

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.3.2011
KOM(2011) 128 slutlig

GRÖNBOK

om onlinespel på den inre marknaden

SEK(2011) 321 slutlig

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

GRÖNBOK om onlinespel på den inre marknaden	3
1. Regleringen av onlinespel i EU: den senaste utvecklingen och aktuella problem i samband med den inre marknaden.....	5
1.1. Samrådets syfte	5
1.2. Onlinespel i EU: situationen i dag	7
2. Viktiga politiska frågor för detta samråd	13
2.1. Definition och organisation av onlinespeltjänster.....	13
2.2. Relaterade tjänster som utförs och/eller används av leverantörer av onlinespeltjänster	16
2.3. Mål av allmänintresse	18
2.3.1. Konsumentskydd.....	19
2.3.2. Ordningen i samhället	24
2.3.3. Finansiering av välgörenhetsverksamhet och verksamhet av allmänintresse samt av evenemang som sportvadhållning online är beroende av	28
2.4. Tillämpning och relaterade frågor.....	32

GRÖNBOK

om onlinespel på den inre marknaden

Syftet med denna grönbok är att inleda ett utförligt offentligt samråd om alla offentliga politikområden som berörs av onlinespel och alla tänkbara konsekvenser av onlinespel för den inre marknaden. Anledningen till samrådet är den snabba utvecklingen av både tillåtna och otillåtna spelerbjudanden som riktar sig direkt till medborgare i EU.

Generellt finns det två modeller för de nationella bestämmelser som tillämpas för spel: en som bygger på aktörer med tillstånd som erbjuder tjänster inom ett strikt reglerat ramverk och en annan som bygger på ett strikt kontrollerat monopol (statsägt eller av annat slag). De två modellerna existerar parallellt på den inre marknaden eftersom det tidigare fanns relativt begränsade möjligheter att sälja speltjänster över gränserna.

Marknaden för onlinespel är det snabbast växande segmentet på spelmarknaden som helhet, med årliga intäkter på över 6,16 miljarder euro 2008¹. Monopol har således ofta fått tillstånd att utveckla onlineverksamhet, och vissa medlemsstater² med monopolsystem har stegvis öppnat sina marknader för onlinespeltjänster och onlinevadhållning. Det bör noteras att vadhållning i idrottssammanhang enligt vissa staters lagstiftning omfattas av relativt sett mindre stränga licenskrav än annan form av vadhållning. Sammanfattningsvis kan man säga att utvecklingen av internet och den ökade tillgången till onlinespeltjänster har gjort det svårare för de olika modellerna för nationella bestämmelser att samexistera.

Problemen med samexisterande tillsynsmodeller som skiljer sig åt sinsemellan åskådliggörs både av antalet förhandsavgöranden inom detta område och av utvecklingen och av betydande så kallade grå³ och olagliga marknader för onlinespel i alla medlemsstater. Tillämpningen av de nationella bestämmelserna är förenad med många problem. Därför kan det finnas behov av ett utökat administrativt samarbete mellan behöriga nationella myndigheter eller andra typer av åtgärder. Dessutom drivs över 85 % av de 14 823 spelwebbplatserna i Europa utan tillstånd⁴.

Det ökande utbudet av online-speltjänster har uppenbara gränsöverskridande effekter, både när det gäller lagliga och otillåtna speltjänster, och dessutom finns det kopplingar till många

¹ De tillgängliga uppgifterna om online-spel är begränsade. Dessa siffror, som tillhandahålls av H2 Gambling Capital, är uppskattningar som främst grundas på offentliga uppgifter från tillsynsmyndigheter, monopol och företag. Ytterligare vägledning och uppgifter har dessutom tillhandahållits konfidentiellt (siffror från 2008)). H2 Gambling Capital har även bedömt de medlemsstater där aktörer erbjuder tjänster, men för vilka primära uppgifter saknas. Ytterligare uppgifter om dessa siffror finns på [figures:http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

² Kommissionen är medveten om att tillsynen av vissa onlinespeltjänster sköts på regional nivå i ett antal medlemsstater. För enkelhetens skull hänvisar denna grönbok endast till "medlemsstater" eller "nationell".

³ Begreppet "grå" marknad används ofta för att beskriva en faktisk eller rättslig situation i förhållande till EU-lagstiftningen (när det gäller bland annat parallellimport av varor). För detta samråd används begreppet för att beskriva marknader som består av aktörer som har tillstånd i en eller flera medlemsstater och erbjuder onlinespeltjänster i andra medlemsstater utan att ha tillstånd till detta enligt motsvarande nationella lagstiftning. Med *illegal marknad* och *svart marknad* avses däremot marknader där aktörer utan tillstånd försöker erbjuda onlinespeltjänster.

⁴ Cyber-criminality in Online Gaming, vitbok från CERT-LEXSI, juli 2006 (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique). http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

områden som redan omfattas av EU-lagstiftningen. Därför är kommissionens avsikt att genomlys ett antal frågor som rör effekterna av utvecklingen av onlinespelverksamhet och hur denna tillväxt kan hanteras inom ramen för den offentliga politiken. Målet är att få en fullständig bild av den rådande situationen, underlätta utbyte av bästa metoder mellan medlemsstaterna och bestämma om de olika modellerna för nationella bestämmelser för spel kan fortsätta att samexistera samt om särskilda åtgärder behövs i EU för det ändamålet. Samrådet är också en följd av ett antal slutsatser från ordförandeskapen (2008-2010) och av Europaparlamentets resolution om integriteten för hasardspel online (2009).

Kommissionen inleder samrådet med öppet sinne och försöker inte påverka slutsatserna om behovet av att vidta åtgärder, vilken form som är lämplig för eventuella åtgärder och på vilken nivå eventuella åtgärder ska vidtas. Huvudsyftet med samrådet är att samla fakta, bedöma vad som står på spel och sammanställa synpunkter från alla berörda parter om detta mångdimensionella fenomen.

Synpunkter efterfrågas på alla eller vissa av de aspekter som tas upp i dokumentet. Specifika frågor finns listade efter varje avsnitt.

Samrådet och de frågor som ställs i det här dokumentet har huvudfokus på onlinespel och ämnen med anknytning till den fria rörligheten för tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget), på grund av det välutvecklade gränsöverskridande utbudet av denna typ av speltjänster. Samrådet har inte fokus på etableringsfriheten (artikel 49 i EUF-fördraget), men ett antal frågor kan också ha direkt betydelse för andra speltjänster (som erbjuds i fysiska lokaler). Eftersom området inte är harmoniserat vill kommissionen också i linje med närhetsprincipen understryka att varje medlemsstat måste fatta beslut i enlighet med sina egna värdeskalor om vad som krävs för att skydda de intressen som berörs.

Ett arbetsdokument som åtföljer grönboken finns på kommissionens webbplats: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

Detta arbetsdokument ger intresserade kompletterande information om berörda parter och deras intressen, storleken på marknaden för onlinespel, sekundärrätt, rättspraxis och anmälan av nationell lagstiftning enligt direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Medlemsstaterna, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och alla andra berörda parter uppmanas att inkomma med sina synpunkter på de förslag som läggs fram i denna grönbok. Bidragen bör lämnas till någon av följande adresser och vara kommissionen tillhanda senast den **31 juli 2011**.

markt-gambling@ec.europa.eu

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

Bidragen kommer att offentliggöras på internet. Observera den särskilda integritetsdeklarationen som medföljer denna grönbok⁵, där det redogörs för hur personuppgifter och bidrag kommer att hanteras. Kommissionen vill uppmana organisationer som önskar lämna kommentarer inom ramen för samråd att informerar kommissionen och allmänheten om vem och vad de företräder. Om en organisation väljer att inte lämna denna

⁵ [...]

information följer kommissionen sin uttalade strategi att förteckna sådana bidrag som enskilda bidrag. (Samrådsnormer finns i KOM(2002) 704 och meddelandet om uppföljningen av grönboken "Europeiska öppenhetsinitiativet", KOM(2007) 127, 21.3.2007).

Dessutom planerar kommissionen att organisera samråd med nationella myndigheter, möten med utvalda berörda parter och seminarier för experter. Som en uppföljning på denna grönbok och utgående från slutsatserna från resultaten av detta samråd kommer kommissionen att överväga vilka steg som ska tas härnäst.

1. REGLERINGEN AV ONLINESPEL I EU: DEN SENASTE UTVECKLINGEN OCH AKTUELLA PROBLEM I SAMBAND MED DEN INRE MARKNADEN

1.1. Samrådets syfte

Denna grönbok inleder ett offentligt samråd om regleringen av onlinespeltjänster på den inre marknaden. Målet är att samla in synpunkter från alla berörda parter för att få en bättre förståelse av de särskilda problem som uppstår i samband med utvecklingen av både lagliga och "otillåtna" erbjudanden om onlinespeltjänster som riktar sig till konsumenterna i EU. Samrådet syftar till att samla in information om vilka samhällsrisker och risker för den allmänna ordningen som finns i samband med onlinespelverksamhet och hur stora riskerna är. Dessutom är det meningen att samrådet ska ge information om vilka bestämmelser och tekniska medel medlemsstaterna använder för att skydda konsumenterna, bevara ordningen i samhället eller skydda andra allmänintressen och hur effektiva medlen är när det gäller att tillgodose behovet av en proportionerlig, systematisk och enhetlig tillämpning av medlemsstaternas politik när det gäller onlinespel. Slutligen är det tänkt att samrådet ska göra det möjligt att bedöma om de regler som i dagsläget tillämpas för onlinespel på EU-nivå kan fungera för samexisterande nationella system och undersöka om ett intensivare samarbete på EU-nivå kan göra det lättare för medlemsstaterna att uppnå målen för sin spelpolitik.

I dag finns det ett brett utbud av onlinespeltjänster i EU. Många använder tjänsterna och sektorns ekonomiska betydelse ökar. Utbudet av onlinespeltjänster är det snabbast växande segmentet på spelmarknaden och stod för 7,5 % av de sammanlagda årliga intäkterna på spelmarknaden 2008. Segmentet beräknas vara dubbelt så stort 2013. Samtidigt skiljer sig de rättsliga ramarna när det gäller spel påtagligt mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har begränsat eller till och med förbjudit vissa hasardspel, medan andra har mer öppna marknader. Många medlemsstater har dessutom nyligen sett över sin spellagstiftning eller håller på att se över den med tanke på ökningen av onlinespeltjänster.

Internets framväxt och den snabba ökningen av onlinespelmöjligheter i kombination med de starkt varierande nationella bestämmelserna har inte bara lett till ett ökande utbud av lagliga speltjänster i vissa medlemsstater utan också till att en betydande otillåten gränsöverskridande marknad har vuxit fram. Denna består både av en svart marknad (med otillåten dold vadhållnings- och spelverksamhet, även från tredjeländer) och en så kallad "grå" marknad (aktörer med tillstånd i en eller flera medlemsstater som marknadsför och/eller tillhandahåller speltjänster för medborgare i andra medlemsstater utan att ha skaffat särskilt tillstånd i dessa länder). Denna otillåtna gränsöverskridande marknad är fortfarande åtkomlig för konsumenterna, antingen på grund av att den tolereras i praktiken eller på grund av brister i tillämpningen av bestämmelserna. Den tillkommer utöver de lagliga nationella erbjudanden som konsumenterna har tillgång till beroende hur den rättsliga situationen ser ut i den medlemsstat där konsumenterna har sin hemvist.

Sedan juli 2008 har medlemsstaterna tillsammans inom en rådets arbetsgrupp för etablering och tjänster diskuterat frågor av gemensamt intresse som rör spelsektorn. Flera ordförandeskap efter varandra har efterfrågat ett aktivt deltagande och ingående samråd från EU-kommissionen. 2008 föreslog det franska ordförandeskapet⁶ att kommissionen inom rimlig tid skulle undersöka möjligheterna för att lägga fram förslag på hur man skulle kunna gå vidare. Det svenska presidentskapet uppmuntrade kommissionen att engagera sig i arbetet med detta ämne för att reda ut ansvaret för spel⁷, och det spanska ordförandeskapet inbjöd kommissionen att inleda samråd med berörda parter och med medlemsstaterna om EU-åtgärder inom området⁸. Senast under det belgiska ordförandeskapet enades alla medlemsstaterna om rådets slutsatser, som välkomnar ett brett samråd lett av EU-kommissionen om onlinespel på den inre marknaden, med utrymme för en djupgående diskussion om särskilda frågor som uppkommer i samband med onlinespel. I rådets slutsatser, som antogs den 10 december 2010⁹, togs också samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna upp. Dessutom noterade man att informationssystemet för den inre marknaden skulle kunna bli ett användbart verktyg för att underlätta administrativt samarbete.

Denna grönbok är också ett svar på Europaparlamentets resolution som antogs den 10 mars 2009. I den uppmanas kommissionen att i nära samarbete med nationella regeringar studera ekonomiska och andra effekter av tillhandahållandet av gränsöverskridande speltjänster i förhållande till ett brett urval av frågeställningar¹⁰.

Enligt EU-lagstiftningen och bekräftat av Europeiska unionens domstol faller speltjänster under artikel 56 i EFU-fördraget och omfattas därmed av reglerna för tillhandahållande av tjänster. Enligt dessa regler får aktörer med tillstånd i en medlemsstat erbjuda sina tjänster till konsumenter i andra medlemsstater, om inte dessa medlemsstater tillämpar begränsningar som motiveras av dominerande orsaker av allmänintresse, t.ex. konsumentskydd eller ett övergripande behov av att bevara den allmänna ordningen. Medlemsstaternas övergripande politik när det gäller onlinespel måste stå i proportion till politikens mål och tillämpas på ett enhetligt och systematiskt sätt. Dessutom måste sådana begränsningar följa EU:s sekundärrätt: speltjänster regleras inte av sektorspecifika förordningar på EU-nivå och är uteslagna från horisontella rättsakter, såsom tjänstedirektivet (2006/123/EG) eller e-handelsdirektivet (2000/31/EG), men är föremål för ett antal bestämmelser i EU:s sekundärrätt¹¹.

Med tanke på den senaste tidens tendenser kan begränsningarna av onlinespel i varje medlemsstat förväntas variera kraftigt även i framtiden. Det innebär att något som är, eller kommer att bli, ett lagligt erbjudande i en medlemsstat fortsätter att betraktas som "olagligt" (eftersom det inte är indirekt eller uttryckligen tillåtet) på en annan medlemsstats territorium. Därmed kommer en effektiv tillämpning, i enlighet med de rättsliga villkor som anges ovan, att vara avgörande för att en medlemsstats spelpolitik ska kunna fullföljas.

Kommissionens syfte är att genom samrådet och genom att bygga på ett aktivt deltagande från medlemsstaterna, rådet och Europaparlamentet bidra till att en rättslig ram för onlinespel

⁶ Ordförandeskapets lägesrapport, presenterad den 1 december 2008 (dok.ref. 16022/08).

⁷ Ordförandeskapets lägesrapport, presenterad den 3 december 2009 (dok.ref. 16571/09).

⁸ Ordförandeskapets lägesrapport, presenterad den 25 maj 2010 (dok.ref. 9495/10).

⁹ Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU Member States, antagna vid rådets 3057:e möte (konkurrens) i Bryssel den 10 december 2010. Rådets dokument [16884/10](#).

¹⁰ Resolution efter Schaldemoserapporten. Se Europaparlamentets resolution av den 10 mars 2009 om integriteten för hasardspel online (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Bland de frågor som tas upp finns annonsering och marknadsföring (punkt 29), bedrägerier och annan brottslig verksamhet (punkt 30) och integritet, socialt ansvarstagande konsumentskydd och beskattning (punkt 31).

¹¹ Se avsnitt 1.2 under rubriken *Sekundärrättsliga bestämmelsers betydelse för onlinespel*.

växer fram i medlemsstaterna så att rättssäkerheten ökar för alla berörda parter. Samrådet bör omfatta alla relevanta mål av allmänintresse som onlinespelverksamhet berör och bör göra det möjligt att hitta de bästa möjliga sätten att förena dessa mål med principerna för den inre marknaden. I slutet av samrådsprocessen och utifrån de svar som har mottagits kommer kommissionen att rapportera vad som kan tänkas vara den lämpligaste uppföljningen.

1.2. Onlinespel i EU: situationen i dag

De viktigaste egenskaperna hos den industri för onlinespel som verkar i EU

År 2008 beräknades de årliga intäkter som genereras inom speltjänstesektorn, grundat på bruttopelintäkterna (dvs. insatser minus vinster men inklusive bonusar), uppgå till 75,9 miljarder euro (EU27¹²), vilket visar sektorns ekonomiska betydelse. Onlinespel stod för årliga intäkter på över 6,16 miljarder euro, dvs. 7,5 procent av hela spelmarknaden. Marknaden för onlinespel är det snabbast växande segmentet inom sektorn, och 2008 förväntades segmentet bli dubbelt så stort inom fem år¹³.

Förmedlingskanalerna för onlinespeltjänster kan delas in i tre huvudkategorier, nämligen internet, mobilapplikationer och IPTV:

	2003	2008	2012	Ökning enl. prognos
Internet	4,8 miljarder euro	5,9 miljarder euro	7,32 miljarder euro	152,5%
Mobiltelefon/annat	0,78 miljarder euro	Ej tillämpligt	3,51 miljarder euro	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 miljarder euro	Ej tillämpligt	1,33 miljarder euro	415,6 %

Figur 1: Ökning enligt prognos av de tre huvudkategorierna av spel via distanskommunikation¹⁵

Variationen när det gäller nivån på den nationella efterfrågan av dessa onlinetjänster är stor inom EU beroende på ett antal faktorer. Därför är det inte överraskande att se att Storbritannien i dagsläget är den största marknaden, med tanke på att e-handelsmarknaden där är dubbelt så stor som genomsnittet för medlemsstaterna¹⁶. Det är emellertid intressant att notera att vissa av de största marknaderna år 2008 var medlemsstater med den strängare lagstiftningsmodellen, exempelvis Frankrike, Tyskland, Italien och Sverige.

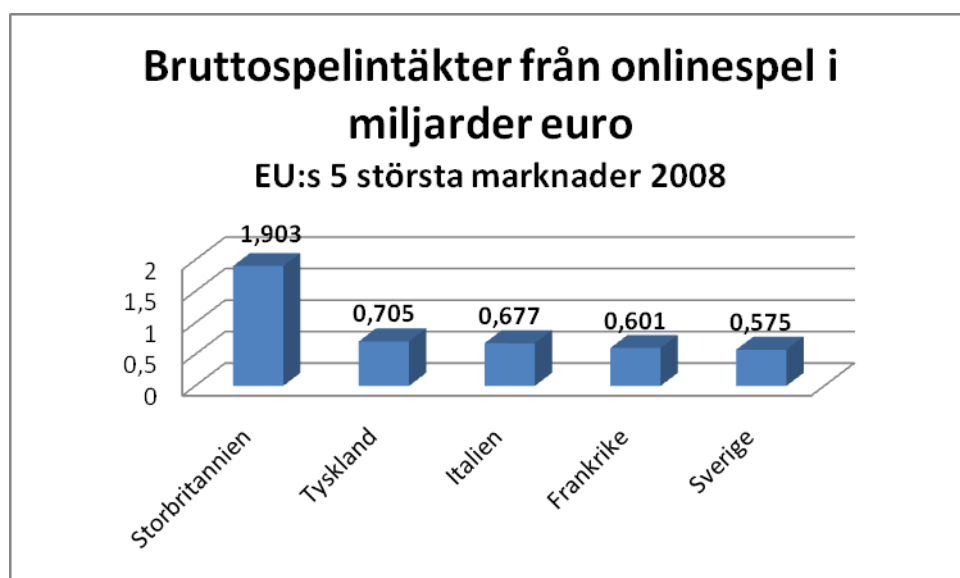
¹² H2 Gambling Capital, (data för 2008).

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

¹⁴ Internet Protocol Television.

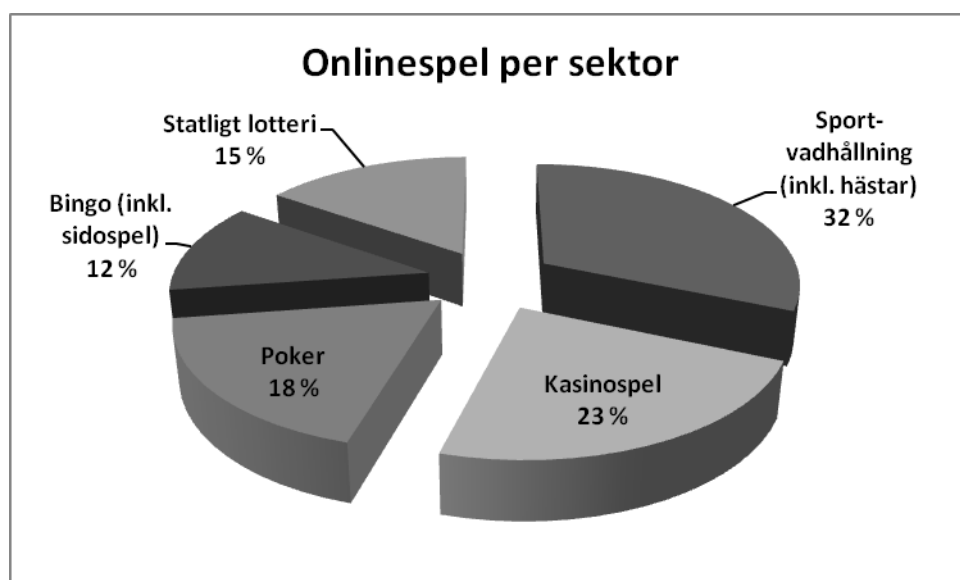
¹⁵ SICL-studie, sid 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

¹⁶ Se rapporten om övervakning av marknaden för handel och distribution av den 5 juli 2010 (KOM(2010) 355 slutlig).



Figur 2. De fem största nationella marknaderna för onlinespel i EU 2008 (bruttospelintäkter i miljarder euro)¹⁷

För närvarande är internet den viktigaste kanalen för onlinespel, men en mycket snabb tillväxt förväntas i och med lanseringen av nya mobiltelefonapplikationer. Fem huvudkategorier av onlinespeltjänster erbjuds (se figur 3).



Figur 3. Nedbrytning av bruttospelintäkterna per typ av onlinespeltjänst (EU27)¹⁸

Ett brett spektrum av berörda parter har intressen i eller påverkas av tillhandahållande eller marknadsföring av onlinespeltjänster, bland annat medborgare, aktörer, medier, mellanhänder, organisatörer av idrottsevenemang, klubbar och organisationer, välgörenhetsorgan och andra förmånstagare¹⁹.

När det gäller medborgarna är spelmarknaden (både för onlinespel och för den vanliga spelmarknaden) en av de 50 marknader som ingår i den årliga

¹⁷ H2 Gambling Capital.

¹⁸ H2 Gambling Capital.

¹⁹ För en mer ingående beskrivning av berörda parter och deras intresse, se kommissionens arbetsdokument.

konsumentsmarknadsundersökning som genomförs av kommissionen (Consumer Market Monitoring Survey). Marknaden hamnar på plats 29 av de 50 marknader som ingår. Konsumenternas poängbedömning av "jämförbarhet" ("comparability") är relativt hög, poängbedömningen av "förtroende" ("trust") är genomsnittlig och den för "upplevda" problem ("experienced" problems) är mycket lägre än genomsnittet. Den sammantagna bedömningen av om produkten lever upp till det konsumenterna efterfrågar är relativt låg, men det är kanske inte oväntat med tanke på produktens natur²⁰.

Frågor:

- (1) Känner du till några tillgängliga data eller studier om marknaden för onlinespel i EU som skulle underlätta politiska beslut på EU-nivå och nationell nivå? Om ja, innefattar data eller studier aktörer utanför EU som har tillstånd att verka på EU-marknaden?**
- (2) Känner du till några tillgängliga data eller studier som gäller typen av och storleken på den svarta marknaden för onlinespeltjänster? (Aktörer som saknar tillstånd)**
- (3) Har du någon erfarenhet av EU-baserade onlinespelaktörer som har tillstånd i en eller flera medlemsstater och erbjuder och marknadsför sina tjänster i andra EU-medlemsstater? Hur ser du på deras inverkan på motsvarande marknader och konsumenterna på dessa marknader?**
- (4) Har du någon erfarenhet av onlinespelaktörer som har tillstånd utanför EU och erbjuder och marknadsför sina tjänster i EU-medlemsstater? Hur ser du på deras inverkan på EU-marknaden och på konsumenterna på EU-marknaden?**

Onlinespel enligt fördragsbestämmelserna

Tillsynssituationen när det gäller onlinespel kännetecknas av att kommissionen 2006, på enhällig begäran från rådet och Europaparlamentet vid första behandlingen, uteslöt speltjänster från sitt ändrade förslag till tjänstedirektiv²¹. Eftersom de politiska villkor saknades som krävdes för att man skulle kunna överväga att anta sekundärrätt inom sektorn riktade man fokus på tillämpningen av primärrätten. Ett antal överträdelseförfaranden²² mot medlemsstater om hinder för gränsöverskridande tillhandahållande av sådana tjänster genomfördes på grund av de många klagomål som ingavs till kommissionen om påstådda fördragsbrott. Eftersom Europeiska unionens domstol nu har utvecklat och lagt fram ett antal vägledande principer har en betydande andel av de medlemsstater mot vilka kommissionen har väckt talan om fördragsbrott sedan dess inlett nationella reformer av speltillsynen, och över 150 lagförslag har anmälts till kommissionen²³.

²⁰ Specifika poäng för marknader i specifika länder (dashboards), hela rapporten (där spel behandlas på sid 243), tabeller osv. finns i denna länk:

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

²¹ KOM(2006) 160, 4.4.2006. I dagsläget utesluter artikel 2.2 h i tjänstedirektivet uttryckligen spelverksamheter.

²² Kommissionen inledde en utredning av inskränkningarna av tjänster för sportvadslagning i ett antal medlemsstater den 4 april 2006 (IP/06/436). Kommissionen kritiserades av Europeiska ombudsmannen för att inte ha behandlat dessa klagomål tillräckligt snabbt efter att ett klagomål hade lämnats in till honom av Europaparlamentet (ärendenr: 289/2005).

²³ 151 anmälningar som rörde spel gjordes till kommissionen enligt direktiv 98/34/EG, som fastställer ett förfarande för att tillhandahålla information inom området tekniska standarder och bestämmelser (EGT

I en studie som genomfördes av kommissionen 2006²⁴ granskades de olika lagar som reglerar onlinespel och annat spel²⁵ och deras och relaterade tjänsters betydelse för en välfungerande inre marknad. Studien visade en starkt fragmenterad inre marknad där medlemsstaterna ofta tillämpade hinder för gränsöverskridande speltjänster. Tolkningen av nationella regler var inte alltid tydlig, och studien listade nästan 600 ärenden inför nationella domstolar, vilket visar den betydande osäkerhet som råder på EU-marknaden när det gäller denna typ av tjänster²⁶.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

Artikel 56 i EUF-fördraget förbjuder begränsningar i friheten att erbjuda tjänster till mottagare i andra medlemsstater. I *Schindler*²⁷ bekräftade Europeiska unionens domstol för första gången att gränsöverskridande tillhandahållande och användning av spelerbjudanden är en ekonomisk verksamhet som faller inom tillämpningsområdet för fördraget. I *Gambelli*²⁸ ansåg domstolen dessutom att tjänster som erbjuds med elektroniska medel omfattas och att nationell lagstiftning som förbjuder aktörer etablerade i en medlemsstat att erbjuda onlinespeltjänster till konsument i en annan medlemsstat eller begränsar friheten att som mottagare ta emot eller dra nytta av de tjänster som erbjuds av en leverantör etablerad i en annan medlemsstat utgör en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster.

Begränsningar kan bara godtas i de undantagsfall som uttryckligen anges i artiklarna 51 och 52 i EUF-fördraget eller om de enligt domstolens praxis motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset. Ett antal tvingande skäl av allmänintresse har erkänts av domstolen, däribland att skydda konsumenterna, att förhindra både bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter samt att förhindra att ordningen i samhället störs. Minskade skatteintäkter är däremot inte en av de grunder som listas i artikel 52 i EUF-fördraget och utgör inte ett tvingande skäl av allmänintresse. Alla de erkända samhällsaspekterna kan motivera att nationella myndigheter behöver ett tillräckligt utrymme för skönsrättiga bedömningar av vad som krävs för att skydda konsumenterna och bevara ordningen i samhället när det gäller erbjudanden om onlinespeltjänster²⁹.

Enligt rättspraxis måste också erbjudanden om sådana tjänster och gränsöverskridande begränsningar som kan följa av tillsynsstrategin verkligen leda till en reell minskning av spelmöjligheterna och tillämpas på ett enhetligt och systematiskt sätt på alla tjänster som erbjuds inom området³⁰. Så länge myndigheterna i en medlemsstat motiverar och uppmuntrar konsumenterna att delta i lotterier, hasardspel och vadhållning som innebär en ekonomisk vinning för statskassan kan myndigheterna i samma medlemsstat inte anföra oro för

L 204, 21.7.1998, s. 37) (ändrat genom direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18)) 2005-2010. Se även: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm.

²⁴ Studie om speltjänster på EU:s inre marknad från Swiss Institute of Comparative Law. Se http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

²⁵ (1) lotterier, (2) vadslagning, (3) spel som erbjuds på kasinon, (4) spel på spelmaskiner placerade på andra platser än kasinon med tillstånd, (5) bingo, (6) mediespel, (7) säljfrämjande tjänster som utgörs av säljfrämjande spel med en vinst som överstiger 100 000 euro eller där deltagandet kräver köp, (8) speltjänster som bedrivs av och för erkända välgörenhetsorganisationer och icke vinstdrivande organisationer.

²⁶ 587 ärenden, varav de flesta behandlades av tyska domstolar.

²⁷ Mål C-275/92, REG 1994, s. I-01039.

²⁸ Mål C-243/01, REG 2003, s. I-13031.

²⁹ Mål C-275/92, REG 1994 s. I-01039, mål C-124/97, REG 1999 s. I-06067, mål C-67/98, REG 1999 s. I-07289.

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

ordningen i samhället som motivering för att begränsa möjligheterna till vadhållning³¹. Begränsningar måste tillämpas utan diskriminering och vara proportionerliga, dvs. lämpa sig för det mål de ska bidra till att uppnå och inte gå längre än vad som krävs för att uppnå det målet. Förfarandet för att bevilja tillstånd måste följa principerna för lika behandling och icke-diskriminering och uppfylla skyldigheten till öppenhet³².

Av särskilt intresse för samrådet är domstolens ståndpunkt att speltjänster som erbjuds via internet har flera särskilda egenskaper som gör att medlemsstaterna kan införa åtgärder som inskränker eller på annat sätt reglerar tillhandahållandet av sådana tjänster för att därigenom bekämpa spelberoende och skydda konsumenterna mot risken för bedrägeri och brottslighet. Det gäller följande särdrag:

- (1) Inom onlinespelsektorn finns det särskilda svårigheter för etableringsmedlemsstaterna att bedöma aktörernas yrkesmässiga kvaliteter och integritet. Dessa svårigheter innebär att en medlemsstat har rätt att anse att endast den omständigheten att en aktör lagligen erbjuder onlinespeltjänster i en annan medlemsstat, där denne är etablerad och i princip redan föremål för i lag föreskrivna krav och kontroller utförda av de behöriga myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten, inte utgör en tillräcklig garanti för att de inhemska konsumenterna skyddas mot riskerna för bedrägeri och brottslighet³³.
- (2) Avsaknaden av direktkontakt mellan konsumenten och aktören gör dessutom att onlinespel medför andra typer av och större risker jämfört med vad som är fallet på de traditionella marknaderna för hasardspel³⁴.
- (3) Omständigheten att onlinespel är särskilt lättillgängligt och ständigt pågående, liksom den potentiellt stora omfattningen och förekomsten av ett sådant utbud på en internationell marknad i en miljö som dessutom kännetecknas av att spelaren är isolerad, anonym och fri från social kontroll, faktorer som är ägnade att främja utvecklingen av spelberoende och kan leda till andra negativa konsekvenser (domstolen tar också upp att internet kan medföra andra och större risker när det gäller konsumentskyddet, särskilt för unga och för personer som har ett stort spelbegär eller hos vilka ett sådant begär kan uppstå, än vad som är fallet på de traditionella marknaderna för sådana spel)³⁵.

Domstolens praxis bygger i huvudsak på hänvisningar till förhandsavgöranden i nationella domstolar. Samtidigt har kommissionen dock satt igång ett antal överträdelseförfaranden mot medlemsstater för att utifrån domstolens rättspraxis pröva om begränsningar som dessa medlemsstater har infört uppfyller proportionalitetsprincipen.

³¹ Mål C-243/01, REG 2003, s. I-13031.

³² Mål C-203/08, REG [0000] s. I-0000.

³³ Mål C-42/07, REG [2009] s. I-7633, § 69, se även avsnitt 2.4 (tillämpning) och fråga 48.

³⁴ Mål C-42/07, citerat ovan, § 70. När det gäller kundidentifiering där kunden är fysiskt närvarande och ålderskontroll, se frågorna 16 och 24.

³⁵ Mål C-46/08, REG [0000], s. I-0000, §103. När det gäller faktorer som rör problemspelande, se frågorna 17 och 19.

Efter reformer i medlemsstaterna har kommissionen redan avskrivit vissa av dessa ärenden³⁶.

Dessutom har EU-kommissionen enligt EU:s regler för statligt stöd (artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget) inlett en formell utredning för att granska om lägre skatt för onlinekasinon jämfört med traditionella kasinon i Danmark är förenligt med fördragets regler³⁷.

Sekundärrättsliga bestämmelser som har relevans för onlinespel

När det gäller sekundärrättsliga bestämmelser i EU-lagstiftningen regleras speltjänster inte av sektorspecifika regler på EU-nivå men omfattas ändå av ett antal EU-rättsakter³⁸. Följande texter är särskilt viktiga i det avseendet³⁹: direktivet om audiovisuella medietjänster⁴⁰, direktivet om otillbörliga affärsmetoder⁴¹, direktivet om konsumentskydd vid distansavtal⁴², direktivet om åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism⁴³, dataskyddsdirektivet⁴⁴, direktivet om integritet och elektronisk kommunikation⁴⁵ och direktivet om ett gemensamt system för mervärdesskatt⁴⁶. I andra fall har speltjänster uttryckligen uteslutits från unionsrättens omfattning. Det gäller e-handelsdirektivet⁴⁷ och tjänstedirektivet⁴⁸.

Frågor:

- (5) Vilka, om några, rättsliga eller praktiska problem uppkommer enligt din åsikt på grund av nationella domstolars och Europeiska unionens domstols rättspraxis för onlinespel? Mer specifikt, finns det några problem med rättslig säkerhet på din nationella och/eller på EU-marknaden när det gäller sådana tjänster?
- (6) Anser du att befintliga nationella bestämmelser och EU:s sekundärrättsliga bestämmelser som kan tillämpas på onlinespel reglerar dessa speltjänster tillräckligt väl? Mer specifikt, anser du att samstämmigheten och konsekvensen är säkrad mellan å ena sidan medlemsstaternas mål för den offentliga politiken inom detta område och å andra sidan de nationella åtgärder som är i kraft och/eller allmänhetens beteende eller beteendet hos privata aktörer som erbjuder speltjänster online?

³⁶ Se IP/10/504 (Italien) och IP/10/1597 (Frankrike). Kommissionen har också avslutat ett ärende mot Österrike (inget IP).

³⁷ Mål C35/2010 – DA – Beskattning Internetspel i den danska lagen om spelskatter. JOCE C/22/2011, 22.01.2011 och IP/19/1711. Se även kommissionens arbetsdokument, avsnitt 2.3.

³⁸ Se avsnitt 2.1 i kommissionens arbetsdokument.

³⁹ För en mer fullständig förteckning över EU:s sekundärrätt, se kommissionens arbetsdokument.

⁴⁰ EUT L 95, 15.4.2010, s. 1.

⁴¹ EUT L 149, 11.6.2005, s. 22.

⁴² EGT L 144, 4.6.1997, s. 19.

⁴³ EUT L 309, 25.11.2005, s. 15.

⁴⁴ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁴⁵ EGT L 201, 31.7.2002, s. 37.

⁴⁶ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁴⁷ EGT L 178, 17.7.2000, s. 1.

⁴⁸ EUT L 376, 27.12.2006, s. 36

2. VIKTIGA POLITISKA FRÅGOR FÖR DETTA SAMRÅD

De följande avsnitten av grönboken behandlar viktiga frågor i samband med en effektiv och rättvis tillsyn av onlinespeltjänster. Det är inte säkert att frågorna behandlas uttömmande. De kan delas in i fyra kategorier: konceptuella/organisatoriska frågor, samhällsfrågor, frågor som rör ordningen i samhället och ekonomiska frågor/goda ändamål.

De överväganden och frågor som utvecklas nedan och som gäller organisationen eller tillsynen av sektorn för onlinespel påverkar inte medlemsstaternas stora utrymme för egen bedömning när det gäller tillsynsstrategin för denna verksamhet, inklusive hur intäkterna från spelverksamhet ska användas. Diskussionen om exempelvis tillstånd bygger inte på antagandet att det finns ett krav enligt lag på att medlemsstaterna ska tillåta onlinespel eller öppna sina marknader för privata aktörer. Medlemsstaterna har frihet att välja strategi för denna sektor inom ramarna för de principer som fastställs genom Europeiska unionens domstols rättspraxis.

2.1. Definition och organisation av onlinespeltjänster

Definitioner

Termen "onlinespel" täcker in ett stort antal varierande speltjänster, bland annat tillhandahållande av sportvadhållning online (inklusive hästkapplöpning), kasinospel, spread betting, mediespel, säljfrämjande spel, speltjänster som drivs av och för erkända välgörhetsorganisationer och icke vinstdrivande organisationers räkning och lotterier.

Internet (och andra interaktiva tekniska plattformar, t.ex. m-handel⁴⁹ eller IPTV) används för att a) erbjuda speltjänster till konsumenter, b) göra det möjligt för konsumenter att slå vad eller spela mot varandra (t.ex. "betting exchange" eller onlinepoker) eller c) som distributionsteknik (t.ex. för köp av lotter direkt online).

Den etablerade definitionen av spelverksamhet i allmänhet i EU:s sekundärrättsliga bestämmelser är den som ligger till grund för att sådana tjänster inte omfattas av e-handelsdirektivet:

"spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar."

I senare texter, t.ex. tjänstedirektivet och senast i direktivet om audiovisuella medietjänster, är en något annorlunda definition "hasardspel med en penninginsats, inklusive lotterier och vadslagning och andra former av speltjänster"⁵⁰. Kasino definieras inte i direktivet om åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

Beroende på utfallet av detta samråd är kommissionens preliminära ståndpunkt att den vidare definitionen enligt e-handelsdirektivet ska behållas för spel och bör kombineras med den för informationssamhällets tjänster enligt direktiv 98/34/EG, vilket innebär att följande gemensamma definition för onlinespeltjänster ska tillämpas för det aktuella samrådet:

⁴⁹ Mobilhandel – genomförs med användning av mobil åtkomst till datormedierade nätverk med hjälp av en elektronisk anordning (t.ex. en mobiltelefon).

⁵⁰ I ett förslag till en förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden, KOM(2001) 546 slutlig gjorde kommissionen åtskillnad mellan hasardspel och skicklighetsspel.

Onlinespeltjänster är alla tjänster som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inklusive lotterier och vadhållning som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran⁵¹ av en tjänstemottagare.

Frågor:

- (7) Hur skiljer sig definitionen ovan av onlinespel från definitionerna på nationell nivå?**
- (8) Betraktas speltjänster som erbjuds av medierna som hasardspel på nationell nivå? Finns det en skillnad mellan säljfrämjande spel och spel?**
- (9) Erbjuds gränsöverskridande onlinespeltjänster i tillståndspliktiga lokaler särskilt avsedda för spel (t.ex. kasinon, spelhallar eller hos en bookmaker) på nationell nivå?**

Etablering av och tillstånd för onlinespeltjänster

Enligt den rättspraxis domstolen har utvecklat inom ramen för artikel 49 i EUF-fördraget är begreppet etablering mycket vittomfattande och innebär en möjlighet för EU-medborgare att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten och dra fördel av detta. Begreppet befrämjar således det ekonomiska och sociala utbytet inom gemenskapen⁵². För att bestämmelserna om etableringsrätt ska bli tillämpliga krävs dock i princip en ständig närvaro i värdmedlemsstaten⁵³. En sådan ständig närvaro kan t.ex. vara ett kontor som har inrättats för att följa sport eller ett marknadsföringskontor för att främja gränsöverskridande speltjänster eller erbjuda lokal kundsupport.

Enligt e-handelsdirektivet⁵⁴ är etableringsorten för ett företag som erbjuder informationssamhällets tjänster den ort där företaget utövar sin näringsverksamhet. Därför är etableringsorten varken den ort där utrustningen för webbplatsen finns eller den ort från vilken det går att nå webbplatsen. I fall där det är svårt att avgöra från vilken av flera olika etableringsorter en viss tjänst tillhandahålls ska den ort där företaget har sitt centrum för verksamheter i samband med den tjänsten vara den avgörande faktorn. Eftersom ett företag kan använda en eller flera servrar eller en ”molnbaserad”⁵⁵ infrastruktur och eftersom det kan växla och flytta om servrar inom en mycket kort tidsperiod kan en server inte betraktas som en säker koppling för att fastställa ett företags etableringsort i förhållande till en viss onlinetjänst.

Nationella lagar sätter ibland kvantitativa gränser för det antal tillstånd som kan innehas för onlinespeltjänster eller kan t.o.m. förbjuda sådana tjänster helt inom sina jurisdiktioner (t.ex. ett förbud eller ett rättsligt eller de facto monopol för en eller flera kategorier av speltjänster). Andra medlemsstater sätter inga gränser för det sammanlagda antal tillstånd som får utfärdas – ett tillstånd beviljas varje onlineaktör som uppfyller ett antal villkor som finns angivna i

⁵¹ På distans och på individuell begäran innebär en direkt onlinebegäran från mottagaren till den som erbjuder onlinespeltjänster utan någon mellanhand som butikspersonal vid en försäljningspunkt. I den mån distanstransaktionen äger rum via ett nätverk av fysiska personer som fungerar som mellanhänder på elektronisk väg omfattas den inte av denna definition.

⁵² Mål C-55/94, REG 1995, s. I-4165

⁵³ Mål C-386/04, REG 2006, s. I-8203

⁵⁴ E-handelsdirektivet, citerat i fotnot 46, skäl 19.

⁵⁵ Ett moln är en plattform eller infrastruktur som gör det möjligt att utföra koder (tjänster, tillämpningar osv.) på ett reglerat och elastiskt sätt.

lagar eller bestämmelser. Tillstånden kan gälla begränsad tid eller beviljas tills vidare. Inom EU finns det största antalet tillstånd för onlinespelaktörer i Malta (ca 500 tillstånd 2009).

Den gällande tillsynssituationen i medlemsstaterna innebär att aktörer som erbjuder samma typ av onlinespeltjänster (t.ex. sportvadhållning) i olika medlemsstater måste ansöka om tillstånd i var och en av dessa medlemsstater. Vissa medlemsstater erkänner tillstånd utfärdade i andra medlemsstater som anmäls till dem (vitlistning) och tillåter sådana godkända leverantörer att erbjuda sina onlinespeltjänster på deras territorier utan något ytterligare tillstånd. Andra medlemsstater kan ta hänsyn till sådana tillstånd när de utfärdar sina egna tillstånd till sådana aktörer men tillämpar dubbla tillståndssystem, vilket innebär att varje aktör, oavsett om denne verkar i en annan medlemsstat, måste få tillstånd på deras territorium innan aktören kan erbjuda onlinespeltjänster.

Fråga:

- (10) Vilka är de största fördelarna/svårigheterna med att det finns parallella nationella system som skiljer sig åt sinsemellan för beviljande av tillstånd och praxis för att bevilja tillstånd för onlinespeltjänster?**

2.2. Relaterade tjänster som utförs och/eller används av leverantörer av onlinespeltjänster

Ett antal tjänster, bland annat marknadsförings- och betalningstjänster, används av spelaktörer för att främja eller underlätta onlinespel. Vissa av tjänsterna omfattas av bestämmelser i sekundärrätten.

Främjande av onlinespel – kommersiella budskap

Leverantörer av onlinetjänster använder kommersiella budskap för att främja sina tjänster, relaterade produkter och sin image hos konsumenter och/eller distributörer. Kommissioner tolkar det som att följande kommersiella budskap är de som oftast används:

- (1) TV-reklam
- (2) Annonser i tryckt press
- (3) Kommersiella budskap online
- (4) Säljfrämjande åtgärder
- (5) Direktmarknadsföring (inklusive direktadresserad post, främst genom e-postmeddelanden och sms till registrerade kunder, t.ex. personliga uppföljningskontakter)
- (6) Sponsringsavtal

Kommissionen är medveten om att det i många medlemsstater finns begränsningar för sådana kommersiella budskap, från rena förbud till bestämmelser om vad annonser i medierna om onlinespeltjänster får innehålla. Kommissionen välkomnar synpunkter på sådana begränsningar (punkterna 1 och 2 ovan) men vill främst inrikta samrådet på vissa former av kommersiella budskap, punkterna 3–6.

– *Kommersiella budskap online*

Webbannonser och snabbmeddelanden på andra webbplatser än spelwebbplatser är två former av internetannonsering som är avsedd att styra om trafiken till onlinespeltjänster. Därför visas annonser och meddelanden på webbplatser som inte är avsedda för onlinespeltjänster. De omfattas inte av e-handelsdirektivet men av direktivet om otillbörliga affärsmetoder 2005/29/EG och, när det gäller användning av säljfrämjande onlinebudskap som innebär insamling och behandling av personuppgifter, dataskyddsdirektivet 95/46/EG och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation 2002/58/EG.

– *Säljfrämjande åtgärder*

Säljfrämjande åtgärder omfattar alla typer av rabatter: premieerbjudanden, gratis gåvor, säljfrämjande tävlingar och säljfrämjande spel. De är viktiga mångsidiga verktyg som kan anpassas efter olika omständigheter: komma in på marknader med innovativa produkter, främja kundernas lojalitet, stimulera kortsiktiga konkurrensåtgärder eller snabbt reagera på förlorade försäljningsandelar. En av de vanligaste säljfrämjande åtgärderna är användning och förmedling av registrerings- och insättningsbonusar, dvs. att en spelare som öppnar ett konto får en penningssumma eller att extra medel läggs till när en redan registrerad kund gör en insättning).

Säljfrämjande åtgärder som rör onlinespeltjänster regleras av såväl direktivet om otillbörliga affärsmetoder 2005/29/EG som av dataskyddsdirektivet 95/46/EG och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation 2002/58/EG.

– *Direktmarknadsföring*

Alla aktörer inom onlinespel använder direktmarknadsföringsstrategier (via post, telefon, internet och direktsvar) eftersom sådana strategier anses vara ett nödvändigt verktyg för företag både för att kontakta, informera och behålla kunder och för att tillhandahålla kundservice. Direktmarknadsföring regleras av distansförsäljningsdirektivet 97/7/EG, direktivet om otillbörliga affärsmetoder 2005/29/EG, dataskyddsdirektivet 95/46/EG och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation 2002/58/EG. Direktmarknadsföring kan innefatta marknadsföring från spelare till spelare och kan kombineras med säljfrämjande åtgärder.

– *Sponsring*

Sponsring innebär ett kommersiellt avtal genom vilket en sponsor för ömsesidig nytta för sponsorn och den sponsrade parten förbinder sig att tillhandahålla finansiering eller annat stöd för att etablera en koppling mellan sponsorns image, varumärken, varor eller tjänster och en sponsrad part i utbyte mot att få använda kopplingen i sin marknadsföring och/eller för att beviljas vissa överenskomna direkta eller indirekta förmåner⁵⁶. Sponsring är centralt för marknadsföringsstrategin för leverantörer av onlinespeltjänster, oavsett om det rör sig om nationella lotterier eller kommersiella aktörer.

Fråga:

(11) Med fokus på de kategorier som tas upp ovan, hur regleras de kommersiella budskapen för (online)speltjänster på nationell nivå? Finns det speciella problem med sådana gränsöverskridande kommersiella budskap?

– *Onlinebetalningstjänster, utbetalningar och kundidentifiering*

Eftersom det ännu inte finns några verkligt effektiva tjänster för mikrodistanbetalning kräver onlinespelaktörerna normalt att deras kunder sätter in medel på spelarkonton innan de spelar. Insättningarna kan göras med kreditkort, e-plånböcker, banköverföring, förbetalda kort eller kontantöverföringar.

Betalningsmetod	Beräknad procentandel ⁵⁷
Kreditkort (inklusive Maestro)	64-65%
E-plånböcker	12-14 %
Banköverföringar	11-13%
Förbetalda kort	9-11%

Onlinespelsaktörerna tillämpar normalt ytterligare begränsningar, t.ex. för insättning och uttag från spelarkontona. Uttagsbegränsningarna varierar från en fast gräns till krav på att spelaren kontaktar en bank personligen för att kunna ta ut stora summor från spelarkontot.

Vissa aktörer kräver att samma betalningsmetod används för insättningar och uttag (ett s.k. slutet system).

⁵⁶ ICC:s sponsringsregler (2003)
<http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/pages/ICC%20Consolidated%20Code%20MA%20Swedish.pdf>.

⁵⁷ EU-kommissionens beräkningar baserade på information från aktörer som godtar insättningar från kunder som är bosatta i en annan medlemsstat (februari 2010).

Speltjänster som tillhandahålls via mobiltelefon eller IPTV medför dessutom sändningsavgifter kopplade till fakturorna för telefonitjänster.

Frågor:

- (12) **Finns det särskilda nationella bestämmelser för betalningssystemen för onlinespeltjänster? Hur bedömer du dem?**
- (13) **Är spelarkonton ett nödvändigt krav för verkställighet och för att skydda spelarna?**

Kundidentifiering krävs främst för att skydda minderåriga, förhindra bedrägerier, kontrollera att kunderna är de de utger sig för att vara och för att förhindra penningtvätt. Kundidentifiering kan medföra problem som specifikt gäller den inre marknaden när tjänsteleverantören och kunden finns på olika orter och även på grund av att det i dagsläget inte finns något ömsesidig erkännande av elektronisk identifiering och autentisering inom EU⁵⁸. Däremot har etablissemang som erbjuder hasardspel i fysiska lokaler möjlighet att begära att få se ID-kort och genomföra en personlig identifiering i spellokalen.

I dag bygger aktörer inom onlinespel sin kundidentifiering på:

- Tidigare identifieringar som har gjorts av leverantörer av betalningstjänster, eftersom de flesta betalningsalternativ kräver att kunden har ett bankkonto.
- Egna kontroller genom information och dokument som begärs in från den potentiella kunden.
- Kontroller genom leverantörer av verifieringstjänster som måste uppfylla skyldigheter enligt EU:s dataskyddslagstiftning.

Tester med anonyma kontrollanter som har genomförts av aktörer med tillstånd tyder på att det finns mycket få svagheter som kan medföra att minderåriga kan spela och ta ut vinster⁵⁹. En ålderskontroll görs innan en ny kund kan börja spela. Det har föreslagits att en ålderskontroll även vid utbetalning skulle kunna fungera som en ytterligare avskräckande åtgärd för minderåriga som tänker försöka registrera sig.

Fråga:

- (14) **Vilka befintliga nationella regler och metoder finns det för kundkontroll och tillämpning av kontrollen på onlinespeltjänster, och är dessa regler och metoder förenliga med dataskyddsbestämmelserna? Hur bedömer du dem? Finns det särskilda problem med kundidentifiering i samband med gränsöverskridande verksamhet?**

2.3. Mål av allmänintresse

Kommissionen har full respekt för närhetsprincipen och är medveten om att medlemsstaterna har utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att skydda mål av allmänintresse i enlighet med fördraget.

⁵⁸ Se även ”En digital agenda för Europa”, KOM(2010) 245 av den 19 maj 2010.

⁵⁹ *Gambling Commission* i Storbritannien genomför ett rullande program med anonyma kontrollanter av webbplatser som en del av sin efterlevnadskontroll, se www.gamblingcommission.gov.uk/.

Detta avsnitt behandlar följande tre mål av allmänintresse som i olika grad kan ha relevans för medlemsstaternas nationella politik för onlinespel: konsumentskydd (2.3.1), ordningen i samhället (2.3.2) och finansiering av det som medlemsstaterna definierar som verksamheter av allmänintresse (2.3.3).

2.3.1. Konsumentskydd

De rön kommissionen har tillgång till på det här stadiet tyder på att majoriteten av spelare inte har några spelproblem. Men full hänsyn måste tas till de spelare som har problem, med tanke på de sociala kostnaderna för spelaren, hans eller hennes familj och samhället som helhet. Alla spelare måste skyddas mot bedrägliga tjänster. Därför försöker tillsynsmyndigheterna se till att alla spel som erbjuds är kontrollerade, rättvisa (dvs. att slumpgeneratorer följer tekniska standarder och är i linje med reglerna för varje spel) och fria från brottslighet. Öppenhet är nyckeln.

Problemspelande

Behovet av att skydda spelare och förhindra spelproblem anges som motiv för att begränsa möjligheterna att erbjuda konsumenterna onlinespel.

Problemspelande beskrivs ofta som en drift att spela trots skadliga negativa konsekvenser av spelandet eller trots att man vill sluta spela. För att bedöma omfattningen av spelproblem i ett lands befolkning genomförs omfattande undersökningar, så kallade prevalensstudier. De två mest använda screeningsinstrumenten för identifiering av problemspelare är DSM-IV⁶⁰ och SOGS⁶¹. Utifrån svaren på ett antal frågor definieras spelaren som en problemspelare (SOGS) en potentiell patologisk spelare (DSM-IV) eller trolig patologisk spelare (SOGS och DSM-IV), som även kallas spelberoende (se nedan).

Kommissionen känner till den nationella studier om prevalensen av problemspelande i åtta medlemsstater⁶² och ytterligare sju⁶³ har genomfört vissa studier av begränsad omfattning (antingen regionalt eller för vissa ålderskategorier, oftast ungdomar). Omfattningen av problemspelande i de åtta medlemsstater som har genomfört nationella prevalensstudier varierar från 0,5 % av hela befolkningen i Storbritannien till 6,5 % i Estland⁶⁴. När det gäller prevalensen av problemspelande inom området onlinespel i EU är det bara fyra medlemsstater⁶⁵ som tillhandahåller statistik på nationell nivå. Tre⁶⁶ övriga medlemsstater har mer begränsad information (undersökningar av begränsad omfattning, som har genomförts på en viss åldersgrupp eller gäller en viss typ av onlinespel).

Studierna tyder på att följande *faktorer* har störst betydelse för problemspelande:

- (1) Frekvens. Ju kortare tid mellan själva spelet och möjligheten att satsa, desto större risk.

⁶⁰ DSM-IV, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed. för sjukligt spelande, American Psychiatric Association, 1994. Femte upplagan av DSM-V (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) planeras till maj 2013.

⁶¹ *The South Oaks Gambling Screen*, Lesieur & Blume, 1987. Båda verktygen (DSM och SOGS) finns även i versioner anpassade för ungdomar: DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile) och SOGS-RA (revised for adolescents).

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE och UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO och SK.

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

⁶⁵ BE, EE, NL och UK.

⁶⁶ FI, DE och MT.

- (2) Tidpunkten för utbetalning. Tiden från det att man satsar till resultatet. Ju kortare tid, desto större risk.
- (3) Tillgänglighet och social miljö.
- (4) Jaga förluster eller vara nära att vinna. Ju större utbetalning och sannolikhet att vinna, desto större blir illusionen att förlorade insatser kan vinnas tillbaka och därmed risken (detta är också kopplat till "spänning" eller "drömeffekten").
- (5) Upplevda färdigheter och "engagemang". Möjligheten att bli delaktig i det evenemang spelet/vadhållningen gäller och att använda sina egna färdigheter för att bedöma vinstchansen ger bevis för "nästan miss"-psykologi. Därmed stärks känslan av att man har kontroll över spelet och risken ökar. Detta inkluderar variation av insatsen. Observera att denna effekt kan förstärkas när ett visst inslag av skicklighet i stället för enbart slumpen uppfattas som en egenskap hos spelet.
- (6) Kommersiella budskap som kan påverka sårbara grupper.

I detta avseende kan olika typer av spel eller olika typer av vadhållning utgöra olika hög risk för spelare. Enarmade banditer som ger snabb utbetalning, skraplotter och kasinospel betraktas oftast som mest problematiska i detta avseende. Lotterier som drivs på veckobasis betraktas som mindre riskabla (även om faktor 4 enligt ovan gäller för dem) än spel som bygger på kortare intervall (på grund av faktorerna 1 och 2). För sportvadhållning och poker anses den risk som identifieras under punkt 5 ovan vara mest relevant. Sportvadhållning "live" medför dessutom den risk som tas upp i punkt 1.

Fråga:

- (15) **Har du bevis för att de faktorer som listas ovan har en koppling till och/eller är centrala för utveckling av problemspelande eller överdriven användning av onlinespeltjänster? (Rangordna faktorerna om det går).**

Hittills har de *instrument* som medlemsstaterna har använt för att försöka begränsa överdrivet ”problemspelande” via onlinetjänster varit desamma som tillämpas för allt spel, dvs.

- (1) åldersgränser,
- (2) egenbegränsning (ekonomisk och tid) och egenuteslutning,
- (3) information/varningar/egentester (lättare att använda online än för traditionellt spel),
- (4) förbud mot krediter,
- (5) verklighetskontroller,
- (6) krav på omsorg från onlineaktörens sida,
- (7) begränsning av vissa former av spel eller vadhållning som anses vara de mest riskabla (t.ex. kasinospel eller att för sportvadhållning begränsa vaden till slutresultat), och
- (8) annat (t.ex. begränsningar för kommersiella budskap – begränsningar av användningen av vissa medier, säljfrämjande åtgärder och registreringsbonusar eller gratis övningsspel).

Fråga:

- (16) Har du bevis för att de instrument som listas ovan är centrala och/eller effektiva när det gäller att begränsa problemspelande via onlinespeltjänster? (Rangordna faktorerna om det går).**

Spelberoende

Där sådan information finns att tillgå verkar frekvensen av sannolikt spelberoende variera från 0,3 % till 3,1 % av hela befolkningen⁶⁷. Vissa specialister betraktar patologiskt spelande (spelberoende) som en impulskontrollstörning⁶⁸ och menar att det därför inte rör sig om ett beroende. Nya studier har dock visat likheter mellan spel och substansmissbruk⁶⁹. Såsom nämns i avsnitt 3.1 går det att med hjälp av screeningsverktyg som används i undersökningar identifiera personer som har svåra problem med sitt spelbeteende. Det finns motstridiga åsikter om onlinespelandets beroendeskapande potential. Även om distansspelande uppfyller kriterierna tillgänglighet och åtkomlighet, vilket gör det lättare att spela ofta än i fysiska spellokaler, är det svårt att påvisa direkta samband mellan distansspelande och sannolikheten för att bli spelberoende.

Onlinespel ger aktörerna mer sofistikerade möjligheter att spåra varje spelares transaktioner jämfört med traditionellt spel. Till skillnad från prevalensstudier ger data för onlinespel möjlighet till studier av spelarens verkliga beteende. En studie av beteendet vid onlinespel som genomfördes av Division on Addiction, Cambridge Health Alliance, en samarbetspartner till Harvard Medical School⁷⁰, utifrån en långtidsanalys av individuell spelaktivitet inom ett slumpmässigt prov på nästan 50 000 onlinekasinospelare från 80 länder och nästan lika många deltagare i sportvadhållning online visade att 99 % av de kunder som deltog i

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

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

⁶⁹ Utkast till DSM-V, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th Ed., American Psychiatric Association, planerad publicering 2013.

⁷⁰ Studien genomfördes inom ett forskningspartnerskap med bwin, som gjorde sin kunddatabas tillgänglig.

sportvadhållning inte visade något ovanligt spelbeteende, jämfört med 95 % av onlinekasinospelarna⁷¹.

I den rapport som sammanställdes inför det svenska ordförandeskapet 2009⁷² nämns att även om viss forskning tyder på ett positivt samband mellan åtkomlighet och spelberoende bekräftas detta samband inte alltid av tillgängliga empiriska data. Där det har varit möjligt att jämföra resultaten av prevalensstudier genomförda för 7-10 år sedan (när onlinespel inte var lika populärt) med resultaten av nyare studier har prevalensen av spelberoende varit oförändrad⁷³.

Även i den brittiska spelprevalensstudie som genomfördes för Gambling Commissions räkning 2007 fann man att beroendefrekvenserna för onlinespel i Storbritannien var lägre än för vissa typer av spel i fysiska spellokaler och att beroendet snarare verkade vara kopplat till införandet av nyare och därmed "attraktivare" typer av spel, oavsett om det gällde onlinespel eller inte⁷⁴.

Kommissionen noterar att de flesta webbplatser för onlinespel som finns och är tillåtna i EU har hyperlänkar till hjälplinjer eller organisationer som arbetar med problemspelare. Men även om 15 medlemsstater har genomfört nationella eller regionala prevalensstudier, finns det begränsat med information att tillgå om de relevanta politiska reaktionerna på dessa studier (t.ex. lansering av utbildningskampanjer eller mer resurser till förebyggande åtgärder eller behandling) eller om i vilken grad problemspelare har tillgång till behandling⁷⁵.

Frågor:

- (17) Har du bevis för (t.ex. studier, statistiska uppgifter) om spelproblemets omfattning på nationell nivå eller EU-nivå?**
- (18) Finns det erkända studier eller forskningsrön som visar att onlinespel sannolikt är mer eller mindre skadligt än andra former av spel för personer som riskerar att utveckla ett patologiskt spelmönster?**
- (19) Finns det rön som pekar på vilka former av onlinespel (typer av spel) som är mest problematiska i detta avseende?**
- (20) Vad görs på nationell nivå för att förebygga problemspelande? (T.ex. se till att problemspelande upptäcks tidigt)?**
- (21) Finns det behandling för spelberoende på nationell nivå? Om det finns, i vilken grad bidrar aktörerna inom onlinespel till finansieringen av förebyggande åtgärder och behandling?**

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

⁷² Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Europeiska unionens råd. Bryssel, 2009.

⁷³ Till exempel Finland och Storbritannien.

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

⁷⁵ Endast 4 medlemsstater (AT, EE, FI och UK) tillhandahöll information till kommissionen om problemspelande inom ramen för kommissionens studie *Study on gambling services in the EU Internal Market*, kapitel 9.9, s. 1453, som citeras ovan.

(22) Vilken nivå av omsorg kräver de nationella bestämmelserna inom detta område? (T.ex. registrering av onlinespelares beteende för att hitta personer som sannolikt är spelberoende?)

Skydd av minderåriga och andra sårbara grupper

Alla medlemsstater försöker på olika sätt genom sina bestämmelser skydda minderåriga, dvs. barn och ungdomar, mot riskerna med spel i allmänhet⁷⁶. Åldersgränser för spel kan fastställas i lagar eller i tillståndsvillkor, och aktörer (inklusive återförsäljare/generalagenter) måste göra ålderskontroller. Åldergränserna i enskilda medlemsstater kan dessutom variera mellan olika speltjänster.

Frågor:

- (23) Är åldersgränserna för åtkomst till onlinespeltjänster i din medlemsstat eller någon annan medlemsstat adekvata för att uppnå det önskade syftet?**
- (24) Tillämpas ålderskontroller online och hur fungerar de jämfört med personlig identifiering ”ansikte mot ansikte”?**

Minderårigas åtkomst till betalningssystem

System för betalningsbehandling kan vare effektiva för att förhindra att minderåriga får åtkomst till onlinespeltjänster. Även om personer under 18 års ålder kan öppna bankkonton finns det begränsningar. Många olika dokument och identitetsbevis måste visas upp och som regel måste en förälder eller vårdnadshavare följa med den minderåriga kontohavaren till banken (föräldrakontroll). Normalt har yngre personer inget rättsligt ansvar för sina skulder. Därför är det osannolikt att de ska beviljas kredit på ett bankkonto, och ansökningar om kreditkort från personer under 18 års ålder avslås. Därför tillämpar banken eller finansieringstjänsten en extra nivå av ålderskontroll innan en ung spelare kan öppna ett spelarkonto hos en onlinespelaktör.

Insatserna kan dock och kommer i allt högre grad att betalas via en mobiltelefon (läggs till på fakturan), t.ex. genom ett sms eller ett samtal till ett telefonnummer med förhöjd taxa, och i detta fall kan det vara lättare för minderåriga att spela.

– Minderåriga och marknadsföring av onlinespel

Eftersom medlemsstaternas myndigheter (och aktörerna) försöker förhindra att minderåriga får åtkomst till onlinespeltjänster försöker de också kontrollera marknadsföring av och säljfrämjande åtgärder för sådana tjänster. Exempel på begränsningar är bland annat regler som kräver att marknadsföring av sådana tjänster inte

- riktar sig till personer som är yngre än den nationella gränsen för deltagande i spel,
- sänds (via tv eller radio) eller förmedlas genom särskilda program som riktar sig till yngre i vanliga kanaler, eller under vissa tidsperioder före och efter sådana program,
- innefattar eller visar en person som verkar vara yngre än den nationella gränsen för deltagande i spel,
- på annat sätt appellerar till barn eller unga, t.ex. genom att ha kopplingar till ungdomskultur eller förmedlas av en kändis (t.ex. tröjor med reklam för en onlinespelsaktör), eller

⁷⁶

Myndighetsåldern i alla medlemsstater förutom Österrike är 18 år (19 år i Österrike).

- visas nära områden där barn visas (t.ex. reklampelare nära skolor).

Fråga:

(25) Hur regleras de kommersiella budskapen om speltjänster för att skydda minderåriga på nationell nivå och på EU-nivå? (T.ex. gränser för säljfrämjande spel som är utformade som onlinekasinospel, sportspönsring, varor (t.ex. tröjor, datorspel m.m.) och användning av sociala onlinenätverk eller videodelning för marknadsföringsändamål.

- *Andra sårbara typer av spelare*

Andra spelare kan vara sårbara på grund av

- *sin finansiella situation*, t.ex. spelare med låg inkomst,
- *oerfarenhet*, särskilt unga vuxna (18-21) och/eller de som inte är medvetna om riskerna med problemspelande,
- *tidigare spelberoende eller beroende* av kemiska substanser eller av beteenden (spel i fysiska spellokaler),
- *lättillgängliga spel* genom försäljningsagenter eller anställda hos leverantörer av speltjänster eller underleverantörer, och
- *annan frekvent exponering för spel och/eller starka kopplingar till föremål för vadhållning*, vilket kan innefatta personer anställda inom hästkapplopningsbranschen, idrottsmän (amatörer och proffs), tränare, domare, aktiemäklare m.fl.

Fråga:

(26) Vilka nationella bestämmelser om tillståndsvillkor och kommersiella budskap för onlinespeltjänster tar hänsyn till dessa risker och försöker skydda sårbara konsumenter? Hur bedömer du dem?

2.3.2. Ordningen i samhället

Förhindra bedrägerier

Alla medlemsstater försöker förhindra bedrägerier och orättvisa spel. Den nationella lagstiftningen syftar till att skydda konsumenter (från bedrägliga och kriminella aktörer), aktörer (från bedrägliga spelare eller spelarsyndikat) och dem som organiserar evenemang. Bland exemplen finns: otillåten användning av kreditkort, som även kan ha samband med "identitetsstöld" och "riggade matcher" (riggade evenemang), där en individ eller en grupp av individer (som typiskt har kopplingar till organiserad brottslighet) försöker påverka resultatet av ett evenemang (t.ex. ett sportevenemang eller ett kortspel)⁷⁷. Bedrägeri föreligger också när en grupp spelare står i maskopi med varandra för att lura en annan spelare (t.ex. riggade pokerbord).

Kommissionen har identifierat följande tre typer av bedrägerier som man vill samråda om:

⁷⁷ Exempelvis har kriminella organisationer baserade i Kina och Kroatien varit involverade i att rigga matcher i BE, DE och FI.

- Spelare får inte sina vinster. Typiska exempel är bland annat ”lotteribedrägerier” där en aktör utan tillstånd kontakter konsumenter och ber dem betala in en summa pengar (administrationsavgift) eller lämna personuppgifter (bankuppgifter) innan vinsten kan betalas ut. I samband med sådana bedrägerier används ofta falska hänvisningar till tillstånd utfärdade av europeiska spelmyndigheter⁷⁸.
- Identitetsstöld och dataskyddsrelaterade problem. Dessa involverar otillåten användning av någon annans personuppgifter för att anta dennas identitet och på så sätt få tillgång till resurser eller skaffa kredit och andra förmåner i den personens namn.
- Manipulation av resultat genom manipulation av den programvara som används i samband med spelet eller genom att man mutar personer som deltar i organisationen av spelet eller evenemanget.

Frågor:

- (27) **Känner du till studier och/eller statistik för bedrägeri och onlinespel?**
- (28) **Finns det regler för kontroll, standardisering och certifiering av spelutrustning, slumpgeneratorer eller annan programvara i din medlemsstat?**
- (29) **Vilka metoder anser du är bäst för att förhindra olika typer av bedrägerier (från aktörer mot spelare, från spelare mot aktörer och mellan spelare) och underlätta klagomålsförfaranden?**
- (30) **När det gäller sportvadhållning och riggade resultat, vilka nationella bestämmelser gäller för onlinespelaktörer och personer som är involverade i sportevenemang/spel i samband med dessa frågor, särskilt för att förhindra ”intressekonflikter”? Kan du till några data om eller studier av problemets omfattning?**
- (31) **Vilka frågor anser du borde prioriteras?**
- (32) **Vilka risker finns det för att aktörer som erbjuder (online)sportvadhållning och som har ingått ett sponsringsavtal med en idrottsklubb eller en idrottsorganisation försöker påverka resultatet av ett sportevenemang direkt eller indirekt för sin egen vinning?**

Förhindra penningtvätt

De två extremfallen av penningtvätt är å ena sidan komplexa internationella operationer som är avsedda att dölja den brottsliga bakgrunden till storskalig brottslighet så att personer och egendom förefaller vara lagliga och å andra sidan all verksamhet som döljer, kamouflerar eller använder vinsten från ett brott, oavsett summan (penningtvätt som utförs av förövarna – ibland utgifter – men också brott för att finansiera spelberoende).

När det gäller tekniker för penningtvätt finns det mycket begränsat med information eller bevis som tyder på att onlinespelaktörer med tillstånd i Europa är föremål för penningtvättverksamhet. Däremot finns det ett uppenbart samband mellan penningtvätt och

⁷⁸ Detta ska inte ses som kopplat till fördröjda vinster, när en aktör med tillstånd håller inne vinsterna på grund av tillbörlig aktsamhet utan att ge spelaren tillräcklig information om varför detta görs. Aktören ska i sådana fall förklara varför betalningen innehålls. Den vanligaste förklaringen till sådana fördröjningar är ytterligare kundidentifieringskontroller.

olagliga aktörer. Kommissionen tolkar det som att följande metoder skulle kunna användas för sådana ändamål:

- Onlinespelbolag skulle kunna kreditera vinster eller oanvända medel tillbaka till ett annat konto än det från vilket den ursprungliga vadslagningen gjordes.
- De skulle kunna låta en spelare registrera flera konton hos samma aktör.
- Spel direkt mellan spelare, som nätpoker, där belopp kan överföras mellan både elektroniska och mänskliga spelare som en följd av avsiktliga förluster, till en låg kostnad för spelarna. Sådana spel kan tillåta ”markerdumpning” online. En spelare kan t.ex. sätta in pengar med ett stulet kreditkort och sedan ”dumpa” markerna vid ett bord till en medbrottsling eller till ett annat konto han eller hon har skapat. Sådana aktiviteter kan upptäckas, eftersom principerna är enkla: spelare satsar stort på mycket dåliga händer (och förväntar sig att förlora till sin medbrottsling)⁷⁹.
- Användning av e-pengar som betalningsalternativ eller motsvarande betalningsmedel, t.ex. värdekort⁸⁰ (de som berörs har höga gränser, ingen övervakning efter köp och bristfällig kundidentifiering (KYC – know your customer)). Detta kan innefatta mobiltelefoner som kan användas för betalning och som inte har genomgått en tillräckligt noggrann kundidentifiering.

Frågor:

(33) Vilka fall har visat hur onlinespel kan användas för penningtvätt?

(34) Vilka mikrobetalningssystem kräver särskild tillsyn med tanke på att de används för onlinespeltjänster?

Det tredje direktivet om penningtvätt⁸¹ är tillämpligt både på finanssektorn och andra områden, bland annat kasinon (både fysiska spellokaler och onlinespel).

Ett särskilt problem med tillämpningen av direktivets bestämmelser på onlinespeltjänster är att sådana webbplatser ofta erbjuder ett urval av andra (ej casinorelaterade) speltjänster och att aktörerna kan ha tillstånd i mer än en jurisdiktion.

Utöver sådana allmänna principer är kommissionen medveten om att onlinespelaktörer med tillstånd och nationella tillsynsmyndigheter har infört ett antal operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, bland annat:

- **Tillbörlig aktsamhet avseende kunder** – endast registrerade spelare som har konto hos tillståndsinnehavaren får spela. Ansökningsformulär måste fyllas i som innehåller uppgifter om 1) att spelaren har uppnått den lagstadgade åldern för spel, 2) spelarens identitet, 3) spelarens hemort och 4) en giltig e-postadress till spelaren. Förfarandet för tillbörlig aktsamhet kan innefatta hastighetsanalys (insättningar/handel), geografisk riskanalys, avvikande spelarbeteende, exponering av spelarorganisationer och en policy för att beivra cyberbrott. I alla dessa fall måste spelaren samtycka till att tillhandahålla relevanta personuppgifter för att upprätta ett konto.

⁷⁹ Onlinepokerrum känner till detta bedrägeri och försöker hitta förövarna innan deras utbetalningar godkänns.

⁸⁰ Ett värdekort avser ett monetärt värde på ett kort som inte finns på ett externt registrerat konto och skiljer sig från de värdekort där pengarna finns insatta hos utfärdaren, på liknande sätt som för ett betalkort.

⁸¹ Citeras i avsnitt 1.2.

- **Betalningskontroller** – spelaren ska alltid få alla utbetalningar av vinster (kontobalans) med samma metod som den som ursprungligen användes för att ta emot pengarna (och till det konto där de sattes in). Aktörerna måste också se till att de har kontroll över de kreditkortsnummer och personuppgifter för spelarna som finns lagrade i aktörernas system. Dessutom är det förbjudet med direktbetalningar mellan kunderna.
- **Operativa kontroller** – aktörerna använder kontrollistor och listor som används av bankerna för att identifiera terrorister och personer i politiskt utsatt ställning, dvs. World Check⁸² och ESSA:s (European Sports Security Association⁸³) observationslista. Aktörerna för också statistiska register över transaktionsbeteende, som måste följa EU:s dataskyddsregler, för att kunna identifiera misstänkta aktiviteter. Aktörerna måste tillämpa strängare krav på tillbörlig aktsamhet när gränserna för insatserna är höga. De måste också lämna in rapporter om misstänkta aktiviteter till nationella finanssunderättelseenheter.

Frågor:

- (35) Har du erfarenhet av och/eller bevis för bästa metod för att upptäcka och förhindra penningtvätt?
- (36) Finns det bevis för att risken för penningtvätt via onlinespel är särskilt hög när sådan verksamhet inrättas på sociala webbplatser?

Förhindra andra brott

Andra brott som kan ha samband med onlinespel är bland annat:

- Tillhandahållande av speltjänster som erbjuds av olagliga aktörer (t.ex. kriminella organisationer eller personer). Enligt en fransk rapport om cyberbrottslighet och spel uppskattar man att tusen spelwebbplatser drivs *direkt* av kriminella grupper⁸⁴.
- Otillåtna onlinespel som tillhandahålls av en aktör med tillstånd.
- Skatteflykt (i de fall där användaren är skyldig att betala skatt på vinsterna, vilket innebär att skatteflykt huvudsakligen kan förekomma i samband med vinster från offshore-verksamhet).

Det finns dessutom ett antal typer av brottslig verksamhet som är relevant för många speltjänster men inte är specifik för onlinespel, t.ex. i) riggade matcher eller riggade pokerbord (se ovan), ii) ockerverksamhet, iii) brottslig verksamhet som utförs för att finansiera användning av speltjänster (t.ex. stöld) och iv) finansiering av terrorism.

Fråga:

- (37) Finns det nationella öppenhetskrav för onlinespel? Gäller de för gränsöverskridande tillhandahållande av speltjänster online, och anser du att efterlevnaden av dessa regler kontrolleras effektivt?

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

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

⁸⁴ Det franska institutet (CERT-LEXI) analyserade 70 miljoner webbplatser 2005 och hittade 14823 som erbjöd onlinespel. Endast 2005 webbplatser hade tillstånd.

2.3.3. *Finansiering av välgörenhetsverksamhet och verksamhet av allmänintresse samt av evenemang som sportvadhållning online är beroende av*

Ibland motiveras inskränkningar av speltjänster på nationell nivå med politiska skäl, bland annat finansiering av välgörenhetsverksamhet och verksamhet av allmänintresse. Trots att de system som har inrättats för detta ändamål måste vara förenliga med gällande bestämmelser om statligt stöd är det värt att notera att finansieringen av sådan social verksamhet enligt domstolen inte får utgöra det verkliga skälet till en restriktiv politik utan bara vara en positiv bieffekt⁸⁵. Syftet med sådana inskränkningar är att bidra till finansiering av ”verksamheter av allmänintresse” som samhället som helhet kan ha nytta av. Verksamheter av allmänintresse i medlemsstaterna som i dag kan bedömas ha direkt nytta i detta avseende är konst, kultur, sport⁸⁶, ungdoms-/utbildningsprogram och välgörenhet.

System för att kanalisera intäkter

Finansiering av verksamheter av allmänintresse genom spelintäkter kan organiseras på olika sätt. Den organisation eller det företag som ansvarar för verksamheterna av allmänintresse

- (1) beviljas ett tillstånd⁸⁷ för att erbjuda onlinespeltjänster för att kunna stödja den ”goda saken” som erkänns av relevant tillståndsfärdande myndighet (t.ex. en nationell olympisk kommitté, ett nationellt hästkapplöpningsorgan, en organisation för blindas osv.),
- (2) får medel direkt från en statlig spelaktör (t.ex. ett nationellt lotteri) med en andel som fastställts genom den licens eller den lagstiftning som är tillämplig på aktören,
- (3) får medel från en statlig spelaktör indirekt genom den statliga budget till vilken den statliga aktören har bidragit,
- (4) får medel från en eller flera privata spelaktörer och medlen
 - (a) fastställs genom tillståndet eller lagstiftningen, eller
 - (b) bygger på frivilliga bidrag från aktörerna.
- (5) får ekonomisk kompensation för att använda ett evenemang som organisationen eller företaget organiserar och som kan vara föremål för vadhållning, även om organisationen eller företaget inte är direkt involverat i själva spelaktiviteten,
- (6) får medel via statsbudgeten som består av både statliga medel och medel från kommersiella spelaktörer.

Frågor:

- (38) Finns det andra system för att kanalisera spelvinster till verksamheter av allmänintresse på nationell nivå eller EU-nivå?**

⁸⁵ T.ex. mål C-67/98 (Zenatti) §§ 36-37 och mål C-316/07 (Markus Stoß) § 104. Se även EFTA-domstolens beslut i mål 3/06 (Ladbrokes) §63.

⁸⁶ Se även kommissionens meddelande *Utveckling av idrottens europeiska dimension*. KOM(2011) 12. där det fastställs att man måste ta hänsyn till en hållbar finansiering av idrotten när man behandlar bestämmelser om speltjänster online på den inre marknaden (sidan 9).

⁸⁷ Organisationer eller företag som ansvarar för välgörenhetsverksamhet eller verksamhet av allmänintresse kan i varierande grad få ingå avtal med privata aktörer som tillhandahåller spelplattformen och marknadsför speltjänster (som helt eller delvis driver spelaktiviteterna och får ekonomisk ersättning för detta).

- (39) Finns det en särskild mekanism, t.ex. en fond, för omfördelning av intäkter från statliga och kommersiella onlinespeltjänster till samhällsnyttig verksamhet?
- (40) Återbetalas eller återförs medel för att förhindra och behandla spelberoende?

Kommissionen vill sätta fokus på ytterligare två frågor:

Möjlig förekomst av en princip om avkastning till organisatörer av evenemang

Nationella och internationella sportevenemang används av onlineaktörer för att presentera ett attraktivt urval av speltjänster för sina potentiella kunder. Evenemangen kan dra nytta av sådan spelverksamhet genom att denna skapar ytterligare intresse hos allmänheten och eventuellt också ökar medieexponeringen av evenemanget. Det finns en bred enighet om att sportevenemang som spelverksamhet är beroende av ska ha en rättvis del av vinsten från spelverksamheten i samband med evenemanget.

- När det gäller exempelvis hästkapplöpningar tillämpar vissa medlemsstater ett exklusivt tillstånd för vadhållning på sådana för en viss organisation eller ett visst företag i syfte att se till att omsättningen från vadhållningen, utöver vinster, totalistoravgift och driftskostnader, går till hästsport, hästavel och hästuppfödning. De nationella strukturerna varierar, men stödet till hästkapplöpning och hästsektorn kan vara betydande och uppgå till över 8 % av den totala spelomsättningen i vissa länder. En särskild egenskap hos hästkapplöpning jämfört med andra sporter är att den primärt lockar spelare. Därmed är den i högre grad än andra sportevenemang beroende av att en tillräcklig andel av spelintäkterna återinvesteras i verksamheten. I vissa medlemsstater har traditionen med hästsport, hästavel och hästuppfödning, som alla stöds genom denna kanalisering av spelintäkter, spelat, och fortsätter spela, en viktig ekonomisk roll i landsbygdsområden och kan därför vara kopplad till regional utveckling och territoriella sammanhållningspolitiska mål.
- Andra sporter har en mer blandad intäktsström därför att de lockar en bredare publik och/eller därför att de är mindre lämpliga för speltjänster. Trots det har medlemsstaterna tagit upp frågan om organisatörerna (idrottsorganisationer, lag osv.) ska kunna generera en extra intäktsström genom att leverantörer av speltjänster utnyttjar deras image eller deras evenemang när speltjänster erbjuds för en organiserad idrottstävling. Med tanke på att speltjänsterna inte skulle klara sig utan att utnyttja evenemangen strävar man efter att organisatörerna ska få en rättvis del av avkastningen. Vissa statliga aktörer som erbjuder sportvadhållning inom professionella idrotter måste därmed kanalisera intäkter tillbaka till gräsrotsporterna och på så sätt stödja verksamheter av allmänintresse genom att uppmuntra till deltagande i idrotts- och sportverksamhet i allmänhet. Kommissionen har inlett en EU-studie om finansieringen av idrott på gräsrotsnivå, som ska visa de olika finansieringskällornas verkliga betydelse för gräsrotsidrotten, inbegripet intäkter från speltjänster⁸⁸.

Slutligen kan sportevenemang för vilka sportvadhållning kan organiseras löpa högre risk för att matcher ska riggas, på grund av kriminell verksamhet. En medlemsstat (Frankrike) har inrättat en icke-exklusiv rättighet för sportvadhållning via speltjänster för att bidra till den investering från organisatörer av idrottstävlingar som främst är motiverad av behovet av att säkerställa integritet.

Frågor:

⁸⁸ KOM(2011) 12, s. 9.

- (41) Vilken andel av intäkterna från onlinespel i form av sportvadhållning återförs till sporterna på nationell nivå?**
- (42) Har alla idrotter/sporter möjlighet att få nytta av utnyttjandet av onlinespelsrättigheterna på liknande sätt som hästkapplöpningar och, i så fall, utnyttjas rättigheterna?**
- (43) Finns det utnyttjanderätt för spel som endast är avsedda att säkerställa integritet?**

Risken för ”snålskjuts” genom tillhandahållande av onlinespeltjänster

På grund av att medlemsstaterna har olika nationella kulturtraditioner och historiska traditioner tillämpar de olika system och andelar för att kanalisera spelintäkter. Exempelvis har medlemsstater som inte har någon historia med hästkapplöpningar eller hästuppfödning givetvis inget behov av ett system för att kanalisera intäkter för det ändamålet. Likaledes väljer vissa medlemsstater att finansiera vissa verksamheter av allmänintresse uteslutande genom skatteintäkter medan andra dessutom kan vilja kanalisera spelintäkter för samma ändamål.

Det innebär att när speltjänster erbjuds för olika evenemang som äger rum i andra medlemsstater eller när spelare från en medlemsstat väljer att satsa på speltjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat får detta direkta effekter på de nationella systemen för kanalisering av spelintäkter. Detta gäller särskilt när spelare enbart är inriktade på att hitta den högsta avkastningen. Detta ”snålskjutsproblem” är strängt taget inte begränsat till gränsöverskridande onlinespeltjänster, eftersom spelare i princip alltid kan korsa gränser fysiskt för att komma åt speltjänster, men onlinespeltjänster är ändå ett särskilt fall, eftersom de ändå förstärker denna tänkbara effekt avsevärt.

Effekten kan mildras eller till och med neutraliseras genom att vissa spelare använder vissa speltjänster just därför att de är kopplade till finansiering av verksamheter av allmänintresse. Skälet till detta kan vara att kopplingen till verksamheter av allmänintresse minskar det sociala stigma med spel eller kan vara den primära motiveringen till att använda sådana speltjänster. Med tanke på t.ex. de mycket låga vinstoddsen för vissa typer av speltjänster (t.ex. lågvinstlotterier som erbjuds av välgörenhetsorganisationer) kan man anta att många spelare på sådana spel satsar på dem i stället för på andra typer av speltjänster som erbjuder högre vinstodds primärt därför att de tar hänsyn till att insatsen går till verksamheter av allmänintresse. Denna typ av spelare kan t.o.m. lockas av erbjudanden om sådana onlinespeltjänster från andra medlemsstater som har en starkare direkt koppling till verksamheter av allmänintresse som de vill stödja jämfört med vad de nationella onlinespeltjänsterna erbjuder.

Frågor:

- (44) Finns det rön som tyder på att den risk för gränsöverskridande ”snålskjuts” som beskrivs ovan för onlinespeltjänster minskar intäkterna till nationella verksamheter av allmänintresse genom kanalisering av spelintäkter.**
- (45) Finns det skyldigheter till öppenhet som kan göra spelare medvetna om huruvida och hur mycket leverantörer av speltjänster kanaliserar av sina intäkter till verksamheter av allmänintresse?**

2.4. Tillämpning och relaterade frågor

En otillåten gränsöverskridande marknad kan vara tillgänglig för konsumenter, på grund av antingen tolerans i praktiken eller på grund av att effektiv tillämpning saknas. Effektiv tillämpning är avgörande för om medlemsstaterna kan se till att målen av allmänintresse bakom deras nationella spelpolitik uppnås.

Spelmyndigheter i medlemsstaterna

Olika typer av organisatoriska strukturer används för beviljande av tillstånd, tillsyn och övervakning av onlinespel. Strukturernas oberoende och behörighet varierar. Inom en medlemsstat kan olika former av onlinespeltjänster också regleras eller övervakas av separata organ (t.ex. säljfrämjande spel, mediespel och spread betting)⁸⁹.

Spelmyndigheternas verksamhet kan omfatta ett brett spektrum av frågor, bland annat:

- Utfärdande, tillfälligt återkallande och permanent återkallande av tillstånd.
- Kontroll- och övervakningsfunktioner, inklusive administrativa eller finansiella kontroller, inspektioner på plats, tekniska inspektioner (t.ex. av utrustning eller programvara) och onlineövervakning av verksamheter.
- Tillämpning – att inleda, handlägga och fullfölja överträdelseförfaranden avseende a) olagligt/otillåtet anordnande av hasardspel och b) kommersiella budskap som gäller speltjänster eller spelaktörer (både lagliga och olagliga/otillåtna speltjänster).
- Tillhandahålla råd, information och stöd till regeringen, spelare (allmänheten) och/eller spelaktörer.

Frågor:

- (46) Finns det ett tillsynsorgan i din medlemsstat, och i så fall, vilken status, vilka behörigheter och vilken handlingsfrihet har det när det gäller onlinespeltjänster enligt definitionen i denna grönbok?**
- (47) Finns det nationella register över aktörer som har tillstånd att anordna hasardspel? I så fall, är registren allmänt åtkomliga? Vem ansvarar för att hålla registren aktuella?**

Administrativt samarbete

Administrativt samarbete mellan tillsynsmyndigheter i EES bygger i dag på särskilda samarbeten mellan ett begränsat antal medlemsstater. Tillsynsmyndigheter från hela Europa har ett särskilt forum där de möts, utbyter synpunkter och diskuterar politik i spelfrågor (GREF⁹⁰). Möjliga områden för administrativt samarbete inbegriper delning eller utbyte av information om

- tillståndsinnehavare (inklusive tillståndsvillkor, personalens yrkesmässiga kvaliteter och aktörernas integritet),
- bedrägliga aktörer och aktörer utan tillstånd (vanlig svartlistning),

⁸⁹ Följande olika myndigheter med tillsynsuppgifter förekommer på nationell nivå: i) Ett ministerium utan någon specialiserad enhet, ii) En specialiserad enhet inom ett ministerium, iii) En enhet utanför ministeriet som sorterar under detta, iv) En myndighet/inspektion som står under ministeriets kontroll, v) En oberoende tillsynsmyndighet som är erkänd av staten..

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

- frågor av teknisk natur, t.ex. nationella standarder, testning och certifiering,
- goda metoder (inklusive offentliga kampanjer för att förhindra brott eller problemspelande och kostnaderna för och effekterna av sådana kampanjer).

Fråga:

(48) Vilka former av gränsöverskridande administrativt samarbete känner du till inom detta område och vilka specifika frågor täcks in?

Förstärkt samarbete med andra berörda parter

Spelmyndigheter i medlemsstaterna kan också samarbeta med nationella/europeiska berörda parter inom sporter och/eller offentliga/privata aktörer för att utarbeta

- utbildningsprogram eller kampanjer för idrottsmän (amatörer och professionella), tränare, domare, anställda inom hästkapplöpningsbranschen eller av offentliga/privata onlinespelsaktörer osv., och/eller
- system för tidig varning för att stärka tillämpningen för att förhindra att matcher riggas.

Fråga:

(49) Känner du till förstärkt samarbete, utbildningsprogram eller system för tidig varning som syftar till att stärka integriteten inom sporter och/eller öka medvetenheten hos berörda parter?

Blockering av betalningar och ansvarsordningar för leverantörer av internetjänster

Betalnings- och kommunikationsleverantörer (telekomoperatörer, tv-kanaler och leverantörer av informationssamhällets tjänster) krävs för onlinespelstjänster. För att i dagens läge begränsa "otillåtna" och gränsöverskridande onlinespeltjänster tillämpas följande typer av metoder på sådana tjänstelevererande mellanhänder.

- **System för filtrering av domännamn (DNS):** syftet med en DNS-filtreringsmekanism är att förhindra potentiella kunder att spela på otillåtna i förväg listade webbplatser eller att vidarebefordras till en annan adress (webbplats) utifrån en fördefinierad lista med internetadresser (domännamn), t.ex. från en .com-plats till en webbplats som är etablerad inom relevant nationell jurisdiktion⁹¹.
- **Blockering av internetprotokoll (IP-blockering).** Varje enhet som är ansluten till det allmänna internet tilldelas ett unikt nummer, en IP-adress, som inkluderar värddnamnet. IP-blockering förhindrar anslutning mellan en server/webbplats och en eller flera IP-adresser.
- **Betalningsblockering, kan baseras på aktörernas "MCC"**⁹² – Merchant Category Codes". Förbud mot att behandla betalningar som är kopplade till en viss kod kan dock blockera andra, lagliga kommersiella transaktioner, än betalningar som rör insatser och vinster.

Ett blockeringssystems effektivitet är avhängigt av en fördefinierad och uppdaterad lista med poster som ska blockeras samt ett effektivt programsystem.

⁹¹ Italiens utgifter tyder på att miljontals vidarebefordringar äger rum varje vecka.

⁹² MCC för spel är 7995.

Frågor:

- (50) Tillämpas någon av de metoder som nämns ovan, eller andra tekniska medel, på nationell nivå för att begränsa åtkomsten till onlinespeltjänster eller för att begränsa betalningstjänster? Känner du till några gränsöverskridande initiativ som syftar till att förstärka sådana metoder? Hur bedömer du deras effektivitet inom onlinespel?
- (51) Vilka synpunkter har du på de relativa fördelarna med de metoder som nämns ovan eller med eventuella andra tekniska medel för att begränsa åtkomsten till speltjänster eller betalningstjänster?