Otseturustust reguleeritakse kaugmüügi direktiivi, ebaausate kaubandustavade direktiivi, andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga 2002/58/EÜ. Selline otseturustus võib hõlmata mängijalt mängijale suunatud turustamist ning seda võidakse ühitada müügiedendusega.

– *Sponsorlus*

Sponsorlus tähendab ärilepingut, millega sponsor annab sponsori ja sponsitava osapoole vastastikuse kasu alusel lepingu kohaselt rahalist või muud toetust, et luua seos sponsori maine, kaubamärgi, kaupade või teenuste ja sponsitava objekti vahel, saades vastu õiguse seda seost reklaamida ja/või anda teatavaid kokkulepituid otseseid või kaudseid soodustusi⁵⁶. Sponsorlus on keskne osa interneti hasartmänguteenuste osutajate turundusmeetmetest, olgu tegemist riikliku loterii või äriettevõtjatega.

Küsimus:

(11) Kui juhinduda eespool nimetatud kategooriatest, siis kuidas on (interneti) hasartmänguteenuste kommertsteadaanded reguleeritud riiklikul tasandil? Kas selliste piiriüleste kommertsteadaannetega seondub eriprobleeme?

– *Veebipõhised makseteenused, väljamaksed ja klientide tuvastamine*

Kuna tõeliselt toimivad mikromakseteenused ei ole veel kättesaadavad, nõuavad interneti hasartmänguettevõtjad oma klientidelt enne mängimist tavaliselt vahendite hoiustamist mängija kontole. Deposiite saab teha krediitkaardi, e-rahakoti, pangaülekande, ettemaksukaardi või rahaülekandega.

Makseviis	Hinnanguline osakaal ⁵⁷
Krediitkaardid (sh Maestro)	64–65 %
E-rahakotid	12–14 %
Pangaülekanded	11–13 %
Ettemaksukaardid	9–11 %

⁵⁶ ICC rahvusvahelised sponsimist käsitlevad tegevusjuhised (2003),
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>.

⁵⁷ Euroopa Komisjoni hinnang põhineb tabelil, mis on saadud ettevõtjatelt, kes aktsepteerivad deposiite teistes liikmesriikides elavatel klientidel (veebruar 2010.)

Interneti hasartmänguettevõtjad kehtestavad sageli lisapiiranguid, näiteks deposiidi ja mängija kontolt tehtava väljamakse tasemete suhtes. Väljamaksete piirangud ulatuvad kindlaksmääratud piirangust kuni mängijale esitatava nõudeni võtta mängija kontolt suuremate summade väljamaksmiseks isiklikult pangaga ühendust.

Teatavad ettevõtjad nõuavad sama makseviisi kasutamist nii deposiidi kui väljamakse tegemiseks (nn „suletud” süsteem).

Mobiiltelefonide või IP-televisiooni teel pakutavad hasartmänguteenused hõlmavad ka telefoniteenuste arvetes sisalduvaid ülekandetasusid.

Küsimused:

- (12) Kas interneti hasartmänguteenuste maksesüsteemide suhtes on kehtestatud konkreetsed riiklikud õigusnormid? Mida te neist arvate?
- (13) Kas mängijate kontod on jõustamiseks ja mängijate kaitseks vajalik eeltingimus?

Klientide tuvastamine on vajalik eelkõige alaealiste kaitsmiseks, pettuste vältimiseks, kliendi tundmisega seotud kontrollideks ning rahapesu tõkestamiseks. Klientide tuvastamine võib tekitada konkreetseid siseturuprobleeme, kui teenusepakkuja ja kliendi asukohad erinevad ning samuti seetõttu, et praegu puudub elektroonilise identimise ja autentimise vastastikune tunnustamine kogu ELis⁵⁸. Füüsilistes õnnemängukohtades on seevastu võimalik küsida isikutunnistust ja viia näost-näku tuvastamine läbi hasartmängukohas.

Praegusel ajal põhineb interneti hasartmänguteenuste osutajate läbiviidav klientide tuvastamine järgneval:

- eelnevad identimised, mille on läbi viinud makseteenuste osutajad, kuna enamik makseviise nõuab kliendilt pangakonto olemasolu;
- oma kontrollid potentsiaalselt kliendilt nõutava teabe ja dokumentide põhjal ning
- kontrolliteenuste pakkuja läbiviidavad kontrollid selles vallas, kas ELi andmekaitsealastes õigusaktides sätestatud kohustused on täidetud.

Litsentseeritud ettevõtjate veebisaitidel tehtud testostudest selgub, et kitsaskohti, mis lubaksid alaealistel hasartmängudest osa võtta ja võidusummasid välja võtta, on väga vähe⁵⁹. Vanusekontroll toimub enne, kui uus klient saab mängima asuda. On välja pakutud, et mängija vanuse täiendav kontrollimine väljamaksmise etapis võiks täiendavalt takistada alaealiste ja noorukite registreerimiskatseid.

⁵⁸ Vt ka Euroopa digitaalne tegevuskava, KOM(2010) 245, 19.5.2010.

⁵⁹ Ühendkuningriigi hasartmängukomisjon viib oma vastavuse kontrollimisega seonduva tegevuse raames läbi jätkuprogrammi, mis hõlmab hasartmängu veebisaitidel testostude läbiviimist, vt www.gamblingcommission.gov.uk/.

Küsimus:

- (14) Millised on klientide tuvastamisega seonduvad kehtivad riiklikud eeskirjad ja tavad, kuidas kohaldatakse neid interneti hasartmänguteenuste suhtes ning kuidas on tagatud nende kooskõla andmekaitse-eeskirjadega? Mida te neist arvate? Kas klientide tuvastamisega seondub piiriüleses kontekstis eriprobleeme?

2.3. Avaliku huvi eesmärgid

Komisjon austab täielikult subsidiaarsuse põhimõtet ja tunnustab liikmesriikide valikuvabadust kaitsta õigustatud avaliku huvi eesmäärke kooskõlas ELi toimimise lepinguga.

Käesolevas jaos keskendutakse kolmele järgmisele avaliku huvi eesmärgile, mis võivad liikmesriikidele olla riikliku interneti hasartmängupoliitika jaoks erineval määral olulised: tarbijakaitse (2.3.1), avalik kord (2.3.2) ning määratletud üldist huvi pakkuvate tegevuste rahastamine (2.3.3).

2.3.1. Tarbijakaitse

Praeguses etapis komisjoni käsutuses olevad andmed annavad alust arvata, et enamik mängijatest ei kannata mängusõltuvuse all. Neid, aga kes selliste probleemide all kannatavad, tuleb täiel määral arvesse võtta, arvestades seonduvaid sotsiaalseid kulusid nii mängijale endale, tema perekonnale kui ka ühiskonnale üldiselt. Kõik hasartmängurid vajavad kaitset pettuste eest. Seepärast soovivad reguleerivad asutused tagada, et kõik pakutavad mängud oleksid kontrollitud, ausad (st juhuslike numbrite generaatorid vastaksid tehnilistele standarditele ning iga mängu eeskirjadele) ning kuritegevus oleks välistatud. Seejuures on võtmetähtsusega läbipaistvus.

Mängusõltuvus

Piirates interneti hasartmänguteenuste pakkumist tarbijatele viidatakse vajadusele mängijaid kaitsta ning vältida mängusõltuvust.

Mängusõltuvust kirjeldatakse sageli kui soovi mängida hasartmänge, hoolimata negatiivsetest tagajärgedest või vajadusest lõpetada. Selleks, et hinnata mängusõltuvuse ulatust riigi elanikkonna hulgas, viiakse läbi põhjalikke uuringuid, nn levimusuuringuid. Kaks sagedamini kasutatavat mängusõltlaste kindlaksmääramise vahendit on DSM-IV⁶⁰ ja SOGS⁶¹. Sõltuvalt reale küsimustele antud vastustest määratletakse mängur kui mängusõltlane (SOGS), potentsiaalne patoloogiline mängija (DSM-IV) või tõenäoline patoloogiline mängija (SOGS ja DSM-IV), viimast on nimetatud ka hasartmängusõltlaseks (vt allpool).

⁶⁰ „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders” (vaimsete häirete diagnostika- ja statistikakäsiraamat), patoloogilist hasartmängimist käsitlev 4. väljaanne, American Psychiatric Association, 1994. Käsiraamatu 5. väljaanne (DSM-V) peaks avaldatama 2013. aasta mais.

⁶¹ Küsitlus „South Oaks Gambling Screen”, Lesieur & Blume, 1987. Mõlemad vahendid (DSM ja SOGS) on olemas ka noorukitele kohandatud versioonidena: DSM-IV-J (alaealistele), DSM-IV-MR-J (valikvastused – alaealistele) ning SOGS-RA (noorukite jaoks läbivaadatud versioon).

Komisjonile teadaolevatel andmetel on kaheksas liikmesriigis⁶² teostatud üleriigiline mängusõltuvust käsitlev levimusuuring ning veel seitsmes liikmesriigis⁶³ on läbi viidud mõningad piiratud ulatusega (kas piirkondlikke või konkreetsele vanusekategooriale, eelkõige noorukitele suunatud) uuringud. Kaheksas üleriigilise levimusuuringu läbiviinud liikmesriigis ulatub mängusõltuvuse tase kogu elanikkonnas 0,5 %-st Ühendkuningriigis kuni 6,5 %-ni Eestis⁶⁴. Mis puutub interneti hasartmängudega seonduva mängusõltuvuse esinemissagedusse ELis, siis üleriikliku statistika esitasid üksnes neli liikmesriiki,⁶⁵ veel kolm⁶⁶ esitasid mõningaid osalisi andmeid (piiratud ulatusega uuringud, mis on teostatud teatava vanuserühma suhtes või käsitlesid üksnes teatavaid interneti teel pakutavate mängude liike).

Kõnealuste uuringute järgi on mängusõltuvust mõjutavad peamised *tegurid* järgmised.

- (1) Sündmuse sagedus. Mida lühem on aset leidva mängu ja panuse tegemise võimaluse vaheline aeg, seda suurem on oht.
- (2) Väljamakse intervall. Panuse tegemise ja tulemise vaheline aeg.. Mida lühem see on, seda suurem on oht.
- (3) Kättesaadavus ja sotsiaalkeskkond.
- (4) Kaotuste hüvitamine ja võidule lähedal olek. Mida suurem on väljamakse ja võidu tõenäosus, seda suurem on illusioon, et kaotatud panused saab tagasi võita ja seda suurem on oht (see on seotud ka „erutuse” ja „unenäotundega”).
- (5) Tajutud oskused ja „osalus”. Võimalus osaleda sündmuses, mille üle mäng käib, ning kasutada oma oskusi võiduvõimaluste hindamiseks mängib rolli napi-kaotusepsühholoogias. See tugevdab tunnet, et omatakse kontrolli mängu üle, suurendades seega ohtu. See hõlmab panuse varieerimist. Mõju võib suurened, kui leitakse, et mängu tunnusjooneks ei ole pelgalt õnn, vaid ka teatavad oskused.
- (6) Kommertsteadaanded, mis võivad mõjutada haavatavaid rühmi.

Sellega seoses võivad eri liiki mängud või erinevad panused kätkeada mängijate jaoks erinevaid ohte. Näiteks peetakse selles valguses kõige problemaatilisemateks võitude kiire väljamaksmisega mänguautomaate, kraapimisloteriisid ja kasiinomänge. Iganädalasi loteriimänge peetakse vähem ohtlikuks (kuigi neid mõjutab tegur 4) kui lühema ajavahemiku tagant toimuvaid mänge (tegurite 1 ja 2 tõttu). Leitakse, et spordikihlveod ja pokker on enam mõjutatavad eespool punkti 5 all määratletud ohust. Reaalajas toimuvaid spordikihlvedusid mõjutab täiendavalt ka punkti 1 all määratletud oht.

Küsimus:

- (15) Kas teil on tõendeid selle kohta, et eespool loetletud tegurid on seotud mängusõltuvuse või interneti hasartmängude ülemäärase kasutuse tekkega ja/või mõjutavad seda olulisel määral? (Võimaluse korral seadke need tähtsuse järjekorda)**

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

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO ning SK.

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

⁶⁵ BE, EE, NL ning UK.

⁶⁶ FI, DE ning MT.

Vahendid, mida liikmesriikides on seni kasutatud püüdmaks piirata liigset mängusõltuvust seoses veebiteenustega on need, mida kohaldatakse kogu hasartmängu suhtes, nimelt järgmised:

- (1) vanusepiirangud;
- (2) enesepiirangud (rahalisel ja ajalisel) ning enesevälistused;
- (3) teave/hoiatused/enesekontrollitised (võrgus hõlpsamini kohaldatavad kui võrguväliselt);
- (4) krediidi kasutamise keeld;
- (5) tegeliku olukorra kontrollid;
- (6) võrguettevõtja nõuetekohase hoolsuse kohustus;
- (7) teatavate kõige ohtlikemaks peetavate mänguvormide piiramine (nt kasiinomängud või spordikihlvedude puhul kihlvedude piiramine üksnes lõpptulemustega) ning
- (8) muu (nt kommertsteadaannete piirangud – teatavate meediakanalite, müügiedenduse ja registreerimisboonuste või tasuta proovimängude kasutamise piirangud).

Küsimus:

- (16) Kas teil on tõendeid selle kohta, et eespool loetletud vahendid on olulised interneti hasartmänguteenustega seotud mängusõltuvuse ärahoidmiseks või piiramiseks ja/või on sellega seoses tõhusad? (Võimaluse korral seadke need tähtsuse järjekorda)**

Hasartmängusõltuvus

Kättesaadavad andmed lubavad arvata, et tõenäolise hasartmängusõltuvuse määr ulatub kogu elanikkonnas 0,3 %-st kuni 3,1 %-ni⁶⁷. Mõned spetsialistid on patoloogilist (sõltuvuslikku) hasartmängimist pidanud impulsikontrollihäireks,⁶⁸ seega mitte sõltuvuseks. Hiljutistes uuringutes on aga tuvastatud sarnasusi hasartmängimise ja narkomaania vahel⁶⁹. Nagu on osutatud punktis 3.1, võimaldavad uuringutes kasutatavad mängusõltuvuse hindamisvahendid tuvastada isikuid, kellel on hasartmängukäitumisega raskeid probleeme. Selles suhtes, milline on interneti hasartmängude sõltuvuslik potentsiaal, on erinevaid vaateid. Kuigi kaughasartmängud täidavad kättesaadavuse ja juurdepääsu kriteeriumid, tehes sagedase mängimise füüsiliste hasartmängukohtadega võrreldes lihtsamaks, on keeruline tõmmata otseseid paralleele kaughasartmängude ja hasartmängusõltlaseks saamise tõenäolisuse vahel.

⁶⁷ Seitsme liikmesriigi andmed. M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, aprill 2009.

⁶⁸ „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders”, 4. väljaanne, American Psychiatric Association, 1994.

⁶⁹ Vaimsete häirete diagnostika- ja statistikakäsiraamatu projekt, 5. väljaanne, American Psychiatric Association, avaldamine on kavandatud 2013. aastasse.

Võrguväliste hasartmänguvormidega võrreldes pakub interneti hasartmäng ettevõtjatele enamarenenud võimalusi iga mängija tehingute jälgimiseks. Erinevalt levimusuuringutest võimaldavad interneti hasartmänguandmed uurida mängijate tegelikku käitumist. Harvard Medical School'i haruinstituudi Cambridge Health Alliance'i alla kuuluva Division on Addictions'i läbiviidud interneti mängukäitumist käsitlev uuring,⁷⁰ mis põhines individuaalse mängukäitumise pikaajalisel analüüsil ning hõlmas juhusliku valimi alusel ligi 50 000 interneti kasiinomängijat 80 riigist ja pea samapalju interneti spordikihlvedajaid, näitas, et 99 %-l interneti spordikihlvedudega seotud klientidest ei avaldunud ebatavalist mängukäitumist, interneti kasiinomängijate puhul oli tulemus 95 %⁷¹.

Rootsi eesistumise jaoks 2009. aastal koostatud aruandes⁷² mainitakse, et kuigi mõned uuringud osutavad positiivse seose olemasolule kättesaadavuse ja hasartmängusõltuvuse vahel, ei kinnita kättesaadavad empiirilised andmed seda alati. Seitse kuni kümme aastat tagasi teostatud levimusuuringute tulemuste (kui internetihasartmängud ei olnud veel nii levinud) ja hiljuti läbiviidud uuringute võrdlusest (võimaluse korral) selgub, et hasartmängusõltuvuse levimusmäär on püsinud samal tasemel⁷³.

Ka Ühendkuningriigi hasartmängukomisjoni (Gambling Commission) 2007. aastal läbiviidud uuringus hasartmängusõltuvuse levimuse kohta riigis, leiti, et interneti hasartmängude sõltuvusmäär oli Ühendkuningriigis madalam kui mõnede võrguväliste mänguliikide määr ning sõltuvus näis olevat rohkem seotud uute ja seega „atraktiivsemate” mänguliikide loomisega, olenemata sellest, kas neid pakutakse võrgus või võrguväliselt⁷⁴.

Komisjon märgib ära, et enamikul ELis loodud ja litsentseeritud interneti hasartmängudele pühendatud veebisaitidel on hüperlingid usaldusliinidele või organisatsioonidele, kes tegelevad mängusõltlastega. Kuid isegi kui 15 liikmesriiki on teostanud üleriigilisi või piirkondlikke levimusuuringuid, pakub see siiski vähe teavet selle kohta, milliseid poliitikameetmeid on kõnealuste uuringute põhjal võetud (nt harivate kampaaniate algatamine või täiendavate vahendite eraldamine ennetusele või ravile) või milline on mängusõltlaste juurdepääs ravile⁷⁵.

Küsimused:

(17) Kas teil on tõendeid (nt uuringud, statistilised andmed) mängusõltuvuse ulatuse kohta riiklikul või ELi tasandil?

⁷⁰ Uuring viidi läbi teaduskoostöös hasartmänguettevõtjaga bwin, kes tegi kättesaadavaks oma klientide andmebaasi.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, „Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour” (koos Schumanniga), *Journal of Gambling Studies*, 2008; „Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling” (koos Kaplaniga), *European Journal of Public Health*, 2008 ning „Population trends in Internet sports gambling” (koos Schumanniga), *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.” Euroopa Liidu Nõukogu. DS 406/09. Brüssel, 2009.

⁷³ Näiteks: Soome ja Ühendkuningriik.

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

⁷⁵ Üksnes neli liikmesriiki (AT, EE, FI ja UK) esitasid komisjonile oma mängusõltuvuse andmed seoses eespool nimetatud komisjoni uuringuga „Study on gambling services in the EU Internal Market”, peatükk 9.9, lk 1453.

- (18) Kas leidub tunnustatud uuringuid või tõendeid, mis näitavad, et interneti hasartmängud on muudest hasartmänguvormidest tõenäoliselt rohkem või vähem kahjulikud inimestele, kes on vastuvõtlikud patoloogilise mängumustri arenemisele?**
- (19) Kas leidub tõendeid selle kohta, millised interneti hasartmänguvormid (mänguliigid) on selles valguses kõige problemaatilisemad?**
- (20) Mida tehakse riiklikul tasandil mängusõltuvuse ennetamiseks? (Näiteks varajase tuvastamise tagamiseks?)**
- (21) Kas hasartmängusõltuvuse ravi on riiklikul tasandil kättesaadav? Kui jah, siis millisel määral toetavad interneti hasartmänguettevõtjad taoliste ennetavate meetmete ja ravi rahastamist?**
- (22) Milline on selles valdkonnas riiklike õigusnormide kohase hoolsuskontrolli tase? (Näiteks internetimänguri käitumise registreerimine, et tuvastada tõenäoline patoloogiline mängija?)**

Alaealiste ja muude haavatavate rühmade kaitse

Kõikides riikides püütakse õiguslike raamistikega erineval moel kaitsta alaealisi, st lapsi ja noorukeid hasartmängu üldiste ohtude eest⁷⁶. Hasartmängu vanusepiirangud võidakse kehtestada seadusega või litsentseerimistingimustega ning ettevõtjad (sh jaemüüjad / kontsessioonide valdajad) on kohustatud vanusekontrolli teostama. Liikmesriigis võivad vanusepiirangud erineda ka hasartmänguteenuste lõikes.

Küsimused:

- (23) Kas teie arvates on teie liikmesriigis või muudes liikmesriikides kehtestatud vanusepiirangud interneti hasartmänguteenustele juurdepääsuks piisavad, et saavutada taotletavad eesmärgid?**
- (24) Kas vanusekontrollid on kehtestatud internetis ning kuidas eristuvad need võrguvälisest näost-näku tuvastamisest?**

Alaealiste juurdepääs maksesüsteemidele

Maksete töötlussüsteemid võivad olla tõhus vahend vältimaks alaealiste juurdepääsu interneti hasartmänguteenustele. Kuigi alla 18aastastel on võimalik avada pangakontot, eksisteerivad piirangud. Tuleb esitada terve rida dokumente ja isikut tõendavaid dokumente ning reeglina peab vanem või eestkostja alaealisest kontoomanikuga panka kaasa tulema (vanemlik kontroll). Noored ei ole tavaliselt õiguslikult vastutavad oma võlgade eest ja neile arvelduskrediidi andmine on ebatõenäoline ning alla 18aastaste krediitkaarditaotlused lükatakse tagasi. Seega tagab pank või finantsteenuste osutaja täiendava vanusekontrolli, enne kui noor mängija saab veebiettevõtja juures mängukonto avada.

⁷⁶ Täisiga algab kõikides liikmesriikidest välja arvatud Austria 18. eluaastast (Austrias 19).

Kuid panuseid saab teha ka mobiiltelefoniga ja selle sagedus suureneb (summa lisatakse arvele), näiteks tekstisõnumi teel või tasulisele telefoninumbrile tehtava kõnega ning sellisel juhul võib alaealistel olla lihtsam hasartmängus osaleda.

– *Alaealised ja internetimängude turustamine*

Kuna liikmesriikide ametiasutused (ja ettevõtjad) soovivad vältida alaealiste juurdepääsu interneti hasartmänguteenustele, püüavad nad ka kontrollida kõnealuste teenuste turustamist ja reklaamimist. Näited piirangutest hõlmavad eeskirju, mille kohaselt ei tohi selliste teenuste reklaamid:

- olla suunatud neile, kes on vanuselt allpool osalemise riiklikku piiri;
- olla edastatud (teles või raadios) või esitatud põhikanalites konkreetsete programmide ajal, mis on suunatud noortele, või teataval ajavahemikul enne või pärast kõnealuseid programme;
- hõlmata või eksponeerida isikut, kelle vanus näib olevat allpool osalemise riiklikku piiri;
- olla muul viisil laste või noorte jaoks ligitõmbavad, näiteks olles seotud noortekultuuriga või esitatud kuulsuse poolt (nt interneti hasartmänguettevõtjat reklaamivad sargid) või
- olla eksponeeritud kohtades, kus lapsed käivad sageli (nt reklaamplakatid koolide lähedal).

Küsimus:

(25) Kuidas reguleeritakse hasartmänguteenuste kommertsteadaandeid riiklikul või ELi tasandil alaealiste kaitse eesmärgil? (Näiteks piirangud seoses interneti kasiinomängude eeskujul loodud reklaammängudega, spordi sponsimisega, kauplemisega (nt reklaamsargid, arvutimängud jne) ning interneti sotsiaalvõrgustike kasutamise ja videote vahetamisega turustamise eesmärgil)

– *Muud haavatavad mängijad*

Muud mängijad võivad olla haavatavad järgmistel põhjustel:

- *rahaline olukord*; madala sissetulekuga mängijad;
- *kogenematus*; eelkõige noored täiskasvanud (vanuses 18–21) ja/või need, kes ei ole teadlikud mängusõltuvusega seotud ohtudest;
- *varasem sõltuvus* seoses keemilise aine või käitumisega (võrguväliste hasartmänguteenuste kasutamine);
- *hõlbust juurdepääs hasartmängudele*; hasartmänguteenuste pakkujate või töövõtjate müügiesindajad või alluvad ning

- muu sage kokkupuude hasartmängudega ja/või tugev seoses kihlveobjektidega. Siia alla võivad kuuluda hobuste võiduajamise sektoris töötavad inimesed, sportlased (asjaarmastajad ja elukutselised), treenerid, kohtunikud, börsimaaklerid jne.

Küsimus:

(26) Milliste interneti hasartmänguteenuste litsentseerimistingimusi ja kommertsteadaandeid käsitlevate riiklike eeskirjadega võetakse arvesse kõnealuseid riske ja püütakse kaitsta haavatavaid tarbijaid? Mida te neist arvate?

2.3.2. Avalik kord

Pettuste vältimine

Kõik liikmesriigid püüavad vältida pettusi ja ebaausaid mängu. Riiklike õigusaktidega püütakse kaitsta tarbijaid (petturlike ja kuritegelike ettevõtjate eest), ettevõtjaid (petturlike mängurite ja mängijate sündikaatide eest) ja ürituste korraldajaid. Näiteks: krediitkaartide loata kasutamine, mis võib olla seotud ka „identiteedivarguse” ja „tulemustes kokkuleppimisega” (sündmusega manipuleerimine), millega seoses soovib üksikisik või isikute rühm (üldjuhul seotud organiseeritud kuritegevusega) mõjutada mingi sündmuse (nt spordiüritus või kaardimäng) tulemust⁷⁷. Pettus leiab aset ka siis, kui rühm mängijaid tegutseb ühiselt teise mängija vastu (nt manipulatsioonid pokkerilauas).

Komisjon sooviks arutleda kolme järgmise pettuseliigi üle.

- Mängijad ei saa võituseid kätte. Tüüpiliseks näiteks on „loteriipettused”, kus litsentseerimata ebaseaduslik ettevõtja võtab tarbijatega ühendust ja palub neil enne auhinna väljamaksmist maksta teatava rahasumma (menetlustasu) või esitada isikuandmeid (pangarekvisiidid). Selliste petuskeemide puhul tehakse tihti valeviiteid Euroopa hasartmänguametite väljastatud lubadele⁷⁸.
- Identiteedivargus ja andmekaitsega seotud küsimused. Sellised pettused hõlmavad teise isiku isikuandmete loata kasutamist, et esineda teise isikuna ja saada selle isiku nimel seega juurdepääs vahenditele või krediiti või muid soodustusi.
- Tulemuste mõjutamine, manipuleerides mänguga seotud tarkvara või mängu või sündmuse korraldamisega seotud isikute korruptsiooni kaudu.

Küsimused:

⁷⁷ Nt Hiinas või Horvaatias asuvad kuritegelikud ühendused on olnud seotud mängude tulemustes kokkuleppimisega Belgias, Saksmaal ja Soomes.

⁷⁸ Sellist pettust ei tohiks segi ajada selliste võitude väljamakse viivitamisega, mille puhul litsentseeritud ettevõtja viivitab väljamaksmisega nõuetekohase hoolsuse kohustuse tõttu, esitamata seejuures mängijale piisavat teavet selle põhjuste kohta. Ettevõtja peaks sellistel juhtudel selgitama, miks makse viibib. Kõige tavalisem selgitus sellistele viivitustele on täiendavad kliendi isiku kontrollid.

- (27) Kas teile on teada pettuste ja internetihasartmängudega seonduvaid uuringuid ja/või statistilisi andmeid?
- (28) Kas teie liikmesriigis on kehtestatud eeskirjad seoses hasartmänguseadmete, juhuslike numbrite generaatorite või muu tarkvara kontrollimise, standardiseerimise ja sertifitseerimisega?
- (29) Millised on teie arvates parimad tavad eri liiki pettuste (ettevõtjad mängijate vastu, mängijad ettevõtjate vastu ning mängijad mängijate vastu) vältimiseks ning kaebemenetluste hõlbustamiseks?
- (30) Millised riiklikud õigusnormid on kehtestatud spordikihlvedude ja tulemustes kokkuleppimisega seoses interneti hasartmänguettevõtjate ning (spordi)mängudega seotud isikute suhtes, et selliste probleemidega võidelda ja eelkõige vältida „huvide konflikti”? Kas teile on teada kättesaadavaid andmeid või uuringuid, mis seonduksid selle probleemi ulatusega?
- (31) Millised probleemid tuleks teie arvates kõigepealt lahendada?
- (32) Millised ohud seonduvad sellega, kui (interneti) spordikihlvedude ettevõtja, kes on sõlminud sponsimislepingu spordiklubi- või ühinguga, soovib mõjutada spordiürituse tulemust kas otseselt või kaudselt kasu saamise eesmärgil?

Rahapesu tõkestamine

Kaks äärmuslikku rahapesu liiki on ühelt poolt keerukad piiriülesed tehingud, mis on kavandatud suurte kuritegude kuritegeliku päritolu varjamiseks nii, et isikud ja vara näivad õiguspärasena ning teiselt poolt igasugused tegevused, millega peidetakse, varjatakse või kaotatakse ära mis tahes kuriteost saadud tulud, olenemata summast (õiguserikkujate iseteenitud musta raha pesemine – mõnikord kulutustena maskeeritult – kuid ka kuriteod hasartmängusõltuvuse hoogustamiseks).

Rahapesuvõtetega seoses leidub väga vähe teavet või tõendeid selle kohta, et Euroopas litsentseeritud interneti hasartmänguettevõtjaid saaks seostada rahapesuga. Kuid ilmselgelt on probleem ebaseaduslikes ettevõtjates. Komisjon leiab, et järgmist praktikat oleks võimalik sel eesmärgil kasutada.

- Interneti hasartmänguettevõtjad võiksid võidusummad või kasutamata vahendid kanda muule pangakontole kui sellele, kust algne panus tehti.
- Nad võiksid lubada avada ühel mängijal sama ettevõtja juures mitu kontot.
- Partnermängud nagu e-pokker, kus tahtlike kaotuste tulemusena võivad nii elektrooniliste kui ka inimestest mängijate vahel aset leida varade ülekanded, tuues mängijatele kaasa suhteliselt väikesed kulud. Sellised mängud võiksid lubada mängužetoonide tahtlikku mahamängimist („chip dumping”). Näiteks teeb mängija sissemakse varastatud krediitkaardiga ning siis mängib žetoonid lauas tahtlikult maha oma kaasosalisele või teisele omaloodud kontole. Sellise tegevuse saab avastada,

kuna põhimõte on lihtne – mängijad teevad suuri panuseid väga halbadele kaartidele (lootes kaotada oma kaasosalisele)⁷⁹.

- E-sularaha kasutamine maksevõimalusena või sarnased maksevahendid, nagu näiteks kindlasummalsed kaardid⁸⁰ (probleemsemaid iseloomustavad kõrged piirangud, ostujärgse järelevalve puudumine ja kehvad kliendi tundmisega seotud kontrollid). Siia alla võivad kuuluda ka maksevõimalusega mobiiltelefonid, mille puhul ei ole teostatud piisavalt kliendi tundmisega seotud kontrolle.

Küsimused:

- (33) Millised juhtumid on näidanud seda, kuidas saaks interneti hasartmänge kasutada rahapesu eesmärgil?
- (34) Millised mikromaksesüsteemid nõuavad konkreetset reguleerivat kontrolli, pidades silmas nende kasutust interneti hasartmänguteenuste juures?

Kolmandat rahapesudirektiivi⁸¹ kohaldatakse rahandussektori suhtes ja ka muude valdkondade, sealhulgas kasiinode (nii füüsilised kui ka internetikasiinod) suhtes.

Konkreetne probleem seoses kõnealuse direktiivi jõustamisega interneti hasartmänguteenuste suhtes, on see, et vastavad veebisaidid pakuvad sageli mitmeid muid (kasiinoga mittesoetud) hasartmänguteenuseid ning ettevõtja võib olla litsentseeritud mitmes jurisdiktsioonis.

Lisaks sellistele üldpõhimõtetele on komisjon teadlik sellest, et litsentseeritud interneti hasartmänguettevõtjad ja riiklikud reguleerivad asutused on kehtestanud rahapesuga võitlemiseks rea tegutsemistavasid. Need hõlmavad järgmist.

- **Hoolsuskontrolli kohaldamine kliendi suhtes** – mängida lubatakse üksnes registreeritud mängijatel, kel on litsentsiomaniku juures avatud konto. Taotlusvormi tuleb kanda järgmised andmed: 1) kinnitus, et mängija vanus ületab seadusega hasartmängimise suhtes kehtestatud vanusepiirangut, 2) mängija isikuandmed, 3) mängija elukoht ning 4) mängija kehtiv e-posti aadress. Hoolsuskontrolli kohaldamine võib hõlmata kiirusanalüüsi (hoiused/tehingud), geograafilist riskianalüüsi, anomaaliad mängukäitumises, mängijate ühenduste paljastamist ning võitlust küberkuritegevusega. Kõikidel puhkudel peab mängija olema nõus esitama konto loomiseks asjakohaseid isikuandmeid.
- **Maksekontrollid** – mängijale tuleks alati maksta võidusumma (kontojääk) samal viisil nagu raha mängijalt algselt saadi (võidusumma tuleb maksta kontole, kust algne summa laekus). Ettevõtjad peavad ka tagama kontrolli oma süsteemides salvestatud ning mängijatega seonduvate krediitkaardinumbrate ja isikuandmete üle. Lisaks on keelatud klientide vahelised otsemaksed.

⁷⁹ Interneti pokkeritoad on sellest petuskeemist teadlikud ning püüavad rikkujad tuvastada enne väljamakse kinnitamist.

⁸⁰ Kindlasummalse kaardi puhul on rahaline väärtus talletatud kaardil, mitte välisel kontol; selline kaart erineb ettemaksekaardist, mille puhul on raha hoiustatud väljastaja juures, sarnaselt deebetkaardiga.

⁸¹ Viide esitatud punktis 1.2.

- **Tegevuskontroll** – ettevõtjad kasutavad vanusekontrolli loetelusid ning nimekirju, mida pangad kasutavad terroristide ja riikliku taustaga isikute tuvastamiseks, st World Check⁸² ning Euroopa Sporditurvalisuse Assotsiatsiooni (ESSA)⁸³ järelevalvenimekiri. Ettevõtjad koguvad ka kahtlaste tegevuste tuvastamiseks statistilisi andmeid tehingute iseloomu kohta, mis peavad vastama ELi andmekaitse eeskirjadele. Kui panustele on kehtestatud kõrged piirangud, tuleb kohaldada rangemaid hoolsuskontrolli nõudeid. Samuti peavad ettevõtjad esitama riiklikele rahapesu andmebüroodele aruandeid kahtlaste toimingute kohta.

Küsimused:

- (35) Kas teil on kogemusi ja/või tõendeid parimate tavade kohta rahapesu tuvastamiseks ja tõkestamiseks?
- (36) Kas on olemas tõendeid, mis näitaksid, et rahapesu oht on interneti hasartmängude kaudu eriti kõrge seoses sellega, et sellised toimingud lisatakse sotsiaalvõrgustike veebisaitidele?

Muude kuritegude tõkestamine

Muud kuriteod, mis võivad olla seotud interneti hasartmängudega, on muu hulgas järgmised:

- ebaseaduslike ettevõtjate (nt kuritegelikud ühendused või üksikisikud) pakutavad hasartmänguteenused. Prantsuse küberkuritegevust ja hasartmängu käsitleva aruande hinnangul haldavad tuhandet hasartmänguveebisaiti otseselt kuritegelikud rühmitused⁸⁴;
- litsentseeritud ettevõtja pakutavad lubamatud internetimängud;
- maksudest kõrvalehoidumine (kui kasutajal on kohustus maksta võidu pealt maksu, st maksupettus seondub eeskätt *off-shore*-tegevusest pärinevate võitudega).

Samuti seonduvad paljude hasartmänguteenustega, kuid mitte konkreetselt internetihasartmänguga, mitmed muud kuriteod, nagu i) mängu tulemustes kokkuleppimine või manipulatsioonid pokkerilauas (vt eespool), ii) laenuhaide tegevus, iii) hasartmänguteenuste kasutamiseks teostatud kuriteod (nt vargus) ning iv) terrorismi rahastamine.

Küsimus:

- (37) Kas interneti hasartmängude suhtes on kehtestatud riiklikud läbipaistvuse nõuded? Kas neid kohaldatakse interneti hasartmänguteenuste piiriülese pakkumise suhtes ning kas neid eeskirju jõustatakse teie arvates tõhusalt?

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

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

⁸⁴ Prantsuse instituut (CERT-LEXI) analüüsis 2005. aastal 70 miljonit veebisaiti ning tuvastas 14 823 interneti hasartmänge pakkuvat veebisaiti. Üksnes 2005 veebisaiti omasid litsentsi.

2.3.3. Heategevuse, üldist huvi pakkuvate tegevuste ning interneti spordikihlvedude aluseks olevate sündmuste rahastamine

Hasartmänguteenuste riiklikul tasandil piiramist põhjendatakse mõnikord poliitiliste põhjustega, nagu näiteks heategevuse või üldist huvi pakkuvate tegevuste rahastamine. Vaatamata sellele, et sel eesmärgil kehtestatud süsteemid peavad vastama kohaldatavatele riigiabieeskirjadele, on märkimisväärne, et Euroopa Kohtu järgi ei tohi selliste sotsiaalsete tegevuste rahastamine olla piirava poliitika tegelikuks õigustuseks, vaid üksnes selle täiendav kasulik tagajärg⁸⁵. Selliste piirangute eesmärk on aidata kaasa selliste üldist huvi pakkuvate tegevuste rahastamisele, mis võiksid tuua kasu kogu ühiskonnale. Täpsemalt on praegu sellisel viisil liikmesriikides otseselt kasu saavad üldist huvi pakkuvad tegevused kunst, kultuur, sport,⁸⁶ noorte/haridusprogrammid ja heategevusega seonduv.

Tulude suunamise süsteemid

Hasartmängutulused kasutatakse mitmel viisil üldist huvi pakkuvate tegevuste rahastamiseks. Üldist huvi pakkuvate tegevuste eest vastutav organisatsioon või ettevõte:

- (1) saab litsentsi⁸⁷ interneti hasartmänguteenuse pakkumiseks, eesmärgiga toetada vastava litsentse väljaandva asutuse (nt riiklik olümpiakomitee, riiklik hobuvõidusõidu organisatsioon, pimedate ühing) tunnustatud „head eesmärki”;
- (2) saab vahendid otse riigi hasartmänguettevõtjalt (nt riiklik loterii) vastavalt litsentsiga kehtestatud määrale või kõnealust ettevõtjat reguleerivale õigusaktile;
- (3) saab vahendid riigi hasartmänguettevõtjalt kaudselt riigi eelarve kaudu, kuhu riigiettevõtja on panustanud;
- (4) saab vahendid ühelt või mitmelt hasartmängudega tegelevalt eraettevõtjalt ning vahendite suurus:
 - a) on määratud litsentsi või õigusaktiga või
 - b) sõltub ettevõtjate vabatahtlikust panusest;
- (5) saab majanduslikku hüvitist oma korraldatava ürituse, mille peale sõlmitakse kihlveod, kasutamise eest, isegi kui organisatsioon või ettevõte ei ole ise seotud hasartmängu korraldamisega;
- (6) saab vahendeid riigieelarvest, kuhu on panustanud nii riik kui ka hasartmänguga tegelevad äriettevõtjad.

⁸⁵ Nt kohtuasi C-67/98 (Zenatti) punktid 36–37 ning kohtuasi C-316/07 (Markus Stoß) punkt 104. Vt ka EFTA kohtu otsus kohtuasjas 3/06 (Ladbrokes), punkt 63.

⁸⁶ Vt ka komisjoni teatis „Euroopa mõõtme arendamine spordis”, KOM(2011) 12, kus juhitakse tähelepanu vajadusele võtta arvesse spordi jätkusuutlikku rahastamist, käsitledes hasartmänguteenuste pakkumist siseturul (lk 9).

⁸⁷ Heategevuse või üldist huvi pakkuvate tegevuste eest vastutavatel organisatsioonidel või ettevõtetel võidakse teataval määral lubada sõlmida lepinguid eraettevõtjatega, kes tagavad hasartmängu platvormi ja reklaamivad hasartmänguteenuseid (juhtides täielikult või osaliselt tegevust ja saades selle eest majanduslikku hüvitist).

Küsimused:

- (38) Kas teile on teada muid riiklikul või ELi tasandil kohaldatavaid tulude suunamise süsteeme seoses üldist huvi pakkuvate tegevustega?**
- (39) Kas on olemas konkreetne mehhanism, näiteks mingi fond, riiklikest ja ärilistest interneti hasartmänguteenusel laekuvate tulude ümberjaotamiseks avalikes huvides?**
- (40) Kas vahendeid kasutatakse ka hasartmängusõltuvuse vältimiseks ja raviks?**

Komisjon soovib tähelepanu juhtida veel kahele küsimusele.

Ürituse korraldajate teenitava tulu põhimõtte võimalik olemasolu

Internetiettevõtjad kasutavad riiklikke ja rahvusvahelisi spordiüritusi selleks, et pakkuda oma potentsiaalsetele klientidele kõitvat valikut hasartmänguteenustest. Kõnealused üritused võivad sellisest hasartmängutegevusest kasu saada seeläbi, et need suurendavad publikuhuvi ja võivad suurendada ürituse kajastamist meedias. Valitseb laialdane üksmeel selles, et spordiüritused, mis on hasartmängu aluseks, peaksid saama seonduva hasartmängu eest õiglast tulu.

- Kui võtta hobuste võiduajamise näide, siis mõned liikmesriigid nõuavad hobuste võiduajamise kihlvedudega tegelevalt organisatsioonilt või ettevõttelt ainulitsentsi, tagamaks, et kõnealuste kihlvedude käive (arvates maha võidud, totalisaatori lõivu ja tegevuskulud) suunataks ratsaspordile ja hobusekasvatusele. Kuigi riiklikud struktuurid on erinevad, võib hobuste võiduajamisele ja hobusekasvatussektorile antav toetus olla märkimisväärne, ületades mõnes riigis 8 % kogu kihlveokäibest. Hobuste võiduajamise üks omapära teiste spordialadega võrreldes on see, et selle peamiseks publikuks on hasartmängurid. Seega sõltub hobuste võiduajamise elujõulisus, rohkemal määral kui muude spordiürituste puhul, sellest, et valdkonda reinvesteeritaks piisav osa hasartmängutuludest. Lisaks on teatavates liikmesriikides ratsaspordi ja hobusekasvatuse traditsioonil, mida toetatakse sel viisil hasartmängutulude suunamisega, oluline majanduslik roll maapiirkondades ning see võib seega seonduda regionaalarengu ja territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika eesmärkidega.
- Muude spordialade puhul on tuluvoog mitmekesisem, kuna publikuhuvi nende suhtes on suurem ja/või need ei ole nii kohased hasartmänguteenuste jaoks. Sellest hoolimata on liikmesriigid käsitlenud küsimust, kas hasartmänguteenuste pakkimisel organiseeritud spordivõistlusel peaks korraldajatel (spordiühingud, meeskonnad jne) olema võimalus teenida lisatulu selle eest, et hasartmänguteenuste osutajad kasutavad nende kujutisi või sündmusi. Arvestades, et hasartmänguteenused ei oleks elujõulised selliseid üritusi kasutamata, on arusaadav, et soovitakse saada õiglast tasu ürituste kasutamise eest. Teatavad professionaalse spordiga seonduvaid spordikihlveoteenuseid pakuvad riigiettevõtjad on seega kohustatud suunama tulud tagasi rohujuure tasandi spordile ning toetama seega üldist huvi pakkuvaid tegevusi seoses üldises sportlikus tegevuses osalemise julgustamisega. Komisjon on algatanud rohujuure tasandi spordi rahastamist käsitleva ELi uuringu, mis peaks näitama erinevate rahastamisallikate tõelist tähtsust, sealhulgas seda, kui oluline on rohujuure tasandi spordi jaoks hasartmänguteenuste korraldamisest tulenev tulu⁸⁸.

Lõpetuseks, spordiüritustega, kus võidakse korraldada spordikihlvedusid, võib kuritegevuse tõttu seonduda kõrgem mängu tulemustes kokkuleppimise oht. Selleks et hasartmänguteenuste kaudu saaks toetada spordiürituste korraldajate investeringuid, on üks liikmesriik (Prantsusmaa) kehtestanud seoses spordikihlvedudega mittevälistava õiguse, mille põhimotivaatoriks on aususe tagamise vajadus.

Küsimused:

⁸⁸

KOM(2011) 12, lk 9.

- (41) Kui suur osa spordikihlvedudega seonduvatest interneti hasartmängutuludest suunatakse riiklikul tasandil tagasi spordivaldkonda?
- (42) Kas kõikidele spordialadele on sarnaselt hobuste võiduajamisele tagatud interneti hasartmängu kasutusõigused ning kui jah, siis kas neid õigusi kasutatakse?
- (43) Kas eksisteerivad interneti hasartmängu kasutusõigused, mis on mõeldud eranditult aususe tagamiseks?

„Ärakasutamise” oht seoses interneti hasartmänguteenuste pakkumisega

Kuna liikmesriikide kultuuri- ja ajaloolised traditsioonid on erinevad, siis kohaldavad nad ka erinevaid hasartmängutulu suunamise süsteeme ja määrasid. Näiteks liikmesriigid, kellel puudub hobuste võiduajamise või hobusekasvatuse traditsioon, ei vaja ka vastavat tulu suunamise süsteemi. Niisamuti otsustavad teatavad liikmesriigid rahastada teatavaid üldist huvi pakkuvaid tegevusi üksnes eelarvetulust, samas kui teised võivad soovida kasutada samal eesmärgil ka hasartmängutulude suunamist.

Sellest järeldub, et kui hasartmänguteenuseid pakutakse üritustel, mis leiavad aset teistes liikmesriikides või kui ühe liikmesriigi hasartmängurid otsustavad kihlveo sõlmida seoses teises liikmesriigis pakutava hasartmänguteenusega, siis see mõjutab otseselt riiklike hasartmängutulude suunamise süsteemide tõhusust. Eelkõige kehtib see olukorras, kus hasartmängurite põhitähelepanu on suunatud maksimaalse tulu teenimise võimalusele. Selline „ärakasutamise” probleem ei piirdu rangelt võttes üksnes piiriüleste interneti hasartmänguteenustega, kuna hasartmängurid saavad hasartmänguteenustele juurdepääsuks põhimõtteliselt alati füüsiliselt piire ületada, kuid interneti hasartmänguteenused praktikas siiski erinevad, kuna nad suurendavad seda võimalikku mõju märkimisväärselt.

Seda mõju saab vähendada või isegi tühistada asjaoluga, et teatavad hasartmängurid kasutavad teatavaid hasartmänguteenuseid seepärast, et kõnealused teenused seonduvad üldist huvi pakkuvate tegevuste rahastamisega. See võib tuleneda sellest, et seos üldist huvi pakkuvate tegevustega vähendab hasartmänguga seonduvat sotsiaalset stigmat või võib olla isegi peamotivaatoriks kõnealuste teenuste kasutamisel. Näiteks, kui arvestada, et teatavate hasartmänguteenuste liikide (nt heategevusorganisatsioonide pakutavad odavad loteriid) võiduvõimalus on väga väike, siis võib järeldada, et paljud mängurid otsustavad panustada pigem sellistele mängudele kui kõrgemat võiduvõimalust pakkuvatele hasartmänguteenustele eelkõige seetõttu, et nad usuvad, et nende panus läheb asjakohaste üldist huvi pakkuvate tegevuste toetamiseks. Selliseid hasartmängureid võivad isegi köita teistest liikmesriikidest pärinevate interneti hasartmänguteenuste pakkumised, millel on riiklike interneti hasartmänguteenuste pakkumistega võrreldes tugevam otsene seos üldist huvi pakkuvate tegevustega, mida nad soovivad toetada.

Küsimused:

- (44) Kas leidub tõendeid selle kohta, et eespool kirjeldatud interneti hasartmänguteenustega seonduv piiriülese „ärakasutamise” oht vähendab riiklike üldist huvi pakkuvate tegevuste tulu, mis sõltub hasartmängutulude suunamisest?

(45) Kas kehtib läbipaistvuse kohustus, mis lubaks hasartmänguritel olla teadlik sellest, kas ja kui suurel määral suunavad hasartmänguteenuste pakkujad tulusid tagasi üldist huvi pakkuvate tegevuste toetamiseks?

2.4. Jõustamine ja seonduvad küsimused

Loata piiriülene turg võib tarbijatele olla kättesaadav kas tegeliku sallivuse või tulemusliku jõustamise puudumise tõttu. Tulemuslik jõustamine on liikmesriikidele oluline, tagamaks riiklikule hasartmängupoliitikale aluseks olevate avaliku huvi eesmärkide täitmine.

Liikmesriikide hasartmänguametid

Litsentside väljastamiseks, interneti hasartmängude reguleerimiseks ja järelevalveks kasutatakse erinevaid organisatsioonistruktuure. Kõnealuste struktuuride sõltumatus ja mõjuvõim on erinevad. Liikmesriigisiselt võivad interneti hasartmänguteenuste eri vorme reguleerida või nende üle järelevalvet teostada ka eri asutused (nt reklaammängud, meediamängud ja hinnaliikumisekihlveod)⁸⁹.

Hasartmänguametite tegevus võib hõlmata erinevaid teemasid, sealhulgas järgmisi:

- litsentside väljastamine, peatamine ja kehtetuks tunnistamine;
- kontrolli- ja järelevalveülesanded, sealhulgas haldus- või finantskontrollid, kohapealsed kontrollid, tehnilised kontrollid (nt seadmed või tarkvara) ning tegevuste järelevalve interneti teel;
- jõustamine – menetluste algatamine ja süüdistuse esitamine rikkumiste eest, mis seonduvad a) ebaseaduslike/loata hasartmänguteenuste pakkumisega ning b) hasartmänguteenuste või ettevõtjatega seonduvate kommertstedaannetega (nii seaduslikud kui ka ebaseaduslikud/loata hasartmänguteenused);
- valitsuse, mängijate (avalikkuse) ja/või ettevõtjate nõustamine, teavitamine ja toetamine.

Küsimused:

(46) Kas teie liikmesriigis on olemas reguleeriv asutus, milline on selle staatus, pädevus ja tegevusulatus seoses interneti hasartmänguteenustega vastavalt käesoleva rohelise raamatu määratlusele?

(47) Kas on olemas hasartmänguteenuste litsentseeritud ettevõtjate riiklik register? Kui jah, siis kas see on avalikkusele kättesaadav? Kes vastutab selle ajakohastamise eest?

Halduskoostöö

⁸⁹ Riigi tasandil reguleerimisülesandeid teostavad eri ametid on järgmised: i) ministeerium ilma vastava büroota; ii) ministeeriumi vastav büroo; iii) ministeeriumist eraldiseisev ministeeriumi amet; iv) ministeeriumi kontrolli all olev agentuur/inspeksioon ning v) riigi tunnustatud sõltumatu reguleeriv asutus.

Euroopa Majanduspiirkonna reguleerivate asutuste halduskoostöö põhineb praegu sihtotstarbelisel koostööl piiratud arvu liikmesriikide vahel. Euroopa reguleerivatel asutustel on konkreetne foorum, kus nad kohtuvad, arvamusi vahetavad ja arutavad hasartmängupoliitika üle (GREF⁹⁰). Halduskoostöö võimalikud valdkonnad hõlmavad teabevahetust seoses järgmisega:

- litsentside valdajad (sh litsentse reguleerivad tingimused, personali ametialane kvalifikatsioon ja ettevõtjate ausus);
- litsentseerimata ja petturlikud ettevõtjad (ühine must nimekiri);
- tehnilist laadi küsimused, nt riiklikud standardid, testimine ja sertifitseerimine;
- hea tava (sh avalikkusele suunatud kampaaniad kuritegevuse või mängusõltuvuse tõkestamiseks ning selliste kampaaniate kulud ja mõju).

Küsimus:

(48) Mis laadi piiriülesest halduskoostööst olete selles vallas teadlikud ja milliseid eriküsimusi koostöö käsitleb?

Tõhustatud koostöö sidusrühmadega

Liikmesriikide hasartmänguametid võivad koostööd teha ka riiklike/Euroopa spordiga seonduvate sidusrühmade ja/või avalikus või erasektoris tegutsevate kihlvedude ettevõtjatega arendamiseks:

- haridusprogramme või kampaaniaid, mis on suunatud sportlastele (asjaarmastajad ja elukutselised), treeneritele, kohtunikele, hobuste võiduajamise sektoris töötavatele inimestele või avaliku või erasektori interneti hasartmänguettevõtjatele jne ja/või
- varase hoiatuse süsteeme, et tugevdada jõustamist ja vältida tulemustes kokkuleppimist.

Küsimus:

(49) Kas te olete teadlikud sellisest tõhustatud koostööst, haridusprogrammidest või varase hoiatuse süsteemidest, mis on suunatud spordi aususe tugevdamisele ja/või sidusrühmade teadlikkuse tõstmisele?

Maksete blokeerimine ja internetiteenuste pakkujate vastutuskord

Interneti hasartmänguteenuseid võimaldavad makseteenuste ja kommunikatsiooniteenuste pakkujad (telekommunikatsioonioperaatorid, telekanalid ja infoühiskonna teenuste pakkujad). Loata ja piiriüleste interneti hasartmänguteenuste piiramiseks kohaldatakse selliste vahendusteenuste osutajate suhtes praegu järgmisi meetodeid.

- **Domeeninimede süsteemi (DNS) filtreerimine.** DNS-filtreerimismehhanismi eesmärk on tagada, et potentsiaalseid kliente takistatakse hasartmängimast loata

⁹⁰

<http://www.gref.net/index.htm>.

veebisaitidel, mille kohta on eelnevalt koostatud loetelu, või nad suunatakse ümber teisele aadressile (veebisaidile), võttes aluseks eelnevalt kehtestatud loetelu internetiaadresside (domeeninimede) kohta, nt ümbersuunamine .com-saidilt sellisele veebisaidile, mis kuulub vastava riikliku jurisdiktsiooni alla⁹¹.

- **Internetiprotokolli (IP) blokeerimine.** Igale avaliku internetiga ühendatud seadmele määratakse unikaalne number, nn IP-aadress, mis hõlmab hostinime. IP-blokeering tõkestab ühendust serveri/veebisaidi ja ühe või mitme IP-aadressi vahel.
- **Maksete blokeerimise** aluseks võivad olla ettevõtjate „kaupmehe kategooria numbrid” (MCC)⁹². Kuid teatava kaupmehe kategooria numbriga seonduvate maksete töötlemise keelustamine võib lisaks panuste ja võitudega seotud maksetele blokeerida ka seaduslikud ärilised ülekanded.

Blokeerimissüsteemi tõhusus sõltub sellest, et on olemas eelnevalt määratletud ja ajakohastatud loetelu blokeeritavatest elementidest ning ka toimivatest tarkvarasüsteemidest.

Küsimused:

- (50) Kas riiklikul tasandil kohaldatakse eespool nimetatud meetodeid või muid tehnilisi vahendeid, et piirata juurdepääsu interneti hasartmänguteenustele või makseteenustele? Kas te olete teadlikud piiriülestest algatustest, mis on suunatud selliste meetodite jõustamisele? Kui tõhusaks te neid peate interneti hasartmängude valdkonnas?
- (51) Mida te arvate interneti hasartmänguteenustele juurdepääsu või makseteenuste piiramiseks kasutatavate eespool nimetatud meetodite või muude tehniliste vahendite suhtelisest väärtusest?

⁹¹ Itaalia kogemusel leiavad igal nädalal aset miljonid ümbersuunamised.

⁹² Hasartmängu puhul kasutatav MCC on 7995.