



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil

{SWD(2012) 345 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	3
2.	De vigtigste udfordringer og forslag til tiltag.....	5
2.1.	Overensstemmelse mellem nationale reguleringsrammer og EU-lovgivningen.....	5
2.2.	Forbedring i forbindelse med tilsyn, administrativt samarbejde og effektiv håndhævelse	7
2.2.1.	Indføre passende tilsyn og kontrol i medlemsstaterne	8
2.2.2.	Fremme administrativt samarbejde på tværs af grænser	8
2.2.3.	Sikre effektiv håndhævelse på nationalt plan.....	9
2.3.	Beskyttelse af forbrugere og borgere	10
2.3.1.	Arbejde i retning af et højt beskyttelsesniveau i hele EU	11
2.3.2.	Sikre beskyttelse af mindreårige	11
2.3.3.	Fremme ansvarlige reklamer	12
2.3.4.	Forebygge spilleproblemer og ludomani.....	12
2.4.	Forebyggelse af svig og hvidvaskning af penge.....	13
2.4.1.	Udvide foranstaltningerne til bekæmpelse af hvidvaskning af penge.....	14
2.4.2.	Tackle identitetstyveri og andre former for internetkriminalitet.....	14
2.4.3.	Sørge for sikkert spilleudstyr	15
2.5.	Sikring af sportens integritet og forebyggelse af aftalt spil.....	15
2.5.1.	Fremme samarbejdet mellem de berørte parter.....	16
2.5.2.	Udvikle foranstaltninger til bekæmpelse af aftalt spil	16
2.5.3.	Træffe effektive foranstaltninger med afskrækkende virkning i forbindelse med aftalt spil.....	16
2.5.4.	Fremme internationalt samarbejde	17
3.	Konklusioner	18

1. INDLEDNING

I EU er onlinespil¹ en servicesektor i hurtig vækst med en årlig vækstrate på hen ved 15 %². I 2015 forventes de årlige indtægter at beløbe sig til omkring 13 mia. EUR sammenlignet med 9,3 mia. EUR i 2011. Det svarer til en samlet vækstrate på hen ved 40 %³. Sektorens økonomiske betydning fremgår også af det høje innovationsniveau inden for denne EU-erhvervsgren og af de øgede skatteindtægter, som genereres i medlemsstaterne.

De senere års hurtige udvikling i onlineteknologier har gjort det lettere at levere spilletjenester gennem diverse fjernistributionskanaler. De omfatter internettet og andre elektroniske eller fjernkommunikationsmidler som f.eks. mobiltelefoneteknologi eller digitalt tv. Onlinemiljøets beskaffenhed er ensbetydende med, at spillewebsteder i EU kan fungere uden nogen form for kontrol fra reguleringsmyndighedernes side. Endvidere leder forbrugerne i Europa på tværs af grænser efter onlinespilletjenester, og disse tjenester kan udsætte forbrugerne for væsentlige risici, hvis de ikke reguleres korrekt. Den brede vifte af tilbud udgør sammen med den stigende efterspørgsel efter onlinespilletjenester en række udfordringer, når det drejer sig om at sikre, at offentlige politiske målsætninger gennemføres korrekt på nationalt plan, EU-plan og internationalt plan.

I 2011 vedtog Kommissionen en grønbog om onlinespil i det indre marked⁴. Kommissionen søgte med den offentlige høring at få et overblik over den nuværende situation, at lette udveksling af eksempler på bedste praksis mellem medlemsstaterne samt at afgøre, om de forskellige nationale reguleringsmodeller for spil - under rimelig hensyntagen til medlemsstaternes offentlige politiske mål og uden at underminere det indre marked - kan eksistere side om side, og om særlige tiltag på EU-niveau kan blive nødvendige for at sikre større sammenhæng. Reaktionen på høringen adskiller sig fra hinanden, både indholdsmæssigt, men også med hensyn til de instrumenter, der bør anvendes til EU-tiltag. Samlet set synes det endnu ikke at være passende at fremsætte forslag til sektorspecifik EU-lovgivning. Men der er bred enighed om at opfordre til en politisk indsats på EU-niveau, og reaktionerne gør det muligt at foretage en klar afgrænsning af de vigtigste prioriterede områder, hvor der skal gøres en indsats.

I denne meddelelse og i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene⁵ identificeres de vigtigste udfordringer, som følger af de nationale reguleringsrammer, der eksisterer side om side i det indre marked. Meddelelsen sigter også mod at fremsætte forslag til svar på disse udfordringer i form af tiltag både på nationalt plan og EU-plan.

¹ Udtrykket "onlinespil" henviser til en række forskellige spilletjenester og distributionskanaler. Jf. afsnit 2 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en oversigt over og en gennemgang af definitionerne.

² I 2011 blev det samlede spillemarkeds årlige indtægter i EU anslået til ca. 84,9 mia. EUR med en årlig vækstrate på ca. 3 %. I perioden fra 2008 til 2011 blev det landbaserede spillemarked hen ved 8,3 % større.

³ H2 Gambling Capital (konsulentvirksomhed inden for spille- og væddemålsområdet).

⁴ Grønbog om onlinespil i det indre marked (KOM(2011) 128 endelig).

⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene nr. .

Arbejdsdokumentet indeholder mere detaljerede oplysninger, som er fremkommet ved at analysere reaktionerne på grønbogen, de initiativer, der foreslås i denne handlingsplan, samt relevante data. Kommissionen har benyttet sig af eksempler på god praksis i EU og medlemsstaterne til at fremsætte forslag til svar på den lange række spørgsmål, som knytter sig til onlinespil.

Den udvikling, der sker i forbindelse med udbud og fremme af onlinespil i EU, har skabt behov for større klarhed. Denne meddelelse indeholder forslag til en kombination af tiltag og relevante foranstaltninger vedrørende en række forskellige forhold med det formål at skabe større juridisk klarhed og udarbejde politikker på grundlag af den forhåndenværende dokumentation. Disse tiltag fokuserer under fuldstændig hensyntagen til nærheds- og proportionalitetsprincippet på fem prioriterede aktionsområder med det formål at tackle udfordringerne i EU:

- overensstemmelse mellem nationale reguleringsrammer og EU-lovgivningen
- forbedring i forbindelse med administrativt samarbejde og effektiv håndhævelse
- beskyttelse af forbrugere og borgere, mindreårige⁶ og sårbare grupper
- forebyggelse af svig og hvidvaskning af penge
- sikring af sportens integritet og forebyggelse af aftalt spil.

De foreslåede aktioner fokuserer på onlinespilletjenester og forhold vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i TEUF) og etableringsretten (artikel 49 i TEUF). Det skyldes væksten i onlinespil i EU og det veludviklede grænseoverskridende udbud af sådanne tjenester. En række af aktionerne er dog både relevante for online- og offlinespilletjenester⁷.

Endelig er denne meddelelse et svar på Rådets konklusioner vedrørende rammevilkårene for spil og væddemål i EU-landene⁸, en række af Formandskabets statusrapporter⁹, Europa-Parlamentets beslutning om onlinespil i det indre marked¹⁰ og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse¹¹.

⁶ I denne meddelelse omfatter udtrykket mindreårige "børn". I overensstemmelse med artikel 1 i FN-Konventionen om Barnets Rettigheder er et "barn" en person under 18 år. I visse medlemsstater er unge omfattet af ordningen for børn.

⁷ Alle de aktioner, som det foreslås Kommissionen at gennemføre i dette dokument, er i overensstemmelse med den nuværende flerårige finansielle ramme.

⁸ 3057. samling i Rådet (konkurrenceevne) den 10. december 2010; konklusioner vedrørende rammevilkårene for spil og væddemål i EU-landene.

⁹ Rådsformandskabets statusrapporter vedrørende rammevilkårene for spil og væddemål i EU-landene (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 (INT/579).

2. DE VIGTIGSTE UDFORDRINGER OG FORSLAG TIL TILTAG

Det står i princippet medlemsstaterne frit at fastsætte målsætningerne for deres politik vedrørende hasardspil og at definere det tilstræbte beskyttelsesniveau i detaljer, forudsat at de nationale reguleringsrammer er i overensstemmelse med EU-lovgivningen og de principper og regler, der gælder for det indre marked. Overensstemmelse mellem national lovgivning og traktaten er derfor en forudsætning for en vellykket EU-politik vedrørende onlinespil.

Medlemsstaterne er med den type udfordringer, der ligger i udviklingen inden for onlinespil, og deres konsekvenser for de enkelte medlemsstater, ikke selv i stand til at tackle disse udfordringer effektivt og hver især sørge for et korrekt reguleret og tilstrækkeligt sikkert udbud af onlinespilletjenester. Kommissionens tiltag vedrørende administrativt samarbejde vil gøre det lettere for medlemsstaterne at forstå hinandens reguleringsrammer, udveksle eksempler på god praksis og sikre større overensstemmelse mellem de metoder, som anvendes til at tackle fælles problemer. Endvidere vil et mere omfattende og langsigtet samarbejde mellem medlemsstaterne forbedre EU's evne til at tackle den internationale dimension ved onlinespil mere effektivt.

Det er i alle medlemsstaternes og alle de berørte parter interesse at få forbedret forbrugerbeskyttelsen og reguleringsrammerne. Endvidere er det også helt centralt at skabe en række attraktive lovlige spillemuligheder, hvis det skal lykkes at hindre forbrugerne i at anvende ikke-regulerede netsteder. Derfor bør tiltag på EU-plan sigte mod at beskytte alle EU-borgere tilstrækkeligt inden for afbalancerede reguleringsrammer. På den baggrund foreslår Kommissionen at iværksætte tiltag sammen med medlemsstaterne med det formål at sikre alle EU's borgere og forbrugere, herunder mindreårige og sårbare grupper, et højt fælles beskyttelsesniveau. De foreslåede tiltag sigter mod at tackle de risici, der er forbundet med ikke-regulerede markeder og organiseret kriminalitet, f.eks. svig og fusk.

Overordnet set forventes initiativerne at bidrage til at skabe et bedre regelsæt for onlinespilletjenester i EU og bane vej for udbygget samarbejde mellem medlemsstaternes reguleringsmyndigheder.

Kommissionen vil:

- i 2012 oprette en ekspertgruppe på spilleområdet sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, som skal udveksle erfaringer og eksempler på god praksis samt rådgive og bidrage med ekspertise i forbindelse med udarbejdelse af EU-initiativer.

2.1. Overensstemmelse mellem nationale reguleringsrammer og EU-lovgivningen

Reguleringen af onlinespil i medlemsstaterne er kendetegnet ved forskelligartede reguleringsrammer. Nogle medlemsstater forbyder udbud af hasardspil på internettet, enten alle former for spil eller visse typer, f.eks. poker og kasinospil. Inden for visse europæiske jurisdiktioner er der indført monopolordninger (som udbyder onlinespilletjenester). De forvaltes enten af en statskontrolleret offentlig operatør eller af en privat operatør på grundlag

af eneret. Et stigende antal medlemsstater har dog indført licensordninger og giver således mere end en enkelt operatør tilladelse til at udbyde tjenester på markedet.

Som følge af de samfundsmæssige, teknologiske og reguleringsmæssige udfordringer har et betydeligt antal medlemsstater for nylig taget deres lovgivning på spilleområdet op til fornyet overvejelse med det formål at tage højde for nye former for spilletjenester. De reguleringsmæssige ændringer har ført til et øget udbud af spilletjenester fra operatører godkendt i en EU-medlemsstat i det seneste par år og til betydelige forskelle mellem nationale reguleringsrammer. Der er også sket en udvikling i udbuddet af tjenester på tværs af grænser, ofte uden godkendelse i henhold til de nationale bestemmelser i modtagermedlemsstaten. De nationale bestemmelsers overensstemmelse med traktaten er blevet anfægtet ved de nationale domstole, og præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkning af EU-lovgivningen er blevet forelagt for Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen).

Nationale reguleringsordninger skal være i overensstemmelse med EU-lovgivningen. EU-Domstolen har under hensyntagen til spilleaktiviteternes særlige karakter gennem en række afgørelser opstillet generelle retningslinjer for fortolkningen af det indre markeds grundlæggende frihedsrettigheder på (online)spilleområdet med det formål at sætte nationale domstole i stand til at vurdere, under hvilke forhold restriktiv national lovgivning på spilleområdet er begrundet i almene hensyn.

EU-Domstolen har bekræftet, at udbud og anvendelse af grænseoverskridende spilletjenester er en økonomisk aktivitet, som er omfattet af traktatens grundlæggende frihedsrettigheder. Artikel 56 i TEUF indeholder navnlig et forbud mod restriktioner, der hindrer frit udbud af tjenester til modtagere i andre medlemsstater. Nationale bestemmelser, som forbyder udbud af spilletjenester, der er godkendt i andre medlemsstater, fandtes at begrænse den frihedsrettighed, som hjemlandets borgere har til over internettet at modtage tjenester, som udbydes i andre medlemsstater. De begrænser også den frihedsrettighed, som operatører, der er etableret i andre medlemsstater, har til at udbyde spilletjenester.

Medlemsstaterne kan begrænse udbuddet af alle eller visse typer onlinespilletjenester på tværs af grænser, fordi de ønsker at gennemføre de målsætninger i offentlighedens interesse, der ligger til grund for deres politik for beskyttelse på spilleområdet. De nationale bestemmelser fokuserer hovedsagelig på de målsætninger, der er fastsat for forbrugerbeskyttelsen, navnlig forebyggelse af spilleproblemer og beskyttelse af mindreårige, samt på forebyggelse af kriminalitet og svig. Selv om medlemsstaterne normalt har berettigede grunde til at begrænse grænseoverskridende spilletjenester, skal de alligevel godtgøre, at den pågældende foranstaltning er egnet og nødvendig, navnlig, at der er problemer forbundet med at realisere målsætningerne i offentlighedens interesse, og at reguleringsordningens konsekvens står på spil. Medlemsstaterne skal godtgøre, at de målsætninger i offentlighedens interesse, som de frivilligt har valgt at sikre, forfølges konsekvent og systematisk, og de må hverken træffe, fremme eller tolerere foranstaltninger, som gør det vanskeligt at realisere disse målsætninger.

Kommissionen har i de senere år indledt traktatbrudssager mod en lang række medlemsstater, og undersøgelserne er endnu ikke afsluttet. På indeværende tidspunkt er der også indgivet

mange klager på spilleområdet, som er baseret på artikel 49 og/eller 56 i TEUF. Kommissionen benytter de detaljerede faktuelle oplysninger, der blev indsamlet i forbindelse med høringen om grønbogen, samt EU-Domstolens seneste retspraksis som led i sin løbende vurdering af national lovgivning i forbindelse med uafgjorte traktatbrudssager og klager. I forbindelse med vurderingen fokuseres der bl.a. på, om der er konsekvens i de nationale politikker på spilleområdet, navnlig med hensyn til tilgangen til regulering af online- og offlineudbud af den samme type spil samt til spil, som klart kan sammenlignes på grund af den risiko, de indebærer i forhold til svig og/eller forbrugerbeskyttelse. I forbindelse med vurderingen fokuseres der også på, om licensordningerne er gennemsigtige og ikke indebærer forskelsbehandling, samt på, om licensbetingelserne er rimelige.

Når denne meddelelse vedtages, opfordrer Kommissionen samtidig de berørte medlemsstater til at give oplysninger om den seneste udvikling i deres lovgivning på spilleområdet. De medlemsstater, som der er indledt traktatbrudssager imod, eller som der er indgivet klager over, vil blive anmodet om at fremlægge lovgivningsmæssige og faktuelle (opdaterede) oplysninger, således at Kommissionen kan afslutte sin vurdering af, om bestemmelserne er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Kommissionen vil dog under hensyntagen til EU-Domstolens seneste retspraksis om nødvendigt træffe foranstaltninger til håndhævelse af de relevante traktatbestemmelser i forbindelse med eventuelle nationale bestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Endvidere vil det fortsat som led i den såkaldte informationsprocedure¹² blive vurderet, om udkast til national lovgivning om onlinespil er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Kommissionen vil:

- fremskynde afslutningen af sin vurdering af nationale bestemmelser i forbindelse med verserende traktatbrudssager og klager og om nødvendigt træffe foranstaltninger til håndhævelse.

2.2. Forbedring i forbindelse med tilsyn, administrativt samarbejde og effektiv håndhævelse

For at sikre, at der gennemføres og anvendes en vellykket politik på spilleområdet i medlemsstaterne og på EU-niveau, bliver medlemsstaterne nødt til at have kompetente reguleringsmyndigheder, som samarbejder med myndighederne i andre medlemsstater, og som tager alle forhåndenværende effektive håndhævelsesmidler i brug.

Adskillige af de initiativer, som omtales i denne meddelelse, indebærer behandling af personoplysninger. I den forbindelse sikres det, at de gældende EU-bestemmelser om

¹² Direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, ændret ved direktiv 98/48/EF.

databeskyttelse overholdes¹³. Det vil navnlig kræve en entydig definition af databehandlingens særlige formål for at kunne sikre datakvalitet og –minimering samt opfyldelse af andre databeskyttelseskrav.

2.2.1. Indføre passende tilsyn og kontrol i medlemsstaterne

For at kunne sikre effektiv gennemførelse og håndhævelse af reglerne på spilleområdet samt et effektivt administrativt samarbejde på tværs af grænser bør alle medlemsstaterne have veludstyrede reguleringsmyndigheder. Nationale reguleringsmyndigheder skal have passende kompetencer og knowhow for at kunne tackle reguleringsmæssige udfordringer på et teknologibaseret marked i hurtig vækst. Nogle reguleringsmyndigheder har muligvis ikke fuld kompetence til at føre tilsyn med spillemarkedet og kan derfor få behov for at samarbejde med andre relevante myndigheder på regionalt eller nationalt niveau for at imødekomme samarbejdsanmodninger fra reguleringsmyndighederne i andre medlemsstater og leve op til deres forventninger.

2.2.2. Fremme administrativt samarbejde på tværs af grænser

Øget administrativt samarbejde er en forudsætning for at kunne tackle de nuværende reguleringsmæssige udfordringer. Øget administrativt samarbejde vil være til hjælp for medlemsstaterne og reguleringsmyndighederne på spilleområdet i forbindelse med deres regulerings- og tilsynsarbejde og vil forbedre kvaliteten af deres arbejde. Et praktisk samarbejde giver medlemsstaterne mulighed for at sætte sig ind i andres systemer og praksisser og skabe tætte arbejdsrelationer på operationelt plan. Tiltag, som har til formål at fremme administrativt samarbejde, skal også føre til en reduktion af unødvendige administrative byrder, navnlig i forbindelse med godkendelsesprocessen og tilsyn med operatører, som er godkendt i mere end en jurisdiktion. Godkendelse og standardisering af onlinespilleudstyr kan også spille en stor rolle i denne forbindelse.

Forudsætningen for et vellykket administrativt samarbejde er en entydig definition af de områder, inden for hvilke medlemsstaterne kan anmode om og udveksle information samt udvikle fælles tiltag og initiativer. Endvidere skal der findes en passende struktur med et klart samarbejdsmandat, som kan dække reguleringsmyndighedernes operationelle behov. Hvilken form for samarbejde, de nationale reguleringsmyndigheder helt præcist kommer til at indgå i, afhænger af den type informationer og data, myndighederne kan udveksle.

Det første skridt i retning af samarbejde er at fokusere på udveksling af generelle informationer og eksempler på bedste praksis for på den måde at dele viden og ekspertise og skabe tillid og en følelse blandt reguleringsmyndighederne af at have en fælles interesse. Det næste skridt bliver, at Kommissionen gennem en dialog med medlemsstaterne fortsætter med

¹³ Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Nærmere oplysninger om databeskyttelsesreformen og reformpakken, som Kommissionen vedtog den 25. januar 2012, findes på: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

at undersøge mulighederne for at udveksle personoplysninger i overensstemmelse med nationale bestemmelser og EU-bestemmelser om databeskyttelse. I den forbindelse vil informationssystemet for det indre marked (IMI)¹⁴ kunne lette det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne.

Men samarbejde inden for EU vil ikke kunne tackle alle de udfordringer, der er forbundet med onlinespillemarkedet. Mange af udfordringerne er af grænseoverskridende karakter og har ofte oprindelse uden for EU. For at koordinere tiltag og fremme initiativer rettet mod lande uden for EU vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne indkredse emner, som skal tages op med tredjelande, og søge at udbygge dialogen med dem.

2.2.3. Sikre effektiv håndhævelse på nationalt plan

Effektiv håndhævelse i medlemsstaterne af national lovgivning – hvilket bl.a. forudsætter overensstemmelse med EU-lovgivningen - er af afgørende betydning for medlemsstaterne, hvis de ønsker at gennemføre de målsætninger i offentlighedens interesse, der ligger til grund for den nationale politik på spilleområdet. Effektiv håndhævelse forudsætter bl.a. en forsvarlig organisationsstruktur og nationale spillemyndigheder med fuld kompetence, passende administrativt samarbejde med andre reguleringsmyndigheder og egnede håndhævelsesredskaber.

Forebyggende håndhævelsesforanstaltninger har til formål at begrænse borgernes indledende kontakt med tilbud på tværs af grænser om spilletjenester, som ikke er i overensstemmelse med den gældende lovgivning i modtagermedlemsstaten ("ikke godkendt")¹⁵, og at sikre overensstemmelse med nationale bestemmelser på spilleområdet samt fælles principper, f.eks. princippet om undervisning og information rettet mod spillere, indsigt i spilleres valg og adfærd samt tilskyndelse til ansvarlig forretningsadfærd. *Afhjælpende* håndhævelsesforanstaltninger - f.eks. tiltag, som begrænser adgangen til websteder, som udbyder spilletjenester, der ikke er godkendt, eller blokering af betalinger mellem spillere og spilleoperatører, som ikke er godkendt - har visse fordele, men eventuelt også visse ulemper. Sådanne foranstaltninger skal endvidere vurderes omhyggeligt i forhold til kravet om at beskytte de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i TEUF. Det ville være en fordel med en afklaring af de procedurer, der skal følges i forbindelse med afhjælpende håndhævelsesforanstaltninger, som indebærer et krav om, at onlinemellemlid, der er vært for ulovlige tilbud om spilletjenester, træffer foranstaltninger (og fjerner tilbuddet eller hindrer kunder i bestemte medlemsstater i at få adgang til tilbuddet). Kommissionen i færd med at forberede et horisontalt initiativ om anmeldelses- og indgrebsprocedurer, som burde

¹⁴ En forordning om administrativt samarbejde i informationssystemet for det indre marked (IMI) (baseret på Kommissionens forslag i KOM(2011) 522 endelig) forventes formelt vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i september/oktober 2012. Forordningen vil skabe mulighed for at iværksætte IMI-pilotprojekter med det formål at teste brugen af IMI til administrativt samarbejde, herunder udveksling af personoplysninger, i alle indre markeder, forudsat at der findes et retsgrundlag for udveksling af sådanne oplysninger.

¹⁵ At spilletjenester ikke er godkendt i modtagermedlemsstaten er ikke ensbetydende med, at sådanne tjenester ikke er reguleret i oprindelsesmedlemsstaten. Det er heller ikke ensbetydende med, at de ikke er godkendt i andre modtagermedlemsstater.

tilvejebringe den nødvendige afklaring. Samarbejdet kunne også udvides gennem det netværk, der er oprettet ved forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, som giver mulighed for håndhævelse på tværs af grænser¹⁶.

DE VIGTIGSTE TILTAG

Kommissionen vil:

- lette det administrative samarbejde mellem reguleringsmyndighederne på spilleområdet og undersøge de muligheder, som forordningen om IMI giver for udveksling af informationer/samarbejde mellem medlemsstaterne inden udgangen af 2013
- fremme udveksling af informationer og eksempler på bedste praksis vedrørende håndhævelsesforanstaltninger og undersøge fordelene og de eventuelle begrænsninger, der er forbundet med tilpassede håndhævelsesforanstaltninger, f.eks. betalingsblokering og tiltag, som hindrer adgang til websteder, på EU-niveau
- afklare procedurerne for anmeldelse og tiltag i forbindelse med indhold, som ikke er godkendt, og som onlinemellemlid i EU er vært for¹⁷
- indlede en dialog med tredjelande om regulering.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- oprette reguleringsmyndigheder på spilleområdet og give dem entydige kompetencer samt sikre samarbejde med andre relevante kompetente myndigheder
- undersøge mulighederne for at informere forbrugerne om godkendte tilbud for at styre efterspørgslen i retning af det legale marked.

2.3. Beskyttelse af forbrugere og borgere

Alle EU-medlemsstaterne er enige om at beskytte borgerne, men de har valgt at anvende forskellige reguleringsmæssige og tekniske midler til at realisere denne målsætning. Der er behov for passende foranstaltninger i EU, som skal: 1) trække forbrugerne væk fra tilbud, som ikke er omfattet af regulering, og som er potentielt skadelige; 2) beskytte mindreårige mod adgang til spillefaciliteter; 3) beskytte andre sårbare grupper; og 4) forhindre spillerelaterede sygdomme i at opstå¹⁸. Alle borgere bør nyde godt af et højt fælles beskyttelsesniveau i hele det indre marked.

Kommissionen respekterer fuldt ud de enkelte medlemsstaters ret til at fastlægge reguleringsrammer for spilletjenester, men mener, at der er store fordele ved at udvikle en række godkendte spillemuligheder for på den måde at få forbrugerne til i vidt omfang at

¹⁶ Forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse ("forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde").

¹⁷ Yderligere oplysninger findes på http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm.

¹⁸ F.eks. spilleproblemer og forskellige former for ludomani.

afholde sig fra at benytte andre spiltilbud. Det er vigtigt for godkendte operatører, at de kan tilbyde tilstrækkeligt attraktive produkter, for uden troværdige og bæredygtige tilbud vil forbrugerne fortsat benytte sig af spillewebsteder, som ikke er omfattet af regulering, med eventuelt skadelige virkninger til følge.

2.3.1. Arbejde i retning af et højt beskyttelsesniveau i hele EU

Det skønnes, at ca. 6,84 millioner forbrugere i Europa deltager i onlinespil¹⁹. I et - ifølge sagens natur - grænseoverskridende miljø skal forbrugerne kunne træffe informerede valg og kunne genkende godkendte spiltilbud. Forbrugere holder sig til mærker i situationer, hvor de konfronteres med meget store informationsmængder²⁰. Derfor opfordrer Kommissionen til, at nærmere oplysninger om den relevante reguleringsmyndighed angives tydeligt på operatørens websted, og at forbrugeroplysningerne og forbrugernes viden forbedres.

En række medlemsstater har stor erfaring med forbrugerbeskyttelse i onlinemiljøet. Spilleindustrien har også skabt værdifuld teknisk ekspertise og selvregulerende tilgange til socialt ansvarlige spilleformer. Tiltag kræver, at alle berørte parter gør en indsats. Det er nødvendigt at finde den rette balance, og forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger bør ikke have en negativ indvirkning og få spillerne til at lede efter mere attraktive tilbud på websteder, som ikke er omfattet af regulering.

Et sæt fælles principper udarbejdet på EU-niveau bør have til formål at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Principperne bør omfatte effektiv spillerregistrering, alderskontrol og identitetskontroller – især i forbindelse med pengetransaktioner - realitetstjek (kontoaktivitet, advarselssignaler, henvisning til hotlines), ingen kreditpolitik, beskyttelse af spilleres midler, muligheder for frivillig begrænsning (tidsmæssig/finansiell begrænsning, udelukkelse) samt støtte til kunder og effektiv klagebehandling²¹.

Kommissionen udarbejder som et første skridt en henstilling vedrørende fælles forbrugerbeskyttelse.

2.3.2. Sikre beskyttelse af mindreårige

Beskyttelse af mindreårige skal prioriteres, ikke mindst fordi 75 % af alle 6-17 årige i Europa bruger internettet²². Forebyggende beskyttelsesforanstaltninger bør sigte på at forhindre mindreårige i at få adgang til spilleindhold. Derfor bør der i henstillingen tilskyndes til, at reguleringordninger omfatter tilstrækkelige redskaber til alderskontrol og sikrer, at operatører foretager kontrol. Spillewebsteder bør også tilskyndes til på en tydelig måde at angive, at *mindreårige ikke har adgang til at spille*, og give oplysninger om gennemførelse af

¹⁹ H2 Gambling Capital.

²⁰ En europæisk forbrugerdagsorden - Øget tillid og vækst (COM(2012) 225 final).

²¹ Som anført i forslaget til et direktiv om alternativ tvistbilæggelse for forbrugere og forslaget til en forordning om OTB på forbrugerområdet, jf. http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

²² Europæisk strategi for et bedre internet for børn (COM(2012) 196 final).

alderskontrol. Denne form for foranstaltninger bør suppleres med yderligere bestræbelser, f.eks. for i højere grad at gøre forældre opmærksomme på tilknyttede risici og softwarefiltrering i hjemmet. Endvidere bør alle operatører sikre ansvarlig forretningsførelse.

2.3.3. Fremme ansvarlige reklamer

Ansvarlige reklamer er en nødvendighed for at kunne sikre, at borgerne er bevidste om, at: 1) der er indført aldersbegrænsning, 2) at spilleaktiviteter kan være skadelige, hvis de ikke foregår på en ansvarlig måde, og 3) at de tilknyttede risici kan være af finansiell, social eller sundhedsmæssig karakter. Der er ikke indført særlig lovgivning om reklame for spilletjenester i alle EU-medlemsstaterne. Visse medlemsstater har særlige adfærdskodekser. Endvidere er der taget initiativ til selvregulering på spille- og reklameområdet. Alle EU-borgere skal have tilstrækkelige oplysninger om de valg, de træffer, og om de risici, der er forbundet med spil.

Kommissionen udarbejder en henstilling om ansvarlige reklamer på spilleområdet for at sikre, at operatører, som er godkendt i en given medlemsstat, reklamerer for spil på en samfundsansvarlig måde og giver vigtige oplysninger til forbrugerne. For at sikre, at henstillingen virkelig bliver effektiv, vil både medlemsstaterne og spillesektoren blive anmodet om at bidrage til at fastlægge henstillingens omfang og udformning. Medlemsstaterne opfordres til at indføre passende sanktioner for overtrædelse og manglende overholdelse af bestemmelserne. Henstillingen supplerer direktivet om urimelig handelspraksis²³.

2.3.4. Forebygge spilleproblemer og ludomani

I betragtning af reaktionerne på grønbogen skønnes 0,5-3 % af befolkningen i EU at lide af en eller anden form for ludomani. Der foreligger ikke umiddelbart dokumentation om de forskellige former for ludomani og deres omfang. Eksisterende undersøgelser gør det heller ikke muligt at drage ufravigelige konklusioner. Det er nødvendigt at nå frem til en bedre forståelse af 1) de anvendte definitioner, 2) determinanterne (f.eks. jagten på at vinde/vinde det tabte tilbage, kommercielle meddelelser, adgangsmuligheder, frekvens), 3) årsagssammenhængen ved forskellige former for spil/væddemål, 4) passende forebyggende foranstaltninger (f.eks. advarselssignaler, frivillige begrænsninger, restriktioner i forbindelse med visse spil/væddemål) og 5) den nødvendige behandling.

Kommissionen forsøger i øjeblikket at tilvejebringe relevante oplysninger gennem ALICE RAP²⁴, et EU-medfinansieret forskningsprojekt, som bl.a. har til formål at indsamle data, klassificere ludomani, vurdere determinanter og overgangen til afhængighed, beskrive styringspraksisser i forbindelse med afhængighedsforhold samt fastlægge problemets

²³ Direktiv 2005/29/EF om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004.

²⁴ ALICE RAP er et tværfagligt projekt, som finansieres over det 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Det fokuserer på forskning i afhængighed og livsstil i Europa i en 5-års-periode (2011-2015). Yderligere oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html.

nøjagtige omfang i EU. Med udgangspunkt i de statusrapporter, der udarbejdes i forbindelse med dette projekt, vil Kommissionen overveje at tage initiativ til en forskningspolitik, som kommer nærmere ind på årsagerne til ludomani, herunder hvordan sygdommen konstateres og behandles.

DE VIGTIGSTE TILTAG

Kommissionen vil:

- vedtage henstillinger om fælles forbrugerbeskyttelse og ansvarlige reklamer på spilleområdet i 2013
- støtte benchmarking og afprøvning af forældrekontrolredskaber via programmet for et sikrere internet (Safer Internet Programme)²⁵ og Connecting Europe-faciliteten²⁶ for at forbedre systemer til aldersmærkning og indholdsklassificering
- vurdere henstillinger om spillerelateret internetmisbrug blandt unge via EU NET ADB²⁷ i 2012
- aflægge rapport om de relevante arbejdsgrupper under ALICE RAP i 2014 og foretage en vurdering af disse forskningsresultater
- vurdere markedsresultaterne for onlinespilletjenester, som omfattet af undersøgelsen af forbrugermarkeder (Consumer Market Monitoring Survey) fra 2013.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- udvide oplysningskampagner om de risici, der er forbundet med spilleaktiviteter, og tilbud, som ikke er omfattet af regulering
- forbedre samarbejdet mellem reguleringsmyndigheder på spilleområdet og forbrugerorganisationer
- øge tilgængeligheden og brugen af onlinesikkerhedsforanstaltninger for børn og unge, som skal forhindre dem i at få adgang til spillewebsteder
- foretage undersøgelser og indsamle data om spilleproblemer.

2.4. Forebyggelse af svig og hvidvaskning af penge

Med hensyn til den offentlige orden er medlemsstaternes vigtigste målsætninger i offentlighedens interesse at forebygge svig på spilleområdet og hvidvaskning af penge. Svig i forbindelse med kreditkort og tyveri af personlige bankoplysninger siges at være de mest

²⁵ Afgørelse nr. 1351/2008/EF om etablering af et flerårigt fællesskabsprogram til beskyttelse af børn, der bruger internet og andre kommunikationsteknologier.

²⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten (KOM(2011) 665).

²⁷ EU NET ADB tager sigte på at vurdere forekomsten af og determinanterne for grænsetilfælde af vanedannende internetbrug og internetmisbrug blandt unge i Europa.

almindelige kriminelle handlinger i forbindelse med onlinespil. Onlinespil kan også bruges til hvidvaskning af midler, som stammer fra ulovlige aktiviteter. Disse kriminelle handlinger begås ofte på tværs af grænser og omfatter organiseret kriminalitet.

Myndighederne i medlemsstaterne og de operatører, som er omfattet af regulering, står over for en række udfordringer for så vidt angår effektiv anvendelse af foranstaltninger til imødegåelse af svig og hvidvaskning af penge. Udfordringerne kan bedst tackles ved hjælp af internationalt samarbejde og koordinering, f.eks. gennem et struktureret samarbejde mellem nationale spillemyndigheder, nationalt politi og internationale håndhævelsesmyndigheder. Forebyggende foranstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger, som også er relevante for bekæmpelse af hvidvaskning af penge (såsom f.eks. forbud mod at oparbejde tab anonymt), bør også i passende omfang tages i betragtning i forbindelse med henstillingen om fælles forbrugerbeskyttelse. Det er også nødvendigt at efteruddanne dommere og anklagere i spørgsmål vedrørende svig og hvidvaskning på spilleområdet.

2.4.1. Udvide foranstaltningerne til bekæmpelse af hvidvaskning af penge

På indeværende tidspunkt finder direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge²⁸ kun anvendelse på kasinoer. Nogle medlemsstater har allerede udvidet direktivets anvendelsesområde til at omfatte andre former for spil, og en række operatører, som er omfattet af regulering, anvender redskaber som f.eks. kundekontrol, kundeprofilering og betalingskontrol. For at skabe lige vilkår for alle operatører på spilleområdet og sikre et ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstaterne er det nødvendigt at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte alle spilletjenester.

Kommissionen vil, når direktivet tages op til fornyet overvejelse, undersøge mulighederne for at udvide anvendelsesområdet til at omfatte alle former for spil, samtidig med at det sikres, at proportionalitetsprincippet overholdes.

2.4.2. Tackle identitetstyveri og andre former for internetkriminalitet

Den offentlige høring har vist, at identitetstyveri er den hyppigste form for svig på spilleområdet. Dette resultat lader dog til at afspejle en mere udbredt tendens, for identitetstyveri og andre former for internetkriminalitet udgør i stigende grad en udfordring ved udbud af tjenester online. Kommissionen behandler i øjeblikket disse spørgsmål i forbindelse med den eksisterende politik vedrørende internetkriminalitet, bl.a. ved hjælp af det seneste forslag til oprettelse af et europæisk center til bekæmpelse af it-kriminalitet²⁹. For at sikre, at de løsninger, der identificeres i denne sammenhæng, også bidrager til sikrere onlinespilletjenester, opfordrer Kommissionen til udveksling af erfaringer og eksempler på god praksis i forbindelse med bekæmpelse af internetkriminalitet inden for ekspertgruppen på

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

²⁹ Bekæmpelse af kriminalitet i den digitale tidsalder - Oprettelse af et europæisk center til bekæmpelse af it-kriminalitet (COM(2012) 140 final).

spilleområdet, samt til udveksling med det europæiske center til bekæmpelse af it-kriminalitet, hvis det er passende.

2.4.3. Sørge for sikkert spilleudstyr

Når de kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal træffe afgørelse om en ansøgning om spillelicens, kræver de normalt, at onlinespilleudstyret, herunder software, skal være certificeret. For at sikre et ensartet sikkerhedsniveau for onlinespil i EU, reducere den administrative byrde, der er forbundet med forskellige nationale certificeringsprocedurer, og skabe mulighed for interoperabilitet, hvis det er hensigtsmæssigt, vil Kommissionen undersøge, hvilke fordele der er forbundet med at indføre en EU-standard for certificering af spilleudstyr.

DE VIGTIGSTE TILTAG

Kommissionen vil:

- overveje at udvide anvendelsesområdet for direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge til at omfatte alle former for spil i 2012
- i forbindelse med Kommissionens politik vedrørende internetkriminalitet opfordre til udveksling af erfaringer og eksempler på god praksis inden for ekspertgruppen på spilleområdet, samt til udveksling med det europæiske center til bekæmpelse af it-kriminalitet, hvis det er passende
- undersøge mulighederne for at indføre en EU-standard for spilleudstyr, herunder spillesoftware, i 2013.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- fremme efteruddannelse af dommere og anklagere i spørgsmål vedrørende svig og hvidvaskning af penge på spilleområdet.

2.5. Sikring af sportens integritet og forebyggelse af aftalt spil

Aftalt spil i forbindelse med væddemål er en særlig form for svig, som hverken sportsorganisationer, sportsfolk, spillere (forbrugere) eller spilleoperatører, som er omfattet af regulering, har nogen interesse i. Aftalt spil er stik imod de principper om retfærdighed i sportskonkurrencer, som er et af målene for EU's indsats på sportsområdet (artikel 165 i TEUF). Hvis problemet skal løses, kræver det en samlet og koordineret indsats fra de offentlige myndigheder, sportsorganisationer og spilleoperatører³⁰. I EU findes der en række reguleringsmekanismer (betingelser for spillelicenser, vedtægter for idrætsforbund) og selvreguleringsmekanismer (adfærdskodekser) samt oplysningskampagner, regler om interessekonflikter, overvågning af væddemål og varslingsredskaber (whistle blowing,

³⁰ Jf. Nicosiaerklæringen om bekæmpelse af aftalt spil af 20. september 2012.

hotlines etc.). De berørte parter samarbejder, men kun i begrænset omfang. Der er helt klart behov for større samarbejde mellem væddemålsoperatører, sportsorganisationer og kompetente myndigheder, herunder reguleringsmyndighederne på spilleområdet, både på nationalt og internationalt plan.

2.5.1. Fremme samarbejdet mellem de berørte parter

Samarbejdsaftaler er et nyttigt redskab på dette område, og Kommissionen opfordrer til at udbygge dem og inddrage alle relevante berørte parter (spilleoperatører, sportsorganisationer og reguleringsmyndigheder). Sådanne aftaler gør det lettere at oprette nationale kontaktpunkter, hvor alle de relevante aktører, som er involveret i bekæmpelse af aftalt spil på nationalt plan, kan mødes, udveksle oplysninger og koordinere tiltag. Nationale kontaktpunkter er et afgørende led i et effektivt samarbejde om bekæmpelse af aftalt spil på EU-plan og globalt.

2.5.2. Udvikle foranstaltninger til bekæmpelse af aftalt spil

Medlemsstaternes tilgange til finansiering af foranstaltninger til bekæmpelse af aftalt spil er vidt forskellige, men ingen af de finansieringsmodeller, der anvendes på nuværende tidspunkt, kan siges at være hverken mere eller mindre effektive end andre.

Kommissionen vil i samarbejde med de berørte parter - i en henstilling – udforme foranstaltninger til bekæmpelse af aftalt spil, som skal finde anvendelse på tværs af medlemsstater og sportsdiscipliner, med det formål at 1) fremme en mere effektiv udveksling af eksempler på god praksis ved bekæmpelse af aftalt spil i forbindelse med væddemål, herunder oplysningskampagner og efteruddannelse for aktører inden for sportsverdenen, 2) at sikre gensidig afrapportering og opfølgning fra sportsorganisationernes, operatørernes og reguleringsmyndighedernes side af mistænkelige aktiviteter, herunder indsamling af troværdige tal om problemets omfang, 3) at indføre minimumsregler om interessekonflikter, f.eks. forbud mod væddemål for sportsfolk og sportsdommere samt udelukkelse af væddemål i forbindelse med ungdomsarrangementer og 4) at indføre hotlines og andre varslingsmekanismer til indberetning eller whistle-blowing. Der arrangeres særlige workshopper med det formål at inddrage eksperter fra spilleområdet.

2.5.3. Træffe effektive foranstaltninger med afskrækkende virkning i forbindelse med aftalt spil

Ifølge undersøgelsen vedrørende aftalt spil i sportsverdenen³¹ er aftalt spil en kriminel handling i alle medlemsstaterne. Det hedder også, at en særlig inkriminering af lovovertrædelser i sportsverdenen ikke nødvendigvis fører til bedre håndhævelse eller færre mistænkelige tilfælde. De vigtigste mangler ved forfølgelse af aftalt spil er af operationel

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm.

karakter, og initiativer på EU-niveau bør tage sigte på at forbedre håndhævelsen af regler om forbud mod aftalt spil.

Kommissionen deltager i det arbejde, der foregår i Europarådet, hvor man drøfter en eventuel konvention vedrørende manipulation af sportsresultater. Formålet er at forsyne de nationale systemer med den ekspertise og de redskaber og ressourcer, der er nødvendige for at imødegå denne trussel.

2.5.4. Fremme internationalt samarbejde

Kommissionen vil anvende en del af de midler, der er til rådighed i forbindelse med den forberedende foranstaltning i 2012 vedrørende europæiske partnerskaber inden for sport³², til at iværksætte undersøgelsesprojekter, som har til formål at fremme internationalt samarbejde om forebyggelse af aftalt spil. Kommissionen fortsætter også samarbejdet med Den Internationale Olympiske Komité og Europarådet, som begge har fremsat forslag og udarbejdet foranstaltninger, som tager sigte på at tackle spørgsmålet globalt³³. Kommissionen vil undersøge mulighederne for at få beskyttelse af sportens integritet og bekæmpelse af aftalt spil med i drøftelserne med tredjelande og de kompetente internationale organisationer inden for sportsverdenen.

DE VIGTIGSTE TILTAG

Kommissionen vil:

- vedtage en henstilling om bedste praksis i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af aftalt spil i forbindelse med væddemål i 2014
- deltage i Europarådets arbejde med en eventuel konvention vedrørende manipulation af sportsresultater
- fremme internationalt samarbejde og dialoger om forebyggelse af aftalt spil.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- oprette nationale kontaktpunkter, hvor alle de relevante aktører, som er involveret i bekæmpelse af aftalt spil, kan mødes
- udstyre nationale rets- og administrationssystemer med redskaber, ekspertise og ressourcer til at bekæmpe aftalt spil
- overveje bæredygtig finansiering af foranstaltninger til sikring af sportens integritet.

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm.

³³ CM/Rec(2011)10, IOC recommendations against match fixing; 2. februar 2012.

3. KONKLUSIONER

For at kunne tackle de forskellige reguleringsmæssige og tekniske udfordringer i onlinespillesektoren er det nødvendigt at træffe forsvarlige og effektive foranstaltninger. De tiltag, der præsenteres i denne meddelelse, udgør en samlet strategi for, hvordan disse udfordringer kan tackles.

Europa-Kommissionen vil samarbejde med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og alle berørte parter om at få gennemført denne meddelelse snarest muligt. Kommissionen indkalder til et første møde i ekspertgruppen for spilleområdet i 2012 og indleder en dialog med alle berørte parter. Der afholdes en konference for berørte parter i 2013.

Europa-Kommissionen evaluerer gennemførelsen af denne meddelelse og medlemsstaternes og de berørte parters anvendelse af foranstaltningerne. Kommissionen gør status i en rapport, som offentliggøres senest to år efter vedtagelsen af denne meddelelse. Rapporten kommer til at indeholde Kommissionens vurdering af, om de gennemførte tiltag er tilstrækkelige, navnlig i forhold til målsætningerne om en mere effektiv forbrugerbeskyttelse og foranstaltninger med afskrækkende virkninger i forbindelse med i aftalt spil. Kommissionen foretager også en vurdering af, om disse tiltag tilvejebringer et passende EU-regelsæt for onlinespil, eller om der skal træffes yderligere, og om nødvendigt lovgivningsmæssige, foranstaltninger på EU-niveau.