

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, 20.4.2011
KOM(2011) 128 wersja ostateczna/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace le document COM(2011) 128 final du 24.3.2011

Concerne les versions linguistiques allemande, italienne, lituanienne, maltaise et polonaise

Dans la version polonaise, des erreurs terminologiques sont corrigées en ce qui concerne les termes suivants: «possibilité de se refaire» (2.3.1, page 23), «appel à tarif majoré» (2.3.1, page 28), «parasitage» (2.3.3, page 36-37). En plus, les mots manquants ont été rajoutés à la page 4.

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego

SEK(2011) 321 wersja ostateczna

SPIS TREŚCI

ZIELONA KSIĘGA w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego.....	3
1. Regulacje w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie UE: najnowsze zmiany i bieżące wyzwania z punktu widzenia rynku wewnętrznego.....	6
1.1. Cel konsultacji.....	6
1.2. Gry hazardowe w UE oferowane w Internecie: obecna sytuacja.....	8
2. Najważniejsze zagadnienia rozważane w ramach niniejszych konsultacji.....	15
2.1. Definicja i organizacja usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie	15
2.2. Usługi powiązane świadczone lub wykorzystywane przez dostawców usług w zakresie gier hazardowych w Internecie	18
2.3. Cele leżące w interesie publicznym	22
2.3.1. Ochrona konsumenta.....	22
2.3.2. Porządek publiczny	30
2.3.3. Finansowanie działalności dobroczynnej i prowadzonej w interesie publicznym oraz imprez, których dotyczą zakłady bukmacherskie w Internecie	34
2.4. Wykonanie i kwestie powiązane	38

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego

Celem niniejszej zielonej księgi jest uruchomienie szeroko zakrojonych konsultacji społecznych dotyczących wszystkich istotnych aspektów związanych z porządkiem publicznym oraz ewentualnych kwestii dotyczących rynku wewnętrznego, które są efektem szybkiego rozwoju skierowanej do obywateli UE oferty gier hazardowych oferowanych w Internecie, przy czym chodzi zarówno o gry legalne, jak i te, na które nie wydano zezwolenia.

Mówiąc ogólnie, obecnie w sektorze gier hazardowych stosowane są dwa modele krajowych ram prawnych: pierwszy model bazuje na licencjonowanych operatorach świadczących usługi na podstawie ściśle regulowanych przepisów, zaś drugi – na ściśle kontrolowanym monopolu (państwa lub innych podmiotów). W przeszłości oba te modele z dużym powodzeniem funkcjonowały obok siebie na rynku wewnętrznym; było to możliwe dzięki temu, że możliwości transgranicznej sprzedaży usług związanych z grami hazardowymi były dotychczas stosunkowo ograniczone.

Rynek gier hazardowych oferowanych w Internecie jest najszybciej rozwijającym się segmentem całego rynku gier hazardowych; jego roczne dochody wyniosły w 2008 r. ponad 6,16 mld EUR¹. Podmioty monopolistyczne często otrzymywały pozwolenie na rozwój działalności w Internecie, zaś niektóre państwa członkowskie², w których funkcjonował system monopolistyczny, zaczęły stopniowo otwierać swoje rynki gier hazardowych i zakładów w Internecie. Warto zauważyć, iż w systemach regulacyjnych obowiązujących w niektórych państwach członkowskich zasady udzielania zezwoleń dotyczących zakładów bukmacherskich są stosunkowo łagodniejsze niż w przypadku innych form gier hazardowych. Podsumowując, rozwój Internetu oraz coraz większa oferta usług w zakresie gier hazardowych świadczonych w Internecie sprawiły, że jednoczesne funkcjonowanie wspomnianych powyżej krajowych modeli regulacyjnych staje się coraz trudniejsze.

Odzwierciedleniem wyzwań związanych z jednoczesnym funkcjonowaniem różnych modeli regulacyjnych jest liczba orzeczeń w trybie prejudycjalnym wydawanych w tym obszarze, a także znaczący rozwój tak zwanej szarej strefy³ i nielegalnego rynku gier hazardowych

¹ Dane dotyczące gier hazardowych oferowanych w Internecie są bardzo ograniczone. Powyższe liczby, udostępnione przez H2 Gambling Capital, są liczbami szacunkowymi, opartymi przede wszystkim na informacjach udostępnionych publicznie przez organy regulacyjne, podmioty monopolistyczne oraz przedsiębiorstwa. Dostarczono również wskazówki oraz dane poufne (liczby dotyczące 2008 r.). Przedsiębiorstwo H2 Gambling Capital dokonało również oceny państw członkowskich obsługiwanych przez operatorów, w przypadku których podstawowe dane nie są dostępne. Więcej szczegółów dotyczących powyższych liczb znajduje się pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

² Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że w niektórych państwach członkowskich niektóre usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie są uregulowane na szczeblu regionalnym. Jednak dla uproszczenia autorzy niniejszej zielonej księgi odnoszą się będą jedynie do „państw członkowskich” lub szczebla „krajowego”.

³ Pojęcie szarej strefy jest często używane dla opisanego faktycznej lub prawnej sytuacji w kontekście prawa UE (np. w odniesieniu do jednoczesnego przywozu towarów). Na potrzeby niniejszych konsultacji pojęcie to zostaje użyte dla opisanego rynków, na których działają operatorzy posiadający wymagane zezwolenie w jednym lub w kilku państwach członkowskich, którzy świadczą usługi w

oferowanych w Internecie, obserwowany we wszystkich państwach członkowskich. Obecnie wykonanie krajowych przepisów wiąże się z licznymi wyzwaniami, pojawia się kwestia ewentualnej potrzeby pogłębienia współpracy administracyjnej właściwych organów krajowych, względnie podjęcia działań innego rodzaju. Ponadto spośród 14 823 aktywnych stron internetowych oferujących gry hazardowe w Europie ponad 85 % funkcjonowało bez jakiegokolwiek zezwolenia⁴.

Biorąc pod uwagę oczywisty transgraniczny wpływ wspomnianego wzrostu oferty usług w zakresie gier hazardowych w Internecie (zarówno w jego wymiarze legalnym, jak i nielegalnym), jak również powiązania z wieloma kwestiami, które zostały już uregulowane w przepisach UE, Komisja zamierza w sposób wyczerpujący rozpatrzyć szereg zagadnień dotyczących wzrostu oferty gier hazardowych w Internecie oraz jego ewentualnych konsekwencji w obszarze porządku publicznego, dzięki czemu możliwe będzie ułatwienie wymiany najlepszych sposobów postępowania między państwami członkowskimi oraz określenie, czy różniące się od siebie krajowe modele regulacyjne dotyczące gier hazardowych mogą w dalszym ciągu obok siebie funkcjonować, a także czy UE powinna podjąć konkretne działania umożliwiające ich funkcjonowanie. Konsultacje te są jednocześnie odpowiedzią na szereg konkluzji prezydencji (w latach 2008-2010) oraz na rezolucję Parlamentu Europejskiego dotyczącą integralności w sektorze gier hazardowych oferowanych w Internecie (2009 r.).

Komisja rozpoczyna niniejsze konsultacje bez ukształtowanego wcześniej stanowiska, które mogłoby wpłynąć na wnioski konsultacji dotyczące niezbędnych działań, ich formy oraz szczebla, na którym działania takie powinny zostać podjęte. Podstawowym celem konsultacji jest zgromadzenie faktów, dokonanie oceny sytuacji oraz zgromadzenie opinii wszystkich zainteresowanych stron ma temat zjawiska, które ma wielostronny wymiar.

Komisja oczekuje na uwagi dotyczące wszystkich lub jedynie wybranych aspektów dokumentu. Na końcu każdego rozdziału znajdują się konkretne pytania.

Konsultacje oraz pytania poruszone w niniejszym dokumencie dotyczą w pierwszym rzędzie gier hazardowych oferowanych w Internecie, a także – ze względu na dobrze rozwiniętą transgraniczną ofertę takich usług – kwestii dotyczących swobodnego przepływu usług (art. 56 TFUE). Niniejsze konsultacje nie dotyczą wprowadzie swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE), jednak szereg pytań może mieć również pośrednie odniesienie do innych usług w zakresie gier hazardowych (oferowanych w tradycyjnej formie). Komisja pragnie również podkreślić, że w związku z brakiem ujednolicenia w tym sektorze każde państwo członkowskie powinno zgodnie z własną skalą wartości określić, w odniesieniu do powyższych obszarów, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony przedmiotowych interesów zgodnie z zasadą pomocniczości.

zakresie gier hazardowych w Internecie w innych państwach członkowskich, nie uzyskawszy odpowiedniego zezwolenia na taką działalność, wymaganego na podstawie odpowiednich przepisów obowiązujących w tych państwach. W przeciwieństwie do tego, pojęcie rynku nielegalnego lub czarnego rynku użyte zostaje w celu opisanie rynków, na których operatorzy nieposiadający zezwolenia oferują usługi w zakresie gier hazardowych w Internecie.

⁴ Cyberprzestępczość a gry online, biała księga przygotowana przez CERT-LEXSI (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique), lipiec 2006 r.
http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf

Na stronie internetowej Komisji dostępny jest dokument roboczy służb Komisji towarzyszący zielonej księdze: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

W dokumencie tym zainteresowane strony odnajdą dodatkowe informacje dotyczące zaangażowanych stron oraz ich interesów, wielkości rynku gier hazardowych oferowanych w Internecie, prawodawstwa wtórnego, orzecznictwa oraz zgłaszania przepisów krajowych na podstawie dyrektywy 98/34/WE ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych.

Do przekazania uwag dotyczących propozycji zawartych w niniejszej zielonej księdze zaprasza się państwa członkowskie, Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz wszystkie inne zainteresowane strony. Uwagi należy przesłać na jeden z podanych poniżej adresów, tak aby wpłynęły do Komisji najpóźniej do dnia **31 lipca 2011 r.**:

markt-gambling@ec.europa.eu

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

Uwagi zostaną opublikowane na stronach internetowych. Ważne jest zapoznanie się z informacją dotyczącą polityki prywatności załączoną do niniejszej zielonej księgi⁵, w której znajdują się szczegóły dotyczące sposobu opracowywania danych i uwag. Komisja zwraca się z prośbą do organizacji, które pragną przedstawić uwagi w ramach konsultacji społecznych, o przedstawienie Komisji oraz odbiorcom publicznym informacji dotyczących tego, kogo i co reprezentują. Jeżeli dana organizacja podejmie decyzję o niepodawaniu takich informacji, Komisja zaliczy je – zgodnie z oficjalnie przyjętą polityką – do grupy odpowiedzi osób prywatnych. (Standardy w zakresie konsultacji, zob. COM (2002) 704, oraz komunikat „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następne, zob. COM (2007) 127 z 21.3/2007).

Komisja zamierza ponadto przeprowadzić konsultacje z władzami krajowymi oraz zorganizować spotkania przygotowane pod kątem zainteresowanych stron i warsztaty dla ekspertów. W ramach działań będących następstwem niniejszej zielonej księgi oraz w oparciu o wnioski wyciągnięte z przedmiotowych konsultacji Komisja rozważy podjęcie kolejnych kroków.

⁵

[...]

1. REGULACJE W ZAKRESIE GIER HAZARDOWYCH OFEROWANYCH W INTERNECIE W OBRĘBIE UE: NAJNOWSZE ZMIANY I BIEŻĄCE WYZWANIA Z PUNKTU WIDZENIA RYNKU WEWNĘTRZNEGO

1.1. Cel konsultacji

Niniejsza zielona księga daje początek konsultacjom społecznym w sprawie uregulowania usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego. Ich celem jest rozpoznanie opinii wszystkich zainteresowanych stron, co przyczyni się do lepszego zrozumienia konkretnych zagadnień wynikających z rozwoju zarówno legalnej, jak i „nielegalnej” oferty usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, skierowanej do konsumentów na terytorium UE. W wyniku konsultacji zgromadzone zostaną informacje dotyczące zagrożeń społecznych oraz zagrożeń dla porządku publicznego, które wynikają z powyższej działalności, a także zakresu tych zagrożeń. Konsultacje mają również posłużyć jako źródło uwag odnośnie do środków regulacyjnych i technicznych, z jakich korzystają lub mogłyby korzystać państwa członkowskie w celu zapewnienia ochrony konsumentów, zachowania porządku publicznego lub innych interesów publicznych, a także odnośnie do skuteczności tych środków. Pozwoli to ocenić, na ile konieczne jest proporcjonalne, systematyczne i spójne stosowanie przez państwa członkowskie odpowiedniej polityki w obszarze gier hazardowych oferowanych w Internecie. Wreszcie, konsultacje te powinny pomóc w określeniu, czy bieżące przepisy mające zastosowanie do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie na szczeblu UE w wystarczającym stopniu umożliwiają współistnienie poszczególnych systemów krajowych, jak również w ustaleniu, czy pogłębienie współpracy na szczeblu UE mogłoby pomóc państwom członkowskim w skuteczniejszym osiągnięciu celów realizowanej przez nie polityki w sektorze gier hazardowych.

Obecna oferta usług w zakresie gier hazardowych świadczonych w Internecie jest bardzo obszerna, odbiorcy powszechnie z niej korzystają, zaś znaczenie ekonomiczne tego sektora rośnie. Usługi świadczone w Internecie to najszybciej rozwijający się segment rynku gier hazardowych. W 2008 r. był on źródłem 7,5 % łącznych dochodów na rynku gier hazardowych; zgodnie z przewidywaniami wielkość rynku podwoi się do 2013 r. Jednocześnie ramy regulacyjne mające zastosowanie do gier hazardowych są w poszczególnych państwach członkowskich bardzo zróżnicowane. Niektóre państwa członkowskie ograniczają lub wręcz zakazują oferowania niektórych gier hazardowych; rynki innych państw są bardziej otwarte. W związku ze wzrostem oferty usług w zakresie gier hazardowych w Internecie wiele państw członkowskich dokonało niedawno przeglądu przepisów regulujących kwestie gier hazardowych lub właśnie znajduje się na etapie rewizji.

Pojawienie się Internetu oraz szybki rozwój możliwości uprawiania gier hazardowych w Internecie w powiązaniu ze zróżnicowanymi przepisami w poszczególnych państwach doprowadziło nie tylko do rozszerzenia legalnej oferty usług w zakresie gier hazardowych w niektórych państwach członkowskich, ale również do znaczącego rozwoju rynku transgranicznego, na którym oferowane są gry bez odpowiednich zezwoleń. Mowa tutaj zarówno o czarnym rynku (na którym odnotowuje się zawieranie zakładów i korzystanie z gier losowych, w tym również pochodzących z państw trzecich, na które nie wydano zezwoleń), jak również o tzw. szarej strefie (operatorzy posiadający zezwolenie w jednym lub kilku państwach członkowskich promują lub udostępniają usługi w zakresie gier hazardowych obywatelom w innych państwach członkowskich, nie uzyskawszy należytego zezwolenia w

tych państwach). Konsumenci mają dostęp do tego nielegalnego rynku transgranicznego, czy to w wyniku faktycznego tolerowania wspomnianej działalności, czy to z braku skutecznego wykonania przepisów; rynek ten jest uzupełnieniem legalnej oferty krajowej dostępnej dla konsumentów w zależności od sytuacji prawnej w danym państwie członkowskim.

Od lipca 2008 r. państwa członkowskie prowadzą dyskusje na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w odniesieniu do sektora gier hazardowych, spotykając się w ramach grupy roboczej Rady ds. prowadzenia działalności i usług. Kolejne prezydencje zwracały się do Komisji Europejskiej z prośbą o jej aktywne uczestnictwo w dyskusjach i szczegółowe konsultacje. W 2008 r. prezydencja francuska zaproponowała⁶, aby Komisja w stosownym trybie rozważyła możliwość złożenia wniosku określającego rozwiązanie na przyszłość. Prezydencja szwedzka wezwała Komisję Europejską do podjęcia działania w tym obszarze oraz zajęcia się kwestią odpowiedzialności w sektorze gier hazardowych⁷, natomiast prezydencja hiszpańska zwróciła się do Komisji z prośbą o rozpoczęcie konsultacji z zainteresowanymi podmiotami i państwami członkowskimi w celu uzyskania ich opinii na temat ewentualnych działań UE w tym obszarze⁸. W minionych miesiącach, podczas prezydencji belgijskiej, wszystkie państwa członkowskie osiągnęły porozumienie odnośnie do konkluzji Rady, w których z zadowoleniem przyjęto zapowiedź przeprowadzenia przez Komisję Europejską szeroko zakrojonych konsultacji w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, które umożliwią przeprowadzenie dogłębnych dyskusji na temat kwestii związanych przede wszystkim z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie. W powyższych konkluzjach, przyjętych w dniu 10 grudnia 2010 r.⁹, poruszono również zagadnienie współpracy organów regulacyjnych oraz zauważono, że przydatnym narzędziem ułatwiającym taką współpracę administracyjną mógłby być System Informacji na temat Rynku Wewnętrznego.

Niniejsza zielona księga jest również odpowiedzią na rezolucję Parlamentu Europejskiego przyjętą w dniu 10 marca 2009 r., w której wezwano Komisję do przeanalizowania – w ścisłej współpracy z rządami krajowymi – gospodarczych i niegospodarczych skutków świadczenia transgranicznych usług w zakresie gier hazardowych w powiązaniu z szeregiem kwestii¹⁰.

Jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, na podstawie przepisów UE usługi w zakresie gier hazardowych są objęte art. 56 TFUE i tym samym przepisami w sprawie świadczenia usług. Zgodnie z tymi przepisami operatorzy uprawnieni w jednym państwie członkowskim mogą udostępniać swoje usługi konsumentom w innych państwach członkowskich, o ile państwa te nie nakładają ograniczeń, takich jak ochrona konsumenta lub ogólna potrzeba zachowania porządku publicznego, które byłyby uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Ta ogólna polityka państw członkowskich stosowana wobec gier hazardowych oferowanych w Internecie musi być proporcjonalna, a także stosowana w sposób spójny i systematyczny. Ponadto takie ograniczenia muszą być jednocześnie spójne z wtórnym prawodawstwem UE:

⁶ Przedstawione w dniu 1 grudnia 2008 r. sprawozdanie prezydencji z postępów (nr ref 16022/08).

⁷ Przedstawione w dniu 3 grudnia 2009 r. sprawozdanie prezydencji z postępów (nr ref 16571/09).

⁸ Przedstawione w dniu 25 maja 2010 r. sprawozdanie prezydencji z postępów (nr ref 9495/10).

⁹ Konkluzje w sprawie ram obowiązujących w sektorze gier hazardowych i zakładów w państwach członkowskich UE, przyjęte podczas 3057. posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności w Brukseli, w dniu 10 grudnia 2010 r. Dokument Rady 16884/10.

¹⁰ Rezolucja została przyjęta w następstwie sprawozdania SCHALDEMOSE. Zobacz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie gier losowych *on-line* (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Kwestie te obejmują reklamę i marketing oraz problem osób niepełnoletnich (s. 29), działalności oszukańczej i przestępczej (s. 30), a także integralności, odpowiedzialności społecznej, ochrony konsumentów i opodatkowania (s. 31).

wprowadzie usługi w zakresie gier hazardowych nie zostały uregulowane żadnymi konkretnymi sektorowymi przepisami na szczeblu UE oraz zostały wyłączone z aktów horyzontalnych takich jak dyrektywa w sprawie usług (2006/123/WE) lub dyrektywa o handlu elektronicznym (2000/31/WE), są one jednak przedmiotem szeregu przepisów w unijnym prawodawstwie wtórnym¹¹.

Biorąc pod uwagę najnowsze tendencje, można przyjąć, że ograniczenia nakładane na gry hazardowe oferowane w Internecie przez poszczególne państwa członkowskie będą się od siebie w dalszym ciągu znacznie różnić. W związku z tym może zaistnieć sytuacja, że to co jest lub będzie uznawane za ofertę legalną w jednym państwie członkowskim, będzie w dalszym ciągu uznawane za „bezprawne” (czyli prowadzone bez wyraźnego lub dorozumianego zezwolenia) na terytorium innego państwa członkowskiego. Wynika z tego, że dla osiągnięcia celów realizowanej przez poszczególne państwa członkowskie polityki w zakresie gier hazardowych zasadnicze znaczenie będzie miało skuteczne wykonanie przepisów, w zależności od przedstawionej powyżej sytuacji prawnej.

Celem Komisji jest przyczynienie się, za pośrednictwem niniejszych konsultacji i w oparciu o aktywne zaangażowanie państw członkowskich, Rady i Parlamentu Europejskiego, do opracowania w państwach członkowskich ram prawnych dla gier hazardowych oferowanych w Internecie. Pozwoli to na zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom większej pewności prawa. Konsultacje powinny objąć wszystkie istotne cele związane z interesem publicznym, których dotyczy ta działalność, i pozwolić na określenie najlepszych możliwych sposobów powiązania tych celów z zasadami rynku wewnętrznego. Na końcu tego procesu oraz w oparciu o otrzymane odpowiedzi Komisja sporządzi sprawozdanie zawierające środki następcze, które wydają się być najbardziej stosowne.

1.2. Gry hazardowe w UE oferowane w Internecie: obecna sytuacja

Najważniejsze właściwości przemysłu gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie UE.

W 2008 r. roczne dochody sektora usług hazardowych, mierzone w oparciu o dochody z tytułu gier hazardowych brutto (to znaczy zakłady po odjęciu nagród lecz z uwzględnieniem premii), zostały oszacowane na 75,9 mld EUR (UE 27¹²). Jest to dowód na ogromne znaczenie gospodarcze tego sektora. Usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie są źródłem rocznych dochodów przewyższających kwotę 6,16 mld EUR, co stanowi 7,5 % łącznego rynku gier hazardowych.. Gry hazardowe świadczone w Internecie są najszybciej rosnącym segmentem rynku; zgodnie z przewidywaniami z 2008 r. wielkość rynku podwoi się w ciągu pięciu lat¹³.

Kanały transmisji umożliwiające realizację usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie mogą być podzielone na trzy podstawowe kategorie: Internet, aplikacje do telefonii mobilnej oraz IPTV (ang. *Internet Protocol Television*):

2003	2008	2012	Przewidywany wzrost
------	------	------	---------------------

¹¹ Zob. rozdział 1.2, podrozdział „unijne prawodawstwo wtórne istotne z punktu widzenia gier hazardowych oferowanych w Internecie”

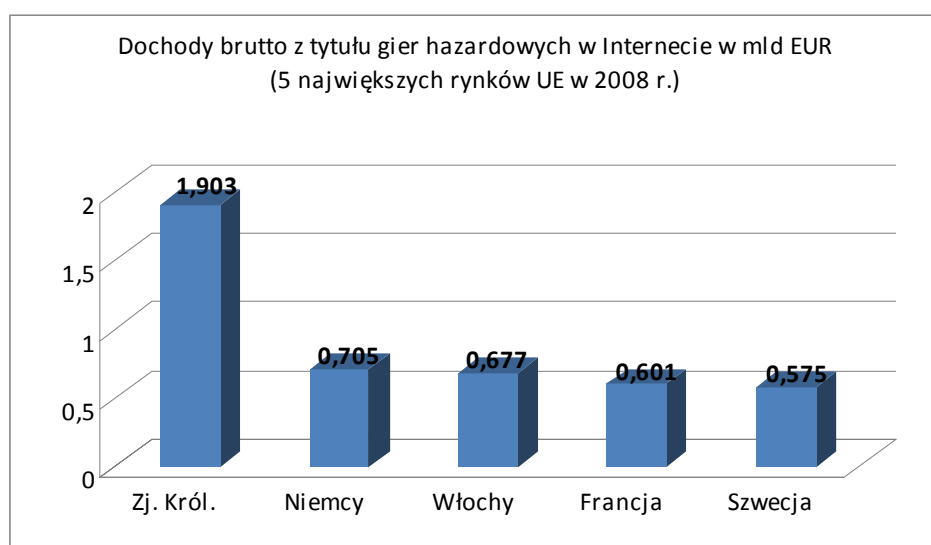
¹² H2 Gambling Capital (liczby dotyczące 2008 r.)

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

Internet	4,8 mld EUR	5,9 mld EUR	7,32 mld EUR	152,5 %
Telefony komórkowe/inne	0.78 mld EUR	nie dot.	3,51 mld EUR	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 mld EUR	nie dot.	1, 33 mld EUR	415,6 %

Rysunek 1. Przewidywany wzrost w trzech podstawowych kategoriach gier hazardowych na odległość¹⁵

Poziom popytu na te świadczone w Internecie usługi jest zróżnicowany w poszczególnych państwach na terytorium Unii; różnice te uzależnione są od wielu czynników. W związku z powyższym nie będzie zaskoczeniem, że największym rynkiem jest obecnie Zjednoczone Królestwo, którego rynek handlu elektronicznego jest dwukrotnie większy od średniej dla wszystkich państw członkowskich¹⁶. Interesujący jest jednak fakt, że w 2008 r. kilka największych rynków stanowiły rynki państw członkowskich o restrykcyjnych modelach regulacyjnych, np. rynek francuski, niemiecki, włoski i szwedzki.



Rysunek 2. Pięć największych krajowych rynków usług hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie UE w 2008 r. (dochody z tytułu gier hazardowych brutto w mld EUR)¹⁷

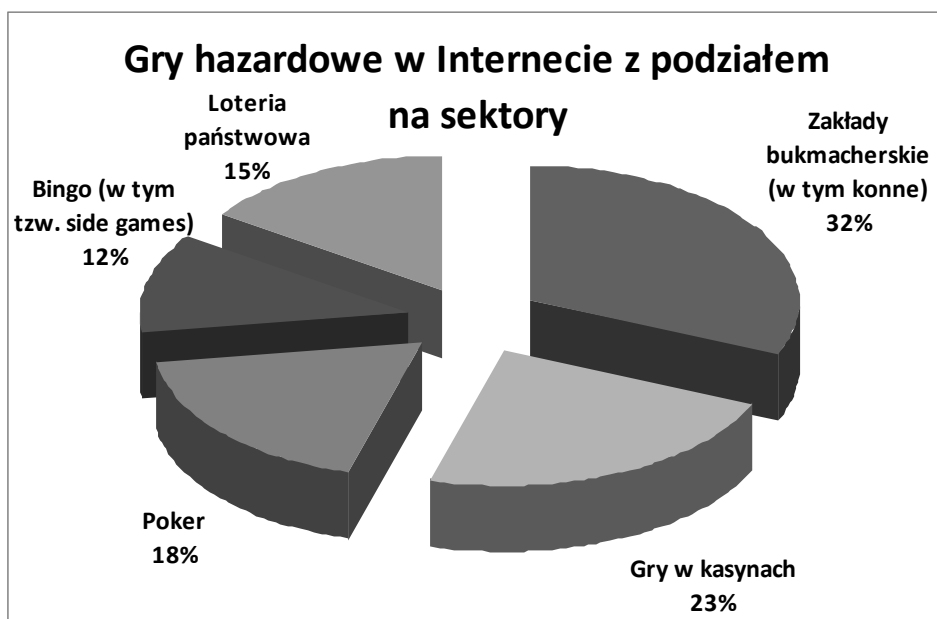
Obecnie najbardziej znaczącym kanałem dystrybucji jest Internet, jednak w wyniku wprowadzenia nowych oprogramowań mobilnych oczekuje się wysokiego wzrostu w tym właśnie obszarze. Oferta obejmuje pięć najważniejszych kategorii usług w zakresie gier hazardowych świadczonych w Internecie (zob. rys. 3).

¹⁴ Internet Protocol Television

¹⁵ Badanie SICL, s. 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

¹⁶ Zob. sprawozdanie „Nadzór nad rynkiem handlu i dystrybucji” z dnia 5 lipca 2010 r. (COM(2010) 355.

¹⁷ H2 Gambling Capital



Rysunek 3. Podział dochodu z tytułu gier hazardowych brutto według rodzajów usług gier hazardowych oferowanych w Internecie (UE27)¹⁸

Szeroka grupa podmiotów, których dotyczy ta problematyka, jest zainteresowana świadczeniem lub promowaniem usług hazardowych oferowanych w Internecie bądź w jakiś sposób pozostaje pod ich wpływem. W grupie tej znajdują się obywatele, operatorzy, media, pośrednicy, organizatorzy imprez sportowych, kluby i stowarzyszenia, organizacje pożytku publicznego i inni beneficjenci¹⁹.

Jeżeli chodzi o obywateli, rynek gier hazardowych (oferowanych w Internecie oraz nieoferowanych w Internecie) jest jednym z pięćdziesięciu rynków objętych rocznym badaniem rynków konsumenta. Rynek ten znajduje się na 29 miejscu w rankingu 50 uwzględnionych rynków. Ocena konsumentów dotycząca „porównywalności” jest stosunkowo wysoka, ocena dotycząca „zaufania” jest średnia, natomiast ocena dotycząca „napotkanych problemów” jest znacznie poniżej średniej. Ocena ogólna, uwzględniająca to, czy produkt sprostał oczekiwaniom klientów, jest stosunkowo niska, jednak – biorąc pod uwagę właściwości produktu – nie jest to prawdopodobnie zaskoczeniem²⁰.

Pytania:

- (1) Czy są Państwu znane jakiekolwiek dostępne dane lub badania dotyczące unijnego rynku gier hazardowych oferowanych w Internecie, które mogłyby być pomocne w kształtowaniu polityki na szczeblu UE oraz krajowym? Jeżeli tak,**

¹⁸ H2 Gambling Capital

¹⁹ Więcej informacji dotyczących poszczególnych stron oraz ich interesów znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji.

²⁰ Konkretnie punkty, jakie przyznano temu rynkowi w poszczególnych krajach (zestawienia), sprawozdanie ogólne (w którym gry hazardowe uwzględniono na s. 243), tabele itp. można odnaleźć pod następującym adresem:

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

czy te dane lub badania obejmują operatorów spoza UE posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności na rynku UE?

- (2) Czy są Państwu znane jakiegokolwiek dostępne dane lub badania dotyczące właściwości i rozmiaru czarnego rynku usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie (operatorzy nieposiadający zezwolenia)?**
- (3) Czy mają Państwo doświadczenia w kontaktach z operatorami mającymi siedzibę na terytorium UE i zezwolenie na prowadzenie działalności w jednym lub w kilku państwach członkowskich, którzy świadczą i promują swoje usługi w innych państwach członkowskich? Jeżeli tak, jakie są to doświadczenia? Jakie są Państwa opinie dotyczące wpływu tych operatorów na odpowiednie rynki i konsumentów na tych rynkach?**
- (4) Czy mają Państwo doświadczenia w kontaktach z operatorami niemającymi siedziby na terytorium UE, ale posiadającymi zezwolenie na oferowanie usług hazardowych w Internecie, którzy świadczą i promują swoje usługi w państwach członkowskich UE? Jeżeli tak, jakie są to doświadczenia? Jakie są Państwa opinie dotyczące wpływu tych operatorów na rynek UE oraz na konsumentów obecnych na tym rynku?**

Gry hazardowe oferowane w Internecie a postanowienia Traktatu

Jeżeli chodzi o przepisy regulujące zagadnienia związane z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie, w 2006 r. Komisja wyłączyła usługi w zakresie gier hazardowych z zakresu zmodyfikowanego wniosku dyrektywy w sprawie usług po jednogłośnie wyrażeniu takiego żądania przez Radę i Parlament Europejski podczas pierwszego czytania tego wniosku²¹. W związku z brakiem gotowości politycznej do rozważenia możliwości przyjęcia prawa wtórnego w tym obszarze, główny nacisk został położony na zastosowanie prawa pierwotnego. W wyniku licznych skarg złożonych w Komisji w związku z rzekomym naruszeniem Traktatu przeprowadzono szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego²² dotyczących transgranicznych ograniczeń nakładanych na przedmiotowe usługi. Dzięki temu, że Trybunał Sprawiedliwości UE opracował i zdefiniował szereg zasad przewodnich, znaczna część państw członkowskich, wobec których Komisja wszczęła postępowania w sprawie naruszenia przepisów, rozpoczęła krajowe reformy przepisów regulujących sektor gier hazardowych; w Komisji zgłoszono ponad 150 projektów ustaw i rozporządzeń²³.

²¹ COM(2006) 160 z 4.4.2006. Obecnie art. 2 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie usług wyraźnie wyłącza gry hazardowe.

²² W dniu 4 kwietnia 2006 r. Komisja zapoczątkowała postępowania wyjaśniające dotyczące ograniczeń nakładanych w szeregu państw członkowskich na zakłady sportowe (IP/06/436). Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich skrytykował Komisję – w następstwie skargi złożonej w jego urzędzie przez Parlament Europejski – za to, że nie rozpatrzyła wspomnianych skarg dostatecznie szybko (nr sprawy: 289/2005).

²³ Do Komisji napłynęło 151 zgłoszeń w sprawie gier hazardowych, dokonanych na podstawie dyrektywy 98/34/WE ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, s. 37) (zmieniona dyrektywą 98/48/WE (Dz.U. L 217 z 5.8.1998, s. 18) 2005-2010. Zobacz również: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm

W wyniku badań przeprowadzonych przez Komisję w 2006 r.²⁴, w ramach których przeanalizowano różne przepisy regulujące usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie oraz poza Internetem²⁵, a także ich wpływ na bezproblemowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego w odniesieniu do tych usług oraz usług powiązanych, rynek wewnętrzny okazał się być bardzo rozdrobniony, zaś w jego obrębie państwa członkowskie często nakładały ograniczenia na transgraniczne usługi w zakresie gier hazardowych. Interpretacja przepisów krajowych nie zawsze była zrozumiała, badania wykazały ponadto 600 przypadków spraw przed sądami krajowymi, co wskazuje na znaczną niepewność prawa negatywnie odbijającą się na unijnym rynku przedmiotowych usług²⁶.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

Na podstawie art. 56 TFUE zakazane są ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług na rzecz odbiorców w innych państwach członkowskich. W sprawie *Schindler*²⁷ Trybunał Sprawiedliwości UE po raz pierwszy potwierdził, że świadczenie transgranicznych usług w zakresie gier hazardowych oraz korzystanie z nich jest działalnością gospodarczą objętą zakresem obowiązywania Traktatu. Ponadto w sprawie *Gambelli*²⁸ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że przepisami Traktatu objęte są również usługi oferowane w drodze elektronicznej, oraz że krajowe przepisy zakazujące operatorom mającym siedzibę w jednym państwie członkowskim oferowania w Internecie usług w zakresie gier hazardowych konsumentom w innym państwie członkowskim lub utrudniające swobodę otrzymywania usług oferowanych przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim bądź korzystania z nich, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług.

Ograniczenia są do przyjęcia jedynie jako wyjątkowe środki, wyraźnie zawarte w art. 51 i 52 TFUE, lub uzasadnione, na podstawie orzecznictwa Trybunału, z przyczyn związanych z nadrzędnym interesem ogólnym. Trybunał uznał określoną liczbę przyczyn uzasadniających nadrzędny interes ogólny; należy do nich ochrona konsumenta oraz zapobieganie oszustwom i procederowi zachęcania do nadmiernego wydawania pieniędzy na gry hazardowe, jak również ogólna potrzeba zachowania porządku publicznego. Do przyczyn objętych art. 52 TFUE nie należy jednak zmniejszenie dochodów podatkowych, które nie stanowi również kwestii związanej z nadrzędnym interesem ogólnym. Uzasadnieniem potrzeby zachowania dostatecznego marginesu pozwalającego krajowym organom na swobodę uznania, jakie wymagania muszą być spełnione w związku z ochroną konsumenta i potrzebą zachowania porządku publicznego w kontekście rodzaju świadczenia usług oferowanych w przedmiotowym sektorze, mogą być uznane kwestie społeczne²⁹.

²⁴ Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego UE przeprowadzone przez Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego. Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

²⁵ 1) loterie; 2) zakłady; 3) gry oferowane w kasynach; 4) gry na automatach do gry znajdujące się w miejscach innych niż kasyna posiadające koncesje; 5) bingo; 6) gry hazardowe w mediach; 7) usługi związane z promocją sprzedaży obejmujące gry promocyjne, których wygrana przekracza 100 000 EUR, lub w przypadku których uczestnictwo jest powiązane z zakupem; 8) usługi gier losowych prowadzonych przez uznane organizacje charytatywne oraz organizacje typu non-profit, jak również na ich rzecz.

²⁶ 587 spraw, większość z nich przed sądami niemieckimi.

²⁷ Sprawa C-275/92, Rec. 1994, s. I-01039.

²⁸ Sprawa C-243/01, Rec. 2003, s. I-13031.

²⁹ Sprawa C-275/92, Rec. 1994, s. I-01039. Sprawa C-124/97 [1999], Rec. s. I-06067. Sprawa C-67/98, Rec. 1999, s. I-07289.

Orzecznictwo wymaga również, aby świadczenie usług oraz ograniczenia transgraniczne, które mogą wynikać z podejścia regulacyjnego, powodowały faktyczne ograniczenie okazji do korzystania z gier hazardowych i były stosowane w spójny i systematyczny sposób w odniesieniu do wszystkich usług oferowanych w tym obszarze³⁰. W sytuacji, w której władze państwa członkowskiego namawiają i zachęcają konsumentów do udziału w loteriach, grach losowych i zakładach w celu zapewnienia sektorowi publicznemu finansowych korzyści, nie mogą one jednocześnie uzasadniać nakładania ograniczeń tym, że zmniejszenie możliwości dokonywania zakładów jest podyktowane obawami o zachowanie porządku publicznego³¹. Ograniczenia muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący i być proporcjonalne, to znaczy muszą być odpowiednie dla uzyskania celu, który realizują, a ponadto nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne w celu jego osiągnięcia. Procedura nadawania zezwoleń musi być zgodna z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji oraz z wynikającymi z tego zobowiązaniami do zachowania przejrzystości³².

Szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszych konsultacji jest stanowisko Trybunału, zgodnie z którym usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie wiążą się ze szczególnymi okolicznościami, umożliwiającymi państwom członkowskim przyjmowanie środków ograniczających lub w inny sposób regulujących świadczenie takich usług, co pozwala na zwalczanie uzależnienia od hazardu oraz ochronę konsumentów przed zagrożeniem w postaci działań oszukańczych i przestępczych. Okoliczności te są następujące:

- (1) W sektorze gier hazardowych oferowanych w Internecie władze państwa członkowskiego, w którym działalność prowadzi przedsiębiorstwo świadczące usługi, mają szczególne trudności w ocenie kwalifikacji zawodowych oraz integralności operatorów. Trudności te są uzasadnieniem stanowiska państwa członkowskiego, iż sam fakt, że operator oferuje zgodnie z prawem usługi w zakresie gier hazardowych w Internecie w innym państwie członkowskim, w którym posiada przedsiębiorstwo, i w którym zasadniczo jest przedmiotem określonych ustawowych warunków i kontroli ze strony tego państwa członkowskiego, nie może być uznany za wystarczający dowód na to, że konsumenci w jego państwie są dostatecznie chronieni przed zagrożeniami w postaci działań oszukańczych i przestępczych³³;
- (2) brak bezpośredniego kontaktu między konsumentami a operatorami gier hazardowych oferowanych w Internecie jest źródłem zróżnicowanych i bardziej istotnych – w porównaniu z tradycyjnym rynkiem gier hazardowych – zagrożeń związanych z podejmowaniem przez operatorów oszukańczych działań na szkodę konsumentów³⁴; oraz
- (3) stosunkowo łatwy i nieustający dostęp do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie oraz potencjalnie duży zakres i częstotliwość takiej międzynarodowej oferty stanowią – w środowisku charakteryzującym się wyizolowaniem gracza, anonimowością oraz brakiem kontroli społecznej – czynniki sprzyjające rozwojowi uzależnienia od hazardu i prowadzące do innych negatywnych konsekwencji (Trybunał potwierdza również, że w porównaniu z

³⁰ Sprawa C-67/98, Rec. 1999, s. I-07289. Sprawa C-243/01, Rec. 2003, s. I-13031.

³¹ Sprawa C-243/01, Rec. 2003, s. I-13031.

³² Sprawa C-203/08, Rec. [0000], s. I-0000.

³³ Sprawa C-42/07, Zb.Orz. [2009] s. I-7633, § 69, zob. również rozdział 2.4 (wykonanie) i pytanie 48.

³⁴ Sprawa C-42/07, przytoczona powyżej, § 70, w związku z identyfikacją klientów poprzez weryfikację wizualną i weryfikację wieku, zobacz pytania 16 i 24.

tradycyjnym rynkiem gier hazardowych Internet może okazać się – z punktu widzenia ochrony konsumentów – źródłem zagrożeń innego rodzaju i większej wagi, szczególnie w odniesieniu do ludzi młodych oraz tych, którzy mają skłonności do hazardu lub mogą takie skłonności rozwijać³⁵.

Trybunał opracował swoje orzecznictwo przede wszystkim w oparciu o odniesienia do orzeczeń w trybie prejudycjalnym, wydawanych przez sądy krajowe. Jednocześnie Komisja wszczęła jednak szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim w celu zweryfikowania w oparciu o orzecznictwo Trybunału stopnia proporcjonalności ograniczeń nakładanych w państwach członkowskich. W następstwie reform przeprowadzonych w państwach członkowskich Komisja zamknęła już niektóre sprawy³⁶.

Ponadto Komisja Europejska wszczęła – na podstawie unijnych przepisów w zakresie pomocy państwa (art. 107 i 108 TFUE) – formalne postępowanie wyjaśniające w celu sprawdzenia, czy niższe niż w przypadku tradycyjnych kasyn podatki nakładane w Danii na kasyna w Internecie są zgodne z przepisami obowiązującymi na podstawie Traktatu³⁷.

Unijne prawodawstwo wtórne istotne z punktu widzenia gier hazardowych oferowanych w Internecie

Jeżeli chodzi o europejskie prawodawstwo wtórne, usługi w zakresie gier hazardowych nie są uregulowane przepisami sektorowymi na szczeblu UE, niemniej jednak są przedmiotem szeregu unijnych aktów³⁸. Z tego punktu widzenia godne uwagi są następujące dokumenty³⁹: dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych⁴⁰, dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych⁴¹, dyrektywa o sprzedaży na odległość⁴², dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁴³, dyrektywa o ochronie danych⁴⁴, dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej⁴⁵ oraz dyrektywa w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴⁶. W pozostałych przypadkach usługi w zakresie gier hazardowych zostały wyraźnie wyłączone z zakresu prawa UE. Dotyczy to dyrektywy o handlu elektronicznym⁴⁷ oraz dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym⁴⁸.

Pytania:

³⁵ Sprawa C-46/08, Rec. [0000], s. I-0000, § 103. Jeżeli chodzi o czynniki powiązane z problemem gier hazardowych, zob. pytania 17 i 19.

³⁶ Zob. IP/10/504 (Włochy) oraz IP/10/1597 (Francja). Komisja zamknęła również sprawę przeciwko Austrii (brak IP).

³⁷ Sprawa C35/2010 – Dania – opłaty nałożone na gry *on-line* na podstawie Danish Gaming Duties Act (Dz.U. C 22 z 22.1.2011) oraz IP/19/1711. Zobacz również dokument roboczy służb Komisji, par. 2.3.

³⁸ Zob. rozdział 2.1 dokumentu roboczego służb Komisji.

³⁹ Więcej informacji dotyczących bardziej szczegółowego wykazu unijnego prawodawstwa wtórnego zob. „dokument roboczy służb Komisji”.

⁴⁰ Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1.

⁴¹ Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

⁴² Dz.U. L 144 z 4.6.1997, s. 19.

⁴³ Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

⁴⁴ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁴⁵ Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

⁴⁶ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

⁴⁷ Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1.

⁴⁸ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

- (5) Czy Państwa zdaniem orzecznictwo sądów krajowych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarze gier hazardowych oferowanych w Internecie powoduje powstawianie problemów prawnych lub praktycznych? Jeżeli tak, jakie są to problemy? Przede wszystkim czy na rynku krajowym w Państwa kraju oraz na rynku UE, na którym oferowane są takie usługi, powstają problemy związane z pewnością prawa?
- (6) Czy uważanie Państwo, że istniejące krajowe i unijne prawodawstwo wtórne stosowane w odniesieniu do usług hazardowych oferowanych w Internecie w odpowiednim stopniu reguluje kwestie związane ze świadczeniem tych usług? Przede wszystkim, czy Państwa zdaniem zapewniona jest spójność między realizowanymi przez państwa członkowskie w tym obszarze celami związanymi z porządkiem publicznym a obowiązującymi środkami krajowymi lub obecnym postępowaniem publicznych bądź prywatnych operatorów oferujących usługi hazardowe w Internecie?

2. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA ROZWAŻANE W RAMACH NINIEJSZYCH KONSULTACJI

Poniższe rozdziały niniejszej zielonej księgi poświęcone są najważniejszym kwestiom dotyczącym skutecznego i sprawiedliwego regulowania usług hazardowych oferowanych w Internecie. Lista omawianych kwestii może nie być wyczerpująca. Można je podzielić na cztery główne kategorie: kwestie koncepcyjno-organizacyjne, społeczne, dotyczące porządku publicznego oraz cele ekonomiczne i dotyczące użyteczności publicznej.

Wszelkie przedstawione poniżej uwagi i pytania dotyczące organizacji lub regulacji sektora gier hazardowych oferowanych w Internecie pozostają bez uszczerbku dla szerokiego marginesu swobody, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do sposobu regulowania tej działalności, w tym do sposobu wykorzystania dochodów z działalności hazardowej. Na przykład omawianie zagadnienia udzielania zezwoleń nie opiera się na jakimkolwiek założeniu, że państwa członkowskie mają obowiązek *de iure* zezwalać na gry hazardowe w Internecie czy też otwierać swe rynki dla prywatnych operatorów. Państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o swoim podejściu do tego sektora, w granicach zasad określonych orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

2.1. Definicja i organizacja usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie

Definicje

Termin „gry hazardowe oferowane w Internecie” obejmuje wiele różnych usług hazardowych. Są to usługi *on-line* w zakresie przyjmowania zakładów bukmacherskich (w tym zakładów na wyścigi konne), gry w kasynie, zakłady typu *spread betting*, gry z wykorzystaniem mediów, gry promocyjne, usługi w zakresie gier hazardowych świadczone przez zarejestrowane organizacje charytatywne i na ich korzyść oraz usługi loteryjne.

Internet (oraz inne interaktywne platformy technologiczne, takie jak handel elektroniczny z wykorzystaniem urządzeń mobilnych (m-handel, ang. *m-commerce*⁴⁹) lub IPTV) wykorzystuje się a) w celu oferowania konsumentom usług w zakresie gier hazardowych, b) aby umożliwić konsumentom wspólne obstawianie zakładów i prowadzenie gry przeciwko sobie (np. wymiana zakładów lub poker internetowy) lub też c) jako środek dystrybucji (np. w sprzedaży kuponów loteryjnych bezpośrednio w Internecie).

W prawodawstwie wtórnym UE już od dawna istnieje ogólna definicja gier hazardowych, na której oparto się, redagując zapis w dyrektywie o handlu elektronicznym wykluczający takie usługi z zakresu jej stosowania:

„gry hazardowe wiążą się z ustalaniem stawek mających wartość pieniężną w grach losowych, łącznie z loteriami i zakładami wzajemnymi”.

W późniejszych dokumentach, takich jak dyrektywa usługowa oraz niedawno przyjęta dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych występuje nieco inna definicja: „gry losowe, w których stawką są pieniądze, w tym loterie, zakłady i inne rodzaje usług hazardowych”⁵⁰. Pojęcia „kasyno” nie zdefiniowano w dyrektywie o praniu pieniędzy.

Z zastrzeżeniem wyniku niniejszych konsultacji Komisja wstępnie uważa, że należy pozostać przy szerszej definicji gier hazardowych w formie zawartej w dyrektywie o handlu elektronicznym oraz że należy ją połączyć z definicją usług społeczeństwa informacyjnego w formie zawartej w dyrektywie 98/34/WE, tak aby na potrzeby określenia zakresu niniejszych konsultacji stosować następującą wspólną definicję usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie:

Usługi hazardowe oferowane w Internecie to wszelkie usługi wiążące się z obstawianiem stawek mających wartość pieniężną w grach losowych, łącznie z loteriami i zakładami wzajemnymi, świadczone na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualną prośbę⁵¹ odbiorcy usługi.

Pytania:

- (7) Jakie są różnice między powyższą definicją usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie a definicjami w przepisach krajowych?**
- (8) Czy usługi w zakresie gier hazardowych oferowane przez media są traktowane w przepisach krajowych jako gry losowe? Czy istnieje rozróżnienie na gry promocyjne i gry hazardowe?**

⁴⁹ Handel mobilny - realizowany z wykorzystaniem mobilnego dostępu do sieci komputerowych przy pomocy urządzenia elektronicznego (np. telefonu komórkowego).

⁵⁰ We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie promocji sprzedaży na rynku wewnętrznym – COM(2001)546 – Komisja wprowadziła rozróżnienie między grami losowymi a grami zręcznościowymi. Było to konieczne ze względu na różne krajowe definicje pojęcia „gier losowych”. Różnice te mogą być również wyjaśnieniem zróżnicowanych przepisów krajowych dotyczących niektórych zakładów lub pokera.

⁵¹ „Na odległość” i „na indywidualną prośbę” oznacza bezpośredni wniosek *on-line* od odbiorcy usługi skierowany do operatora gier hazardowych oferowanych w Internecie bez udziału żadnych pośredników, takich jak pracownicy sklepu zatrudnieni w punkcie sprzedaży. Jeżeli transakcja na odległość zawierana jest za pośrednictwem sieci osób fizycznych działających jako pośrednicy wykorzystujący środki elektroniczne, nie jest ona objęta powyższą definicją.

(9) Czy na poziomie ogólnokrajowym transgraniczne usługi w zakresie gier hazardowych w Internecie są oferowane w lokalach objętych zezwoleniem i specjalnie przeznaczonych do uprawiania gier hazardowych (tj. w kasynach, salonach gier lub punktach przyjmowania zakładów bukmacherskich)?

Kwestie przedsiębiorczości i zezwoleń w odniesieniu do usług w zakresie gier hazardowych w Internecie

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału na mocy art. 49 TFUE pojęcie przedsiębiorczości jest bardzo szerokie i umożliwia obywatelowi UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu ekonomicznym państwa członkowskiego innego niż jego państwo pochodzenia oraz osiąganie korzyści z rynku tego państwa, czym przyczynia się on do wzajemnych powiązań gospodarczych i społecznych wewnątrz Wspólnoty⁵². Jednak aby możliwe było zastosowanie przepisów dotyczących swobody wykonywania działalności gospodarczej, zasadniczo konieczne jest, by była zagwarantowana stała obecność w przyjmującym państwie członkowskim⁵³. Taka stała obecność może mieć formę np. biura otwartego w celu obserwowania wydarzeń sportowych, aby móc ustalać stałe kursy, lub też agencji mającej na celu promocję transgranicznych usług w zakresie gier hazardowych lub oferowanie klientom lokalnego wsparcia.

Zgodnie z dyrektywą o handlu elektronicznym⁵⁴ siedziba przedsiębiorstwa oferującego usługi społeczeństwa informacyjnego znajduje się tam, gdzie przedsiębiorstwo to prowadzi swoją działalność gospodarczą. Nie jest to zatem ani miejsce, gdzie znajdują się środki techniczne obsługujące jego stronę internetową, ani miejsce, z którego strona ta jest dostępna. W przypadkach, gdy trudno jest ustalić, z której siedziby świadczona jest dana usługa, czynnikiem decydującym powinien być fakt, że w miejscu tym znajduje się centrum działalności przedsiębiorstwa dotyczącej danej usługi. Ponieważ przedsiębiorstwo może korzystać z jednego lub większej liczby serwerów lub z infrastruktury opartej na technologii przetwarzania w chmurze⁵⁵, które można bardzo szybko zmienić lub przenieść, serwer nie może zostać uznany za pewny sposób określenia siedziby przedsiębiorstwa w odniesieniu do danej usługi oferowanej w Internecie.

Przepisy krajowe niektórych państw ograniczają liczbę wydawanych zezwoleń na usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie lub też całkowicie zakazują świadczenia takich usług na obszarze, na którym mają one zastosowanie (np. zakaz lub prawny bądź faktyczny monopol na jedną lub więcej kategorii usług w zakresie gier hazardowych). Inne państwa członkowskie nie stosują żadnych ograniczeń co do liczby wydawanych przez siebie zezwoleń. Zezwolenie może otrzymać każdy operator internetowy, który spełnia warunki określone w przepisach lub innych uregulowaniach. Zezwolenia mogą być wydawane na czas ograniczony lub nieograniczony. W UE najwięcej operatorów gier hazardowych w Internecie posiadających zezwolenia działa na Malcie (ok. 500 zezwoleń wydanych w 2009 r.).

Obecna sytuacja prawna w państwach członkowskich umożliwia wymaganie od operatorów oferujących takie same usługi w zakresie gier hazardowych w Internecie (np. zakłady

⁵² Sprawa C-55/94, Rec. 1995, s. I-4165.

⁵³ Sprawa C-386/04, Zb.Orz. 2006, s. I-8203.

⁵⁴ Dyrektywa o handlu elektronicznym przywoływana w przepisie 47, motyw 19.

⁵⁵ Chmura to platforma lub infrastruktura umożliwiająca wykonywanie kodu (usług, aplikacji itp.) w sposób kontrolowany i elastyczny.

bukmacherskie) w różnych państwach członkowskich składania wniosku o zezwolenie w każdym państwie członkowskim. Niektóre państwa członkowskie uznają zezwolenia wydane w innych państwach członkowskich, które zostaną im zgłoszone (biała lista), i zezwalają takim operatorom na świadczenie usług w zakresie gier hazardowych w Internecie na swoim terytorium bez konieczności dodatkowego zezwolenia. Inne, wydając własne zezwolenia takim operatorom, mogą uwzględniać posiadane przez nich zezwolenia, ale nadal narzucają politykę podwójnych zezwoleń, zgodnie z którą każdy operator, bez względu na to, czy działa w innym państwie członkowskim, musi uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności na ich terytorium zanim zacznie świadczyć na nim swoje usługi.

Pytanie:

(10) Jakie są główne zalety/trudności wynikające ze współistnienia w UE różnych krajowych systemów i sposobów postępowania w zakresie udzielania zezwoleń na świadczenie usług hazardowych w Internecie?

2.2. Usługi powiązane świadczone lub wykorzystywane przez dostawców usług w zakresie gier hazardowych w Internecie

Operatorzy świadczący usługi w zakresie gier hazardowych korzystają z wielu usług, w tym marketingowych i płatniczych, w celu zachęcenia użytkowników do korzystania z gier lub ułatwienia im tych działań. Niektóre z tych usług są objęte prawodawstwem wtórnym.

Promowanie gier hazardowych uprawianych w Internecie – informacje handlowe

W celu promowania swoich usług, produktów powiązanych oraz wizerunku wśród konsumentów końcowych lub dystrybutorów dostawcy usług internetowych stosują informacje handlowe. W rozumieniu Komisji najczęściej stosowane są następujące informacje handlowe:

- (1) reklama telewizyjna,
- (2) reklama w prasie drukowanej,
- (3) informacja handlowa w Internecie,
- (4) promocja sprzedaży,
- (5) marketing bezpośredni (w tym przesyłki reklamowe, głównie za pośrednictwem poczty elektronicznej i sms-ów, skierowany do zarejestrowanych klientów, np. w ramach osobistych kontaktów po wykonanej usłudze). oraz
- (6) umowy o sponsorowanie.

Komisja zdaje sobie sprawę, że w wielu państwach członkowskich obowiązują ograniczenia w stosunku do tego rodzaju informacji handlowych, począwszy od całkowitego zakazu ich stosowania do określenia wymogów w zakresie treści reklam usług hazardowych oferowanych w Internecie zamieszczanych w mediach. Komisja z zainteresowaniem przyjmie komentarze na temat takich ograniczeń (pkt 1 i 2 powyżej), pragnie jednak w niniejszych konsultacjach skoncentrować się na tych formach informacji handlowej, o których mowa w pkt 3-6.

– *Informacja handlowa w Internecie*

Dwa rodzaje reklamy internetowej mającej na celu przekierowanie ruchu do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie to banery internetowe i wyskakujące okna (ang. *pop-ups*) na stronach niezwiązanych z grami hazardowymi. Pojawiają się one na stronach oferujących usługi społeczeństwa informacyjnego niezwiązane z grami hazardowymi. Nie wchodzi one w zakres stosowania dyrektywy o handlu elektronicznym, ale są objęte dyrektywą o nieuczciwych praktykach handlowych oraz, w zakresie w jakim korzystanie z informacji handlowych w Internecie wiąże się z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych, również dyrektywą 95/46/WE o ochronie danych i dyrektywą 2002/58/WE o prywatności i łączności elektronicznej.

– *Promocja sprzedaży*

Promocja sprzedaży obejmuje wszelkiego rodzaju zniżki, oferty promocyjne, darmowe upominki, konkursy i gry promocyjne. Jest to ważne i różnorodne narzędzie, które można dostosować do różnych sytuacji: wejścia na rynek z innowacyjnym produktem, w celu zapewnienia sobie lojalności klientów, w celu pobudzenia krótkoterminowych działań konkurencyjnych lub aby szybko zareagować na spadek sprzedaży. Jednym z najbardziej rozpowszechnionych rodzajów promocji sprzedaży jest stosowanie bonusów związanych z rejestracją i wpłatami: po utworzeniu konta przez nowego gracza przekazuje mu się pewną sumę pieniędzy lub dodaje się środki do wpłat dokonywanych przez już zarejestrowanych graczy.

Promocję sprzedaży dotyczącą usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie reguluje dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych, a także dyrektywa o ochronie danych i dyrektywa 2002/58/WE o prywatności i łączności elektronicznej.

– *Marketing bezpośredni*

Wszyscy operatorzy gier hazardowych w Internecie stosują strategię marketingu bezpośredniego (z wykorzystaniem poczty, telefonu, Internetu i kontaktów bezpośrednich), uważane za ważne narzędzie pozyskiwania klientów, przekazywania im informacji oraz zatrzymywania ich, a także świadczenia im usług posprzedażnych. Marketing bezpośredni regulują dyrektywy: o sprzedaży na odległość, o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywa 95/46/WE o ochronie danych i dyrektywa 2002/58/WE o prywatności i łączności elektronicznej. Strategie te mogą obejmować marketing między graczami i mogą być łączone z promocją sprzedaży.

– *Sponsorowanie*

Sponsorowanie oznacza jakiekolwiek porozumienie handlowe, na mocy którego sponsor, z obopólną korzyścią dla siebie oraz strony sponsorowanej, zobowiązuje się umownie do przekazywania środków finansowych lub innego rodzaju wsparcia w celu stworzenia powiązania między wizerunkiem, marką, towarem lub usługą sponsora a przedmiotem sponsoringu w zamian za prawo do promowania tego powiązania lub w zamian za przyznanie określonych ustalonych korzyści, pośrednich lub bezpośrednich⁵⁶. Sponsorowanie odgrywa ważną rolę w koszyku strategii marketingowych stosowanych przez dostawców usług w

⁵⁶ Międzynarodowy Kodeks Sponsoringu (*ICC International Code on Sponsoring*), 2003 r.
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>

zakresie gier hazardowych w Internecie, zarówno w przypadku loterii krajowych, jak i operatorów komercyjnych.

Pytanie:

- (11) Jak reguluje się na poziomie ogólnokrajowym informacje handlowe dotyczące usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie w kontekście powyższych kategorii? Czy występują jakieś konkretne problemy z tego rodzaju transgranicznymi informacjami handlowymi?**

– *Internetowe usługi płatnicze, wypłaty i identyfikacja klienta*

Ponieważ usługi mikro-płatności na odległość, które byłyby rzeczywiście skuteczne, nie są jeszcze dostępne, operatorzy gier hazardowych w Internecie zwykle wymagają, aby przed rozpoczęciem gry klient zdeponował środki na swoim koncie gracza. Wpłaty można dokonywać za pomocą karty kredytowej, portfela elektronicznego, przelewu bankowego, karty typu pre-paid lub przelewu gotówkowego.

Sposób dokonywania płatności	Szacowany odsetek ⁵⁷
Karty kredytowe (w tym Maestro)	64-65 %
Portfele elektroniczne	12-14 %
Przelewy bankowe	11-13 %
Karty typu <i>pre-paid</i>	9-11 %

Operatorzy gier hazardowych oferowanych w Internecie zwykle ustalają dodatkowe ograniczenia dotyczące np. dopuszczalnej wysokości zdeponowanych środków lub wysokości wypłat z konta gracza. Ograniczenia dotyczące wypłat mogą polegać na określeniu stałego pułapu wypłat lub wymagać od gracza osobistego skontaktowania się z bankiem w celu wypłacenia większej sumy z jego konta.

Niektórzy operatorzy wymagają, aby do wpłat i wypłat stosowana była ta sama metoda płatności (tzw. systemy zamknięte).

Koszt usług w zakresie gier hazardowych oferowanych za pośrednictwem telefonii komórkowej lub IPTV będzie obejmować również opłaty przesyłowe związane z fakturami za usługi telefoniczne.

Pytania:

- (12) Czy istnieją szczegółowe uregulowania ogólnokrajowe dotyczące systemów płatności za usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie? Jak je Państwo oceniają?**
- (13) Czy dla zapewnienia kontroli wykonania przepisów i ochrony graczy konieczne jest zakładanie przez graczy kont?**

⁵⁷ Szacunki Komisji Europejskiej oparte na informacjach od operatorów przyjmujących wpłaty od klientów stale zamieszkałych w innym państwie członkowskim (luty 2010 r.).

Identyfikacja klienta jest konieczna przede wszystkim z uwagi na ochronę małoletnich, zapobieganie nadużyciom finansowym, kontroli typu „znaj swojego klienta” oraz zapobieganie praniu pieniędzy. Identyfikacja klienta może nastręczyć specyficznych problemów związanych z rynkiem wewnętrznym, mianowicie w przypadku gdy dostawca usług i klient znajdują się w różnych miejscach, a także z uwagi na nieuznawanie elektronicznej identyfikacji i elektronicznego uwierzytelniania w UE⁵⁸. Natomiast lokale tradycyjne, w których oferowane są gry losowe, mają możliwość skontrolowania dowodu osobistego i przeprowadzenia fizycznego rozpoznania w miejscu, w którym realizowana jest gra.

Dzisiaj identyfikacja klienta dostawców usług w zakresie gier hazardowych w Internecie opiera się na:

- wcześniejszej identyfikacji przeprowadzonej przez dostawcę usług płatniczych, ponieważ większość wariantów płatności wymaga posiadania przez klienta rachunku bankowego;
- kontrolach własnych przeprowadzanych w oparciu o informacje i dokumenty wymagane od potencjalnego klienta; oraz
- kontrolach przeprowadzanych przez zewnętrznych kontrolerów ds. weryfikacji z zachowaniem zgodności z wymogami unijnych przepisów obowiązujących w zakresie ochrony danych.

Badania przeprowadzone w oparciu o anonimowe zakupy u operatorów posiadających zezwolenia dowodzą, że istnieje bardzo niewiele słabych punktów, które umożliwiłyby osobom niepełnoletnim uprawianie gier hazardowych i czerpanie z nich zysków⁵⁹. Weryfikacja wieku odbywa się przed rozpoczęciem gry przez nowego klienta. Pojawiły się propozycje, że kolejnym elementem odstraszającym osoby małoletnie i młodociane, które usiłują się zarejestrować, mogłaby być dodatkowa weryfikacja wieku w momencie wypłaty zysku.

⁵⁸ Zob. również Europejska agenda cyfrowa COM (2010) 245 z 19.5.2010 r.

⁵⁹ Komisja zajmująca się problematyką hazardu w Zjednoczonym Królestwie realizuje program obejmujący dokonywanie anonimowych zakupów na stronach oferujących gry hazardowe w ramach badania zgodności działań podejmowanych przez operatorów tych stron z przepisami, zob. www.gamblingcommission.gov.uk/.

Pytanie:

- (14) Jakie przepisy krajowe i sposoby postępowania obowiązują w odniesieniu do weryfikacji klientów, składania przez nich wniosku o korzystanie z usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie oraz jaka jest ich spójność z przepisami w zakresie ochrony danych? Jak je Państwo oceniają? Czy występują jakiegokolwiek konkretne problemy w związku z weryfikacją klientów w kontekście transgranicznym?**

2.3. Cele leżące w interesie publicznym

Komisja w pełni szanuje zasadę pomocniczości i uznaje fakt, że na podstawie Traktatu państwa członkowskie dysponują pewną swobodą uznania umożliwiającą im ochronę celów związanych z interesem publicznym.

W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na trzech podanych poniżej celach związanych z interesem publicznym, które mogą być dla poszczególnych państw członkowskich istotne – aczkolwiek w różnym zakresie – w kontekście ich krajowej polityki realizowanej w sektorze gier hazardowych oferowanych w Internecie. Są to: ochrona konsumenta (2.3.1); porządek publiczny (2.3.2.) oraz finansowanie działań leżących w interesie publicznym (2.3.3).

2.3.1. Ochrona konsumenta

Dowody, jakimi obecnie dysponuje Komisja, wskazują na to, że kwestia problematycznych zachowań hazardowych nie dotyczy większości graczy. Jednak w przypadku tych graczy, którzy borykają się z problemami związanymi z hazardem, należy odpowiednio zareagować, wzięwszy pod uwagę powstające w takiej sytuacji koszty społeczne, jakie ponosi gracz, jego rodzina oraz całe społeczeństwo. Wszyscy gracze powinni być chronieni przed usługami o charakterze oszukańczym. Z tego powodu organy regulacyjne usiłują dopilnować, aby wszystkie oferowane gry były kontrolowane, uczciwe (tzn. aby generatory wyborów losowych w przypadku każdej gry były zgodne z normami technicznymi i z jej zasadami) oraz pozbawione działań o charakterze przestępczym. Zasadnicze znaczenie ma przejrzystość.

Problematyczne zachowania hazardowe

Ograniczanie dostępnej dla klientów oferty usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie jest uzasadnione potrzebą ochrony graczy oraz zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym.

Występowanie problematycznego zachowania hazardowego stwierdza się często w przypadku, gdy gracz – mimo negatywnych konsekwencji lub konieczności zakończenia gry – nie potrafi zaprzestać grania. W celu oszacowania zakresu problematycznych zachowań hazardowych w społeczeństwach poszczególnych państw przeprowadzane są obszerne badania, w których sprawdza się częstotliwość występowania takich zachowań. Dwa najpowszechniej stosowane narzędzia badań pomagające w określeniu problematycznych

zachowań hazardowych to DSM-IV⁶⁰ oraz SOGS⁶¹. W zależności od odpowiedzi udzielonych na szereg pytań, gracz klasyfikowany jest jako gracz problematyczny (SOGS), potencjalny gracz patologiczny (DSM-IV) lub prawdopodobny gracz patologiczny (SOGS oraz DSM-IV), określany również jako osoba uzależniona od hazardu (zobacz poniżej).

Zgodnie z posiadanymi przez Komisję informacjami w ośmiu państwach członkowskich⁶² przeprowadzono ogólnokrajowe badania częstotliwości występowania problematycznych zachowań hazardowych, zaś siedem kolejnych państw⁶³ przeprowadziło badania o bardziej ograniczonym zasięgu (regionalnym lub w obrębie określonych kategorii wiekowych – najczęściej w odniesieniu do osób młodocianych). Poziom problematycznych zachowań hazardowych w ośmiu państwach członkowskich, które przeprowadziły badania w skali krajowej, waha się od 0,5 % łącznej populacji w Zjednoczonym Królestwie do 6,5 % w Estonii⁶⁴. Jeżeli chodzi o występowanie problematycznych zachowań hazardowych w sektorze gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie UE, jedynie cztery państwa członkowskie⁶⁵ udostępniły statystyki dotyczące całego kraju, trzy kolejne państwa⁶⁶ udostępniły informacje częściowe (badania o ograniczonym zasięgu, przeprowadzone na określonej grupie wiekowej lub w odniesieniu jedynie do określonego rodzaju gier hazardowych oferowanych w Internecie).

Z powyższych badań wynika, że główne *czynniki* mające wpływ na problematyczne zachowania hazardowe są następujące:

- (1) Częstotliwość zdarzeń. Im krótsze są odstępy czasowe między poszczególnymi grami oraz okazjami do obstawienia wyniku, tym większe ryzyko.
- (2) Częstotliwość wypłaty. Czas między obstawieniem wyniku a wynikiem; im krótszy jest ten czas, tym większe ryzyko.
- (3) Dostępność i środowisko społeczne.
- (4) Odrabianie strat oraz bliskość wygranej. Im większa wypłata i prawdopodobieństwo wygranej, tym większe jest złudzenie, że utracone pieniądze mogą zostać odzyskane, a tym samym większe ryzyko (jest to również powiązane z „czynnikiem podniecenia” lub „efektem marzenia”).
- (5) Postrzegane zdolności i „ingerowanie”. Możliwość ingerowania w przebieg gry i uwzględnienia własnych umiejętności przy ocenie szans na wygraną odgrywa rolę w zjawisku określanym jako „psychologia chybionego strzału” (ang. *near miss-psychology*). Czynniki te wzmacniają poczucie gracza, że zachowuje kontrolę nad

⁶⁰ Diagnostyczna i statystyczna klasyfikacja zaburzeń psychicznych, IV wydanie dotyczące patologicznego uprawiania gier hazardowych, Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne, 1994 r. Publikacja V wydania klasyfikacji (DSM-V) przewidywana jest na maj 2013 r.

⁶¹ Kwestionariusz South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987 r. Oba narzędzia (DSM i SOGS) istnieją również w wersji dostosowanej do osób młodocianych: DSM-IV-J (osoby młode), DSM-IV-MR-J (wielokrotne odpowiedzi - osoby młode) oraz SOGS-RA (wersja zweryfikowana dla osób młodocianych).

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

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO oraz SK.

⁶⁴ M. Griffiths, „Problem gambling in Europe: An overview”, Apex Communications, kwiecień 2009 r.

⁶⁵ BE, EE, NL oraz UK.

⁶⁶ FI, DE i MT.

grą, tym samym zwiększając ryzyko. Obejmuje to również zróżnicowanie stawek. Warto zauważyć, że efekt ten może ulec wzmocnieniu, gdy gracz odnosi wrażenie, iż gra polega nie tylko na szczęściu, ale istotne są w niej również określone umiejętności.

- (6) Informacje handlowe, które kierowane są do grup szczególnie podatnych na ryzyko.

W tym kontekście gracze mogą być narażeni na różne rodzaje ryzyka, w zależności od rodzaju gry lub rodzaju zakładu. Za najbardziej problematyczne w tym przypadku uznaje się na przykład automaty do gry oferujące szybką wypłatę wygranej, losy ze „zdrapkami” oraz gry w kasynach. Loterie odbywające się w tygodniowych odstępach (w przypadku których występuje opisany powyżej czynnik nr 4) są uznawane za mniej ryzykowne niż te, które charakteryzują krótsze odstępy czasowe (ze względu na czynnik nr 1 i 2). Jeżeli chodzi o zakłady bukmacherskie i poker, uznaje się, że w większym stopniu towarzyszy im ryzyko określone w punkcie nr 5 powyżej. W przypadku zakładów bukmacherskich „na żywo” pojawia się dodatkowo ryzyko określone w punkcie nr 1) powyżej.

Pytanie:

- (15) Czy mają Państwo dowody na to, że przedstawione powyżej czynniki są związane z rozwojem problematycznych zachowań hazardowych lub nadmiernego korzystania z usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, bądź że odgrywają one zasadniczą rolę w powstawaniu tych zjawisk? (W miarę możliwości proszę je uszeregować w odpowiedniej kolejności.)**

W celu ograniczania nadmiernych problematycznych zachowań hazardowych występujących w kontekście gier hazardowych oferowanych w Internecie państwa członkowskie stosowały dotychczas te instrumenty, które są stosowane w odniesieniu do wszystkich gier hazardowych, a mianowicie:

- (1) ograniczenia wiekowe,
- (2) samoograniczenie (finansowe i czasowe) oraz samowylączenie,
- (3) informacje/ostrzeżenia/testy do samodzielnego wykonania (łatwiejsze do zastosowania w środowisku internetowym niż poza nim),
- (4) zakaz korzystania z kredytów,
- (5) tzw. „kontrolę rzeczywistości”,
- (6) obowiązek zachowania przez operatora internetowego należytej staranności,
- (7) ograniczanie określonych form gier lub zakładów, które uważa się za najbardziej ryzykowne (np. gry w kasynie lub ograniczanie zakładów bukmacherskich jedynie do wyników ostatecznych), oraz
- (8) inne (np. ograniczenia informacji handlowych – ograniczenia dotyczące wykorzystania określonych mediów, promocji sprzedaży, bonusów za przystąpienie do gry lub gier bezpłatnych).

Pytanie:

- (16) Czy mają Państwo dowody na to, że przedstawione powyżej instrumenty odgrywają zasadniczą rolę w zapobieganiu lub ograniczaniu problematycznych zachowań hazardowych w związku z korzystaniem z usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, oraz że instrumenty te są skuteczne? (W miarę możliwości proszę je uszeregować w odpowiedniej kolejności.)**

Uzależnienie od hazardu

Zgodnie z dostępnymi informacjami stopa prawdopodobnego uzależnienia od hazardu waha się od 0,3 % do 3,1 % łącznej populacji⁶⁷. Niektórzy specjaliści uznają hazard patologiczny (uprawiany w wyniku uzależnienia) za zaburzenie kontroli impulsów⁶⁸, zakładając tym samym, że nie jest to uzależnienie. Jednak niedawne badania dowiodły, że istnieją podobieństwa między uzależnieniem od gier hazardowych a uzależnieniem od substancji toksycznych⁶⁹. Jak wspomniano w rozdziale 3.1, narzędzia służące kontrolowaniu problematycznych zachowań hazardowych, wykorzystywane w badaniach, pozwalają na określenie osób mających poważne problemy z zachowaniem związanym z uprawianiem gier

⁶⁷ Dane pochodzące z siedmiu państw członkowskich, M. Griffiths, „Problem gambling in Europe: An overview”, Apex Communications, kwiecień 2009 r.

⁶⁸ Diagnostyczna i statystyczna klasyfikacja zaburzeń psychicznych, IV wydanie, Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne, 1994 r.

⁶⁹ Projekt Diagnostycznej i statystycznej klasyfikacji zaburzeń psychicznych, V wydanie, Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne, publikacja zaplanowana jest na 2013 r.

hazardowych. Jeżeli chodzi o potencjał uzależniający gier hazardowych oferowanych w Internecie, opinie są podzielone. Wprawdzie hazard uprawiany na odległość spełnia kryteria dyspozycyjności i dostępności, ułatwiając podejmowanie gry częściej niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnych miejsc oferujących gry hazardowe, jednak trudno jest stworzyć bezpośrednie powiązania między uprawianiem gier hazardowych na odległość a prawdopodobieństwem uzależnienia się od hazardu.

Gry hazardowe oferowane w Internecie oferują operatorom – w porównaniu z grami nieoferowanymi w Internecie – bardziej wyrafinowane techniki śledzenia transakcji poszczególnych graczy. W przeciwieństwie do badań koncentrujących się na częstotliwości występowania, dane dotyczące uprawiania gier hazardowych oferowanych w Internecie pozwalają na zbadanie faktycznego zachowania graczy. Badanie zachowania podczas uprawiania gier hazardowych oferowanych w Internecie, przeprowadzone przez sekcję ds. uzależnień Cambridge Health Alliance, jednostkę edukacyjną Harvard Medical School⁷⁰, oparte na długoterminowych analizach indywidualnej aktywności hazardowej blisko 50 000 graczy w kasynach internetowych pochodzących z 80 państw, wybranych losowo, a także niemal takiej samej próby uczestników zakładów bukmacherskich oferowanych w Internecie pokazało, że 99 % klientów zakładów bukmacherskich w Internecie nie wykazywało żadnych nietypowych zachowań, w porównaniu z 95 % w przypadku graczy w kasynach internetowych⁷¹.

W sprawozdaniu przygotowanym dla szwedzkiej prezydencji w 2009 r.⁷² wspomniano, że wprawdzie niektórzy naukowcy sugerują istnienie aktywnego powiązania między dostępnością hazardu a uzależnieniem od niego, jednak dostępne dane empiryczne nie zawsze to potwierdzają. W przypadkach, w których możliwe było porównanie wyników badań częstotliwości przeprowadzonych 7-10 lat temu (gdy gry hazardowe oferowane w Internecie były mniej popularne) z wynikami badań przeprowadzonych niedawno, stopa występowania uzależnienia od hazardu utrzymywała się na tym samym poziomie⁷³.

W wyniku brytyjskiego badania częstotliwości dotyczącego gier hazardowych przeprowadzonego dla brytyjskiej komisji zajmującej się problematyką hazardu w 2007 r. ustalono, że w Zjednoczonym Królestwie stopy uzależnienia dotyczące gier hazardowych w Internecie były niższe niż w przypadku niektórych rodzajów gier nieoferowanych w Internecie, oraz że uzależnienie wydawało się być raczej powiązane z wprowadzeniem nowych, a tym samym bardziej „atrakcyjnych” rodzajów gier – to, czy były one grami oferowanymi w Internecie, czy też poza nim, nie miało większego znaczenia⁷⁴.

⁷⁰ Badanie zostało przeprowadzone w ramach partnerstwa naukowego z internetowym portalem gier hazardowych bwin, który udostępnił dane swoich klientów.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, „Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour” (z Schumannem), *Journal of Gambling Studies*, 2008 r.; „Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling” (z Kaplanem), *European Journal of Public Health*, 2008 r. oraz „Population trends in Internet sports gambling” (z Schumannem), *Computers in Human Behaviour*, 2008 r.

⁷² Svenska Spel, Cena gier hazardowych. Analiza kosztów społeczno-ekonomicznych, które powstają w związku z problematycznymi zachowaniami hazardowymi w Szwecji. Rada UE. DS 406/09. Bruksela, 2009 r.

⁷³ Na przykład: Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

⁷⁴ Stopy uzależnienia wśród graczy w przeszłości. *British Gambling Prevalence Survey 2007r.*, National Centre for Social Research, wrzesień 2007 r.

Komisja zauważa, że większość stron internetowych oferujących gry hazardowe, które powstały w UE i uzyskały zezwolenie do działania na tym terytorium, posiada odesłania do infolinii lub organizacji zajmujących się problemami związanymi z uprawianiem hazardu. Jednak mimo tego, że aż 15 państw członkowskich przeprowadziło krajowe lub regionalne badania częstotliwości występowania problemu, niewiele jest informacji dotyczących odpowiednich reakcji politycznych na te badania (np. uruchomienie kampanii edukacyjnych lub przeznaczenie dodatkowych zasobów na zapobieganie i leczenie) oraz informacji, w jakim zakresie problematyczni gracze mają dostęp do leczenia⁷⁵.

Pytania:

- (17) Czy dysponują Państwo dowodami (np. badania, dane statystyczne), które prezentują skalę zjawiska problematycznych zachowań hazardowych na szczeblu krajowym lub UE?**
- (18) Czy wiedzą Państwo o istnieniu uznanych badań lub dowodów, zgodnie z którymi gry hazardowe oferowane w Internecie są z dużym prawdopodobieństwem bardziej lub mniej szkodliwe dla osób podatnych na rozwój patologicznego zachowania hazardowego niż inne formy gier hazardowych?**
- (19) Czy istnieją dowody wskazujące na to, jakie formy gier hazardowych oferowanych w Internecie (rodzaje gier) są w tym kontekście najbardziej problematyczne?**
- (20) Jakie działania podjęto na szczeblu krajowym dla zapobiegania problematycznym zachowaniom hazardowym (np. w celu zapewnienia wczesnego wykrywania)?**
- (21) Czy na szczeblu krajowym dostępne jest leczenie uzależnienia od hazardu? Jeżeli tak, do jakiego stopnia operatorzy gier hazardowych oferowanych w Internecie przyczyniają się do finansowania działań zapobiegawczych oraz leczenia?**
- (22) Jaki jest wymagany poziom należytej staranności w przepisach krajowych w tym obszarze (np. rejestrowanie zachowania graczy w Internecie w celu określania prawdopodobnych graczy patologicznych)?**

Ochrona osób małoletnich i innych szczególnie podatnych grup

Wszystkie państwa członkowskie usiłują za pomocą odpowiednich ram regulacyjnych w różny sposób chronić osoby małoletnie, tzn. dzieci i młodocianych, przed zagrożeniami związanymi – generalnie – z grami hazardowymi⁷⁶. W ustawach lub w warunkach udzielania zezwolenia pojawiają się określone ograniczenia wiekowe, a operatorzy (również detaliczni i posiadacze zezwoleń) są zobowiązani do przeprowadzania weryfikacji wieku. W

⁷⁵ Jedynie cztery państwa członkowskie (AT, EE, FI oraz UK) przekazały Komisji informacje dotyczące problematycznych zachowań hazardowych w kontekście badania Komisji dotyczącego usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego UE, rozdział 9.9, s. 1453, przytoczonego powyżej.

⁷⁶ Wiek, w którym osoba młodociana osiąga pełnoletniość, wynosi we wszystkich państwach członkowskich 18 lat (w Austrii 19).

poszczególnych państwach członkowskich ograniczenia wiekowe mogą się różnić również w zależności od konkretnych usług w zakresie gier hazardowych.

Pytania:

- (23) Czy w Państwa lub w jakimkolwiek innym kraju obowiązują ograniczenia wiekowe w odniesieniu do dostępu do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, które są Państwa zdaniem odpowiednie i osiągają tym samym zamierzony cel?**
- (24) Czy nakładane są kontrole wieku w Internecie i jak mają się one do weryfikacji przeprowadzanej w środowisku nieinternetowym, w bezpośrednim kontakcie?**

Dostęp osób małoletnich do systemów płatności

Systemy przetwarzania płatności mogą być skutecznym środkiem zapobiegającym dostępowi osób małoletnich do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie. Osoby poniżej 18 roku życia mogą wprawdzie zakładać konta bankowe, istnieją jednak pewne ograniczenia. Należy przedłożyć liczne dokumenty i dowody potwierdzające tożsamość, a ponadto wraz z osobą małoletnią zakładającą konto w banku musi – co do zasady – stawić się rodzic lub opiekun prawny (kontrola rodzicielska). Osoby małoletnie zazwyczaj nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za swoje długi, a zatem małe jest prawdopodobieństwo, że otrzymają kredyt na rachunku bieżącym, zaś wnioski o kartę kredytową składane przez osoby poniżej 18. roku życia są załatwiane odmownie. Dzięki temu, zanim młody gracz będzie mógł założyć konto u operatora świadczącego usługi hazardowe w Internecie, bank lub podmiot świadczący usługi finansowe zapewni dodatkową weryfikację wieku.

Stawki mogą być jednak wpłacane – i będzie się tak dziać coraz częściej – z wykorzystaniem telefonu komórkowego (dodatkowa pozycja na fakturze), np. za pośrednictwem wiadomości tekstowej lub połączenia wykonanego na numer telefonu o podwyższonej płatności. W takich przypadkach osoby małoletnie mogą uzyskać łatwiejszy dostęp do gry hazardowej.

- *Osoby małoletnie a działania marketingowe w związku z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie*

Usiłując zapobiegać dostępowi osób małoletnich do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, organy państw członkowskich (i operatorzy) próbują kontrolować działania marketingowe i promocyjne dotyczące takich usług. Przykłady ograniczeń obejmują zasady, zgodnie z którymi promocja przedmiotowych usług nie może:

- być skierowana do osób poniżej obowiązującej w danym kraju granicy wieku umożliwiającej uczestnictwo w grze;
- być nadawana (w telewizji lub w radiu) lub przekazywana podczas specjalnych programów skierowanych do ludzi młodych w kanałach tradycyjnych, lub przez określony czas przed takimi programami lub po nich;
- korzystać z wizerunku osoby, która wydaje się być młodsza niż w wieku umożliwiającym w danym kraju uczestnictwo w grze, lub taką osobę prezentować;

- być w inny sposób skierowana do dzieci lub młodych ludzi, np. poprzez tworzenie skojarzenia z kulturą osób młodych lub poprzez komunikowanie przesłania przez znaną postać (np. koszulki z nadrukiem promujące operatora gier hazardowych oferowanych w Internecie); lub
- być prezentowana w miejscach znajdujących się w pobliżu miejsc, w których dzieci są często obecne (np. tablice reklamowe niedaleko szkół).

Pytanie:

(25) W jaki sposób informacje handlowe dotyczące usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie są regulowane na szczeblu krajowym lub na szczeblu UE, aby chronić osoby małoletnie (np. ograniczenia na gry promocyjne, projektowane jak kasyna internetowe, sponsoring sportowy, merchandising czyli koszulki z nadrukiem, gry komputerowe itp., a także wykorzystanie serwisów społecznościowych lub portali umożliwiających udostępnianie filmów wideo dla celów marketingowych)?

- *Inne rodzaje graczy szczególnie podatnych na ryzyko związane z grami hazardowymi*

Inni gracze mogą być szczególnie podatni na ryzyko związane z grami hazardowymi, ze względu na:

- *swoją sytuację finansową; gracze o niskich dochodach;*
- *brak doświadczenia; w szczególności młodzi dorośli (w wielu 18-21) lub ci, którzy nie są świadomi zagrożeń związanych z problematycznymi zachowaniami hazardowymi;*
- *wcześniejsze uzależnienie lub nałóg związany z korzystaniem z substancji chemicznej lub zachowaniem (korzystanie z usług w zakresie gier hazardowych poza Internetem);*
- *łatwy dostęp do gier hazardowych; agenci sprzedaży lub osoby zatrudnione przez operatorów oferujących usługi hazardowe w Internecie lub zleceniobiorców; oraz*
- *częste kontakty z sektorem gier hazardowych lub silne powiązania z przedmiotami zakładów; na przykład osoby zatrudnione w sektorze wyścigów konnych, sportowcy (amatorzy i zawodowcy), trenerzy, sędziowie, maklerzy itp.*

Pytanie:

(26) Jakie krajowe przepisy regulacyjne dotyczące warunków udzielania zezwoleń i informacji handlowych dotyczących usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie uwzględniają te zagrożenia, obejmując ochroną konsumentów szczególnie podatnych na zagrożenia? Jak je Państwo oceniają?

2.3.2. Porządek publiczny

Zapobieganie oszustwom

Wszystkie państwa członkowskie starają się zapobiegać oszustwom i nieuczciwym grom. Celem przepisów krajowych jest ochrona konsumentów (przed oszukańczymi i przestępczymi działaniami operatorów), operatorów (przed nieuczciwymi graczami lub związkami graczy) oraz organizatorów imprez. Przykładami takich działań jest nieuprawnione korzystanie z kart kredytowych, które może być również powiązane z „kradzieżą tożsamości”, oraz ustawianie wyników (manipulacja przy okazji zorganizowanych imprez), w przypadku którego pojedyncza osoba lub grupa osób (zazwyczaj mająca związki z przestępczością zorganizowaną) próbuje wpłynąć na wynik jakiejś zorganizowanej imprezy (np. imprezy sportowej lub gry w karty)⁷⁷. Z oszustwem mamy do czynienia również wtedy, gdy grupa graczy współdziała na niekorzyść innego gracza (np. manipulacje przy grze w pokera).

Komisja określiła trzy następujące rodzaje oszustw, które pragnie objąć konsultacjami:

- Gracze nie otrzymują wygranej. Typowy przykład to tzw. „oszustwa loteryjne”, gdy nieposiadający zezwolenia i działający w sposób nielegalny operator nawiązuje kontakt z konsumentami, prosząc o to, aby przed odebraniem nagrody zapłacili oni określoną kwotę pieniężną (opłata manipulacyjna) lub przekazali określone informacje osobiste. Takie oszustwa mogą często zawierać fałszywe odniesienie do zezwolenia udzielonego przez urzędy ds. hazardu⁷⁸.
- Kradzież tożsamości i kwestie związane z ochroną danych. Oszustwo to polega na nielegalnym wykorzystaniu informacji osobistych dotyczących innej osoby w celu przyjęcia tożsamości tej osoby i w ten sposób uzyskania w jej imieniu określonych zasobów lub kredytu i innych korzyści.
- Manipulacja wyników poprzez ingerowanie w oprogramowanie gry lub korumpowanie osób zaangażowanych w organizację gry lub imprezy.

Pytania:

- (27) Czy są Państwu znane badania lub dane statystyczne dotyczące oszustw i gier hazardowych oferowanych w Internecie?**
- (28) Czy w Państwa kraju obowiązują przepisy dotyczące kontroli, standaryzacji oraz certyfikacji sprzętu hazardowego, generatorów wyborów losowych lub innego oprogramowania?**
- (29) Jakie są Państwa zdaniem najlepsze sposoby postępowania umożliwiające zapobieganie oszustwom różnego rodzaju (popelnianym przez operatorów na**

⁷⁷ Na przykład organizacje przestępcze mające siedzibę w Chinach lub w Chorwacji były zaangażowane w ustawianie wyników na terytorium Belgii, Niemiec i Finlandii.

⁷⁸ Nie należy wiązać tego z opóźnioną wypłatą wygranej, gdy posiadający zezwolenie operator wstrzymuje wypłatę wygranej z przyczyn związanych z należytą starannością, nie poinformowawszy gracza w odpowiedni sposób, jakie są przyczyny takiego postępowania. W takich przypadkach operator powinien wyjaśnić powody wstrzymania wypłaty. Najpowszechniejszym wyjaśnieniem takich opóźnień jest dodatkowa kontrola tożsamości klienta.

szkodę graczy, przez graczy na szkodę operatorów oraz przez graczy na szkodę innych graczy) oraz udzielanie wsparcia w przypadku złożenia skargi?

- (30) Jeżeli chodzi o zakłady sportowe oraz ustawianie wyników – jakie przepisy krajowe obowiązują w odniesieniu do operatorów gier hazardowych oferowanych w Internecie oraz osób zaangażowanych w imprezy/gry sportowe, regulujące te kwestie, w szczególności w celu zapobiegania „konfliktom interesów”? Czy są Państwu znane dane lub badania odnoszące się do wymiaru tego problemu?
- (31) Jakie kwestie należy Państwa zdaniem podjąć w pierwszej kolejności?
- (32) Jakie jest ryzyko, że operator zakładów sportowych (oferowanych w Internecie), który zawarł porozumienie o sponsorowaniu z klubem lub związkiem sportowym, będzie próbował w sposób pośredni lub bezpośredni wywrzeć wpływ na wynik imprezy sportowej w celu uzyskania korzyści?

Zapobieganie praniu pieniędzy

Dwa szczególne rodzaje działalności określanej jako „pranie pieniędzy” obejmują z jednej strony złożone międzynarodowe działania, zmierzające do ukrycia przestępczego źródła w przypadku przestępstw na wielką skalę w celu stworzenia wrażenia, iż działania i własność danych osób są zgodne z prawem, zaś z drugiej strony – wszelką działalność, która służy ukryciu, zamaskowaniu lub pozbyciu się zysków z przestępstwa – niezależnie od ich wielkości (pranie pieniędzy przez samych przestępców – czasami w drodze wydatków, ale również przez popełnianie przestępstw sprzyjających uzależnieniu od hazardu).

Jeżeli chodzi o techniki prania pieniędzy, bardzo niewiele informacji lub dowodów sugeruje, że posiadający zezwolenia operatorzy gier hazardowych w Europie są przedmiotem działań związanych z praniem pieniędzy. Problem jednak wyraźnie pojawia się w przypadku operatorów nieposiadających zezwolenia. W rozumieniu Komisji w powyższym celu najczęściej wykorzystywane mogą być następujące działania:

- Firmy oferujące gry hazardowe w Internecie mogą przekazywać wygraną lub niewykorzystane fundusze na inne konto niż to, z którego pierwotnie dokonano zakładu.
- Firmy te mogą pozwalać jednemu graczowi na rejestrowanie u tego samego operatora wielu kont.
- Gry organizowane według tzw. modelu równy z równym (ang. *peer to peer*, np. elektroniczny poker), w przypadku których możliwe jest przekazywanie wartości pieniężnych między graczami elektronicznymi a ludźmi po stosunkowo niskich kosztach. Takie gry umożliwiają dokonywanie zamierzonej utraty chipów (ang. *chip dumping*). Na przykład: gracz dokonuje wpłaty środków ze skradzionej karty kredytowej, a następnie „traci” żetony podczas gry na rzecz współnika lub na rzecz innego konta, które sam założył. Takie działania mogą zostać wykryte pod

warunkiem, że zasady działania są proste – gracze dokonują dużych zakładów, mając bardzo złe karty (zakładając, że tracą na korzyść współnika)⁷⁹.

- Korzystanie z gotówki elektronicznej lub z podobnych środków płatności (jak karty przedpłacone, ang. *stored value card*) jako opcji zapłaty⁸⁰ (obawy budzą karty o wysokim limicie środków, brak kontroli po zakupie oraz niewystarczające dokonywanie kontroli w myśl zasady „znaj swojego klienta” (KYC)). Może to obejmować również telefony komórkowe, z których można dokonywać płatności, lecz których nie poddano odpowiedniej kontroli klienta (KYC).

Pytania:

- (33) **Jakie przypadki mogą być dowodem na wykorzystywanie gier hazardowych oferowanych w Internecie do celów związanych z praniem pieniędzy?**
- (34) **Jakie systemy mikropłatności wymagają specjalnej, przewidzianej przepisami kontroli, biorąc pod uwagę ich wykorzystanie dla celów usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie?**

Trzecia dyrektywa o praniu pieniędzy⁸¹ ma zastosowanie w sektorze finansowym oraz w innych sektorach, w tym w odniesieniu do kasyn (tradycyjnych oraz internetowych).

Szczególny problem dotyczący wykonania przepisów wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie polega na tym, że na takich stronach internetowych często oferowana jest szeroka paleta innych gier hazardowych (niemających związku z kasynami), a operator może posiadać zezwolenie w obrębie więcej niż jednej jurysdykcji.

Komisja ma świadomość, że w uzupełnieniu tych ogólnych zasad funkcjonuje szereg praktycznych sposobów postępowania mających na celu przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy, stosowanych przez operatorów gier hazardowych oferowanych w Internecie, którzy posiadają zezwolenia, a także przez krajowe organy regulacyjne. Do takich sposobów postępowania należą:

- **Należyta staranność wobec klienta** – do gry dopuszczeni zostają jedynie zarejestrowani gracze, którzy założyli konto u operatora posiadającego zezwolenie. W formularzach wniosków o założenie konta muszą zostać wprowadzone następujące informacje: 1) informacja, że gracz osiągnął wymagany prawem wiek pozwalający na uprawianie gier hazardowych, 2) tożsamość gracza, 3) miejsce pobytu gracza, 4) obowiązujący adres poczty elektronicznej gracza. Proces zachowania należytej staranności może obejmować kontrolę prędkości (depozyty/handel), analizę ryzyka geograficznego, nietypowe zachowania graczy, wykrywanie grup graczy oraz politykę zwalczania cyberprzestępczości. We

⁷⁹ Internetowe pokoje do gry w pokera są świadome tego oszustwa i usiłują wykrywać sprawców przed zatwierdzeniem wypłaty wygranej.

⁸⁰ Karta prześlana odnosi się do wartości pieniężnej na karcie, która nie jest przechowywana na koncie zewnętrznym, i różni się od karty typu *pre-paid*, w przypadku której – podobnie jak w przypadku kart debetowych – pieniądze zostały wpłacone w instytucji wydającej kartę.

⁸¹ Przytoczona w rozdziale 1.2.

wszystkich przypadkach gracz musi wyrazić zgodę na udostępnienie odpowiednich danych osobowych w celu uzyskania zezwolenia na założenie konta.

- **Kontrole płatności** – gracz powinien zawsze otrzymywać wszelkie wypłaty zysku (wyrównanie konta) w taki sam sposób, w jaki dokonywał wpłat (oraz na konto, z którego dokonywał wpłat). Operatorzy muszą również zachować kontrolę nad numerami kart kredytowych i danymi osobowymi graczy, które przechowują w swoich systemach. Ponadto zakazane są bezpośrednie płatności między klientami.
- **Kontrole operacyjne** – operatorzy korzystają z wykazów umożliwiających weryfikację wieku oraz ze stosowanych przez banki wykazów umożliwiających identyfikację terrorystów oraz osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, np. z listy zagrożeń World Check⁸² oraz listy europejskiego stowarzyszenia działającego na rzecz bezpieczeństwa sportu (European Sports Security Association)⁸³. Operatorzy gromadzą również – zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych – dane statystyczne dotyczące zachowania przy realizowaniu transakcji, co umożliwia im wykrywanie podejrzanych działań. W przypadku gdy limity stawek są bardzo wysokie, operatorzy mają obowiązek dopełnienia bardziej rygorystycznych wymogów związanych z należytą starannością. Ponadto operatorzy muszą zgłaszać wszelkie podejrzane działania krajowym jednostkom analizy finansowej.

Pytania:

- (35) Czy mają Państwo doświadczenia w zakresie najlepszych sposobów postępowania umożliwiających wykrywanie i zapobieganie zjawisku prania pieniędzy? Czy wiedzą Państwo o istnieniu takich sposobów?
- (36) Czy istnieją dowody na to, że ryzyko występowania zjawiska prania pieniędzy w związku z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie jest szczególnie wysokie wtedy, gdy takie operacje są realizowane w ramach serwisów społecznościowych?

Zapobieganie innym przestępstwom

Wśród innych przestępstw, które mogą być powiązane z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie, znajdują się:

- świadczenie usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie przez operatorów nieposiadających zezwolenia (tzn. organizacje przestępcze lub osoby indywidualne). We francuskim sprawozdaniu dotyczącym cyberprzestępczości i gier hazardowych szacuje się, że *bezpośrednimi* operatorami tysiąca stron internetowych oferujących gry hazardowe są organizacje przestępcze⁸⁴;
- niedozwolone gry oferowane przez operatora posiadającego zezwolenie;

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

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

⁸⁴ Francuski instytut (CERT-LEXI) przeanalizował w 2005 r. 70 milionów stron internetowych, spośród których 14 823 oferowało gry hazardowe *online*. Zezwolenia wydano jedynie na 2 005 stron.

- uchylanie się od opodatkowania (gdy użytkownik ma obowiązek uiszczenia podatku od wygranej, tzn. uchylanie się od opodatkowania może w pierwszym rzędzie występować w związku z wygranymi kwotami w ramach działalności *off-shore*).

Szereg innych działań przestępczych również można wiązać z wieloma usługami w zakresie gier hazardowych, jednak niekoniecznie z grami hazardowymi oferowanymi w Internecie. Należą do nich: (i) ustawianie wyników lub manipulacje przy grze w pokera (zobacz powyżej), (ii) działania tzw. rekinów pożyczkowych, (iii) działania przestępcze wykonywane w celu zdobycia środków finansowych na korzystanie z gier hazardowych (np. kradzież), (iv) finansowanie terroryzmu.

Pytanie:

(37) Czy istnieją krajowe wymogi w zakresie przejrzystości gier hazardowych oferowanych w Internecie? Czy mają one zastosowanie do transgranicznej oferty usług w zakresie gier hazardowych w Internecie? Czy Państwa zdaniem zasady te są wykonywane skutecznie?

2.3.3. Finansowanie działalności dobroczynnej i prowadzonej w interesie publicznym oraz imprez, których dotyczą zakłady bukmacherskie w Internecie

Nakładanie ograniczeń na usługi hazardowe na szczeblu krajowym jest czasami uzasadnione względami politycznymi, związanymi np. z finansowaniem działalności dobroczynnej i prowadzonej w interesie publicznym. Niezależnie od tego, że systemy zmierzające do zapewnienia powyższego celu powinny być zgodne z zasadami obowiązującymi w dziedzinie pomocy państwa, warto odnotować, że w opinii Trybunału Sprawiedliwości sam tylko fakt finansowania takich działań nie może stanowić merytorycznego uzasadnienia dla restrykcyjnej polityki, a jedynie być jej dodatkową, pozytywną konsekwencją⁸⁵. Wspomniane ograniczenia mają być pomocne we wspieraniu finansowania „działań leżących w interesie publicznym”, z których korzyści czerpie społeczeństwo. Mówiąc dokładniej, działania w interesie publicznym, które obecnie odnoszą dzięki temu korzyści w państwach członkowskich, to sztuka, kultura, sport⁸⁶, programy młodzieżowe i edukacyjne oraz działania dobroczynne.

Systemy wykorzystywania dochodów

Wykorzystywanie dochodów z gier hazardowych na finansowanie działań prowadzonych w interesie publicznym przebiega w różny sposób. Organizacja lub przedsiębiorstwo odpowiedzialne za działania w interesie publicznym:

- (1) otrzymuje zezwolenie⁸⁷ na oferowanie w Internecie usług w zakresie gier hazardowych w celu wsparcia „celu dobroczynnego”, uznanego za taki przez

⁸⁵ Np. sprawa C-67/98 (Zenatti) pkt 36-37 oraz sprawa C-316/07 (Markus Stoß) pkt 104. Zob. również wyrok Trybunału EFTA w sprawie 3/06 (Ladbroke) pkt 63.

⁸⁶ Zobacz również komunikat Komisji „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” – COM(2011) 12, w którym odnotowano potrzebę uwzględnienia zrównoważonego finansowania sportu na etapie rozwiązywania kwestii świadczenia usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego (s. 9).

⁸⁷ Organizacje lub przedsiębiorstwa odpowiedzialne za działalność dobroczynną lub w interesie publicznym mogą uzyskiwać pozwolenie na nawiązywanie porozumień – w różnym zakresie – z

odpowiedni organ udzielający zezwoleń (np. krajowy komitet olimpijski, krajowy organ odpowiedzialny za wyścigi konne, stowarzyszenie osób ociemniałych itp.);

- (2) otrzymuje fundusze bezpośrednio od państwowego operatora gier hazardowych (np. loterii krajowej) zgodnie ze stawką ustaloną w zezwoleniu lub w przepisach regulujących działalność tego operatora;
- (3) otrzymuje fundusze pośrednio od państwowego operatora gier hazardowych poprzez budżet państwa, do którego operator państwowy wniósł odpowiedni wkład;
- (4) otrzymuje fundusze od jednego lub kilku prywatnych operatorów gier hazardowych, przy czym wkład do funduszu:
 - a) jest określony w zezwoleniu lub przepisach ustawowych lub
 - b) opiera się na dobrowolnych wkładach od operatorów;
- (5) otrzymuje rekompensatę za wykorzystanie organizowanej przez siebie imprezy, obstawianej zakładami, również wtedy, gdy organizacja lub przedsiębiorstwo nie są zaangażowane w organizację gier hazardowych;
- (6) otrzymuje fundusze z budżetu państwa, które zostały wniesione zarówno przez państwowych jak i komercyjnych operatorów gier hazardowych.

Pytania:

- (38) Czy na szczeblu krajowym lub unijnym istnieją inne systemy wykorzystywania dochodów z gier hazardowych na rzecz działań w interesie publicznym?**
- (39) Czy istnieje jakiś szczególny mechanizm (np. fundusz) służący redystrybucji dochodów ze świadczenia państwowych i komercyjnych usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie na rzecz społeczeństwa?**
- (40) Czy jakiegokolwiek fundusze są zwracane lub przekazywane na zapobieganie uzależnieniu od hazardu i jego leczenie?**

operatorami prywatnymi w sprawie udostępniania platformy gier hazardowych oraz promowania usług w zakresie gier hazardowych (operatorzy prowadzą wówczas wszystkie operacje lub ich część i otrzymują za to odpowiednią rekompensatę).

Komisja pragnie w dalszym ciągu skupić się na dwóch zagadnieniach:

Ewentualna zasada zwrotu środków organizatorom wydarzenia

Krajowe i międzynarodowe imprezy sportowe są wykorzystywane przez operatorów prowadzących działalność w Internecie do tego, aby zaprezentować potencjalnym klientom atrakcyjny wybór usług w zakresie gier hazardowych. Imprezy te mogą skorzystać dzięki takim usługom hazardowym, które – przyciągając dodatkowe grupy zainteresowanych osób – mogą również zwiększyć obecność imprezy w mediach. Istnieje powszechne porozumienie co do tego, że na konto imprez sportowych, z którymi powiązane są gry hazardowe, powinna wpłynąć odpowiednia kwota środków uzyskanych z takich powiązanych gier hazardowych:

- Weźmy pod uwagę szczególny przypadek wyścigów konnych: w niektórych państwach członkowskich dana organizacja lub przedsiębiorstwo otrzymuje wyłączone zezwolenie na przeprowadzanie zakładów konnych w celu zapewnienia przekazania obrotów z zakładów konnych – z wyłączeniem wygranych, opłat za totalizator oraz opłat operacyjnych – na sporty jeździeckie i hodowlę koni. Wprawdzie struktury w poszczególnych krajach różnią się od siebie, jednak udzielanie znaczącego wsparcia na rzecz wyścigów konnych oraz sektora jeździeckiego jest generalnie możliwe; w niektórych państwach wsparcie to osiąga ponad 8 % łącznych obrotów z zakładów. Cechą charakterystyczną wyścigów konnych, wyróżniającą je wśród innych dyscyplin sportowych, jest to, że przyciągają one przede wszystkim graczy. Tym samym rentowność wyścigów konnych w dużym stopniu zależy od tego, czy odpowiednia część dochodów z hazardu zostanie ponownie w ten sektor zainwestowana (dotyczy to w większym stopniu wyścigów konnych niż innych imprez sportowych). Ponadto w niektórych państwach członkowskich tradycje sportów jeździeckich oraz hodowli koni – które otrzymują wsparcie dzięki wspomnianemu wykorzystywaniu dochodów z gier hazardowych – w dalszym ciągu odgrywają istotną rolę gospodarczą na obszarach rolnych i mogą być dzięki temu połączone z rozwojem regionalnym oraz celami polityki w zakresie spójności terytorialnej.
- W przypadku innych dyscyplin sportowych występuje bardziej mieszany strumień dochodów, czy to ze względu na szerszą publiczność, czy to ze względu na fakt, iż w mniejszym stopniu nadają się do wykorzystania przez gry hazardowe. Niemniej jednak, państwa członkowskie zainteresowały się tym, czy organizatorzy zawodów sportowych (organizacje sportowe, drużyny etc.) powinni – w przypadku gdy podczas takich zorganizowanych zawodów oferowane są usługi w zakresie gier hazardowych – mieć możliwość generowania dodatkowego strumienia dochodów z tytułu wykorzystania ich zdjęć lub samych imprez przez operatorów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych. Biorąc pod uwagę fakt, że gry hazardowe powiązane z określoną imprezą nie miałyby gospodarczej racji bytu bez wykorzystania tej imprezy, istotne jest zapewnienie uczciwej rekompensaty za takie wykorzystanie. I tak niektórzy operatorzy państwowi oferujący usługi w zakresie zakładów bukmacherskich dotyczących profesjonalnych dyscyplin sportowych są zobowiązani do inwestowania dochodów w sporty masowe, a tym spełniają leżące w interesie publicznym dążenie do upowszechniania aktywności sportowej. Komisja zainicjowała ogólnounijne badanie na temat finansowania sportów masowych, które powinno pokazać, jakie znaczenie dla sportów masowych mają w rzeczywistości

różne źródła finansowania, w tym wpływy z organizacji oferujących gry hazardowe⁸⁸.

Imprezy sportowe, w związku z którymi organizowane są zakłady bukmacherskie, mogą być przedmiotem podwyższonego ryzyka w postaci ustawiania wyników, wynikającego z działalności przestępczej. W jednym państwie członkowskim (Francja) wprowadzono niewyłączny przepis dotyczący zakładów bukmacherskich, zgodnie z którym od usług w zakresie gier hazardowych muszą być odprowadzane środki na inwestycje dokonywane przez organizatorów imprez sportowych; powodem takiego rozwiązania jest przede wszystkim potrzeba zapewnienia integralności.

Pytania:

- (41) Jaką część dochodów z gier hazardowych oferowanych w Internecie w formie zakładów bukmacherskich przeznacza się w skali krajowej na sektor sportowy?**
- (42) Czy w przypadku wszystkich dyscyplin sportowych obowiązują zasady umożliwiające wykorzystywanie gier hazardowych oferowanych w Internecie, podobnie jak w przypadku wyścigów konnych? Jeżeli tak, czy te możliwości są wykorzystywane?**
- (43) Czy istnieją zasady umożliwiające wykorzystywanie gier hazardowych oferowanych w Internecie, które służyłyby wyłącznie zapewnieniu integralności?**

Ryzyko efektu „gapowicza” wskutek świadczenia w Internecie usług w zakresie gier hazardowych

Państwa członkowskie będą stosowały różne stawki dochodów z gier hazardowych i różne systemy ich wykorzystywania, w zależności od kultury i tradycji historycznych. Na przykład państwa członkowskie, w których nie istnieje tradycja wyścigów konnych i hodowli koni, nie mają potrzeby organizowania systemu wykorzystywania dochodów na te cele. Podobnie niektóre państwa członkowskie zdecydują się finansować określone działania leżące w interesie publicznym wyłącznie w oparciu o dochody budżetowe, podczas gdy inne mogą w tym samym celu wykorzystywać również dochody z gier hazardowych.

Wynika z tego, że gdy usługi w zakresie gier hazardowych oferowane są przy okazji imprez odbywających się w innym państwie członkowskim lub gdy gracze z jednego państwa członkowskiego decydują się obstawiać zakłady w ramach usług hazardowych oferowanych z innego państwa członkowskiego, wystąpi bezpośrednie oddziaływanie na skuteczność krajowych systemów wykorzystywania dochodów z gier hazardowych. Będzie to miało miejsce w szczególności wtedy, gdy gracze koncentrują się przede wszystkim na osiągnięciu jak najwyższej wygranej. Problem efektu „gapowicza” nie jest, mówiąc dokładniej, ograniczony do transgranicznych usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, jako że gracze pragnący zapewnić sobie dostęp do usług hazardowych zawsze mogą fizycznie przekraczać granice; niemniej jednak usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie w praktyce zwiększają wymiar tego potencjalnego zjawiska.

⁸⁸ COM(2011) 12 s. 9.

Skutek ten może ulec złagodzeniu lub wręcz wyeliminowaniu dzięki temu, że niektórzy gracze korzystają z określonych usług hazardowych ze względu na fakt powiązania ich z finansowaniem działań w interesie publicznym. Powiązanie z działaniami leżącymi w interesie publicznym może zmniejszać piętno społeczne wiążące się z grami hazardowymi lub może nawet stać się najważniejszym motywem skorzystania z takich usług hazardowych. Biorąc na przykład pod uwagę bardzo niskie prawdopodobieństwo wygranej w przypadku określonych typów gier hazardowych (na przykład loterie oferowane przez organizacje charytatywne o niskiej wartości wygranej) można wysnuć wniosek, że wielu graczy właśnie dlatego wybiera takie gry (nie zaś inne o wyższym prawdopodobieństwie wygranej), ponieważ zakłada, iż ich gra przyczyni się do realizacji dobrego celu, leżącego w interesie publicznym. Taki typ gracza mogą szczególnie interesować oferty usług hazardowych w Internecie pochodzących z innych państw członkowskich, które – w przeciwieństwie do krajowej oferty gier hazardowych w Internecie – mają silniejsze powiązania bezpośrednie z działaniami dla dobra interesu publicznego.

Pytania:

- (44) Czy istnieją dowody na to, że transgraniczne zagrożenie efektem „gapowicza” przedstawione powyżej w odniesieniu do usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie zmniejsza dochody przeznaczone na działalność w interesie publicznym, uzależnioną od dystrybucji dochodów z gier hazardowych?**
- (45) Czy obowiązują jakieś wymogi dotyczące przejrzystości, które pozwalałyby graczom na uzyskanie informacji o tym, czy operatorzy usług w zakresie gier hazardowych przekazują dochody na rzecz działalności leżącej w interesie publicznym oraz w jaki sposób to robią?**

2.4. Wykonanie i kwestie powiązane

Nielegalny rynek transgraniczny może być dostępny dla konsumentów, czy to ze względu na faktyczne tolerowanie, czy też brak skutecznego wykonania przepisów. Skuteczne wykonanie przepisów jest dla państw członkowskich kluczowe w zapewnieniu osiągnięcia celów leżących w interesie publicznym, stanowiących punkt wyjścia ich krajowej polityki w sektorze gier hazardowych.

Organy ds. gier hazardowych w państwach członkowskich

Dla potrzeb udzielania zezwoleń, wprowadzania regulacji oraz nadzorowania gier hazardowych w Internecie stosuje się różne rodzaje struktur organizacyjnych. Różnią się one stopniem niezależności oraz uprawnieniami. Różniące się formy usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie mogą być regulowane lub nadzorowane przez oddzielne organy (np. gry promocyjne, gry w mediach oraz tzw. *spread betting*)⁸⁹.

Działania organów ds. gier hazardowych mogą obejmować szeroki zakres zagadnień, w tym:

⁸⁹ Poniżej wymieniono różne organy na szczeblu krajowym, które realizują zadania regulacyjne: (i) ministerstwo bez wyspecjalizowanego biura; (ii) wyspecjalizowane biuro w obrębie ministerstwa; (iii) biuro ministerialne poza ministerstwem; (iv) agencja/inspektorat pod kontrolą ministerstwa; oraz (v) niezależny organ regulacyjny uznany przez państwo.

- wydawanie, zawieszanie i odbieranie zezwoleń;
- funkcje kontrolne i nadzorcze, w tym kontrole administracyjne lub finansowe, inspekcje na miejscu, inspekcje techniczne (np. kontrola wyposażenia lub oprogramowania) oraz monitorowanie działań w Internecie;
- wykonanie: wszczynanie, rozpoczynanie i realizowanie procedur dotyczących przestępstw związanych z a) świadczeniem nielegalnych usług w zakresie gier hazardowych lub usług, na które nie wydano zezwolenia oraz b) komunikacja handlowa w związku z usługami w zakresie gier hazardowych lub operatorami gier hazardowych (usług legalnych oraz usług nielegalnych lub usług, na które nie wydano zezwolenia);
- udzielanie porad, informacji i wsparcia rządowi, graczom (społeczeństwu) lub operatorom.

Pytania:

- (46) Czy w Państwa kraju funkcjonuje organ regulacyjny w odniesieniu do usług hazardowych oferowanych w Internecie zgodnie z definicją w niniejszej zielonej księdze, jaki jest jego status, kompetencje oraz zakres jego działań?**
- (47) Czy istnieje krajowy rejestr operatorów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, którzy posiadają zezwolenie? Jeżeli tak, czy rejestr ten jest publicznie dostępny? Kto jest odpowiedzialny za jego aktualizację?**

Współpraca administracyjna

Obecnie współpraca administracyjna między organami regulacyjnymi EOG opiera się na doraźnej współpracy kilku państw członkowskich. Organy regulacyjne z całej Europy mają do dyspozycji specjalne forum, na którym mogą się spotykać, wymieniać opinie oraz prowadzić dyskusje na temat polityki w sprawach dotyczących gier hazardowych (*Gaming Regulators European Forum*, GREF⁹⁰). Możliwe obszary współpracy administracyjnej obejmują wymianę informacji dotyczących:

- posiadaczy zezwoleń (w tym warunków udzielania zezwoleń, zawodowych kwalifikacji pracowników oraz integralności operatorów);
- operatorów działających bez zezwolenia oraz stosujących oszukańcze praktyki (wspólna czarna lista);
- kwestii natury technicznej, takich jak normy krajowe, testy i udzielanie certyfikatów;
- sprawdzonych sposobów postępowania (w tym kampanii publicznych na rzecz zapobiegania przestępczości lub poświęconych problematycznym zachowaniom hazardowym, a także kosztom i skutkom takich kampanii).

Pytanie:

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

(48) Jakie formy transgranicznej współpracy administracyjnej są Państwu znane w tym sektorze, jakie konkretne kwestie obejmuje ta współpraca?

Pogłębiona współpraca z innymi zainteresowanymi podmiotami

Organy ds. gier hazardowych w państwach członkowskich mogą współpracować również z krajowymi lub europejskimi podmiotami sportowymi lub prywatnymi bądź publicznymi operatorami zakładów w celu opracowania:

- programów edukacyjnych dla sportowców (amatorów i zawodowców), trenerów, arbitrów, osób zatrudnionych w sektorze wyścigów konnych lub zatrudnionych przez operatorów prywatnych bądź państwowych, oferujących gry w Internecie itd.; lub
- systemów wczesnego ostrzegania w celu lepszego wykonania przepisów, a tym samym zapobiegania ustawianiu wyników.

Pytanie:

(49) Czy wiedzą Państwo o takiej pogłębionej współpracy, programach edukacyjnych lub systemach wczesnego ostrzegania, które byłyby ukierunkowane na wzmocnienie integralności w sporcie lub zwiększenie świadomości wśród innych zainteresowanych podmiotów?

Blokowanie płatności oraz uregulowania dotyczące odpowiedzialności dla dostawców usług internetowych

Dostawcy usług płatniczych i komunikacyjnych (operatorzy telefonii, kanałów telewizyjnych oraz dostawcy usług informacyjnych) umożliwiają świadczenie gier hazardowych w Internecie. Obecnie wobec tych usługodawców będących pośrednikami stosowane są następujące metody w celu ograniczenia świadczenia w Internecie transgranicznych usług hazardowych lub takich, na które nie wydano zezwolenia:

- **Filtrowanie systemu nazewnictwa domen.** Mechanizm filtrowania nazw domen ma być narzędziem pomocniczym w dopilnowaniu, aby potencjalni klienci nie grali na nielegalnych stronach, znajdujących się na tzw. czarnych listach, bądź byli przekierowywani na inne adresy (strony internetowe) w oparciu o ustalone wykazy adresów internetowych (nazw domen), na przykład ze strony z domeną „com” na stronę założoną w obrębie odpowiedniej jurysdykcji krajowej⁹¹.
- **Blokowanie protokołów internetowych.** Każde urządzenie podłączone do Internetu publicznego otrzymuje unikalny numer znany jako adres IP, który obejmuje nazwę hosta. Blokowanie protokołów internetowych zapobiega nawiązaniu połączenia między serwerem/stroną internetową a danym adresem (lub adresami) IP.
- **Blokowanie płatności – może opierać się na właściwym dla operatora „kodzie kategorii akceptantów” (MCC)**⁹². Jednak zakaz przetwarzania płatności powiązany z określonym kodem może blokować legalne transakcje komercyjne, inne niż płatności dotyczące stawek i nagród.

⁹¹ Doświadczenia Włochów sugerują, że każdego tygodnia dochodzi do milionów przekierowań.

⁹² MCC wykorzystywane w odniesieniu do gier hazardowych to 7995.

Skuteczność systemu blokującego zależy od ustalonych i aktualizowanych wykazów elementów, które mają być blokowane, a także skutecznych systemów oprogramowania.

Pytania:

- (50) Czy którekolwiek z wymienionych wyżej metod lub jakichkolwiek innych środków technicznych są stosowane na szczeblu krajowym w celu ograniczenia dostępu do gier hazardowych oferowanych w Internecie lub usług płatności? Czy wiedzą Państwo o istnieniu jakichkolwiek transgranicznych inicjatyw zmierzających do wzmocnienia takich metod? Jak oceniają Państwo ich skuteczność w obszarze gier hazardowych oferowanych w Internecie?
- (51) Jakie są Państwa opinie dotyczące względnych korzyści wymienionych powyżej metod oraz innych środków technicznych umożliwiających ograniczenie dostępu do usług w zakresie gier hazardowych oraz usług płatniczych?