



**AZ EURÓPAI UNIÓ
TANÁCSA**

**Brüsszel, 2011. március. 28. (29.03)
(OR. en)**

8313/11

**MI 164
ECOFIN 170
EF 41
ETS 6
JUR 125
SPORT 9
COMPET 123**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2011. március. 24.
Címzett:	Pierre de BOISSIEU, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Tárgy:	ZÖLD KÖNYV az online szerencsejátékokról a belső piacon

A delegációk mellékelten kézhez kapják a Bizottság dokumentumát – COM(2011) 128 végleges.

Melléklet: COM(2011) 128 végleges



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.3.24.
COM(2011) 128 végleges

ZÖLD KÖNYV

az online szerencsejátékokról a belső piacon

SEC(2011) 321 végleges

TARTALOMJEGYZÉK

Zöld könyv az online szerencsejátékokról a belső piacon.....	3
1. Az online szerencsejátékok szabályozása az EU-ban: A közelmúlt fejleményei és a belső piacot érintő jelenlegi kihívások.....	6
1.1. A konzultáció célja	6
1.2. Online szerencsejátékok az EU-ban: a jelenlegi helyzet	8
2. A jelen konzultációval összefüggő alapvető szakpolitikai kérdések	14
2.1. Az online szerencsejáték-szolgáltatások meghatározása és felépítése	14
2.2. Az online szerencsejáték-szolgáltatók által végzett és/vagy használt kapcsolódó szolgáltatások	17
2.3. Közérdekű célkitűzések	21
2.3.1. Fogasztóvédelem	21
2.3.2. Közrend	28
2.3.3. A jótékonyági célú és közérdekű tevékenységek és események finanszírozása, amelyektől az online sportfogadás függ.....	32
2.4. A jogérvényesítés és az ezzel kapcsolatos kérdések.....	36

ZÖLD KÖNYV

az online szerencsejátékokról a belső piacon

E zöld könyv célja, hogy széles körű nyilvános konzultáció induljon valamennyi, a témába vágó nyilvános szakpolitikai kihívásról és a belső piacot érintő lehetséges kérdésről, amelyek az EU-ban élő polgároknak szánt engedéllyel és az engedély nélkül folytatott online szerencsejáték-ajánlatok gyors fejlődéséből erednek.

Szélesebb értelemben véve jelenleg két nemzeti szabályozási keretmodell létezik, amelyet a szerencsejátékok terén alkalmaznak: az egyik a szigorúan szabályozott kereten belül szolgáltatásokat nyújtó engedéllyel rendelkező üzemeltetőkre alapul, a másik pedig egy szigorúan ellenőrzött (állami vagy más tulajdonban lévő) monopóliumra. E két modell a belső piacon eddig egymás mellett működött, mivel a szerencsejátékok határokon átnyúló értékesítése a múltban viszonylag korlátozott lehetőségekkel rendelkezett.

Az online szerencsejáték-piac a teljes szerencsejáték-piac leggyorsabban növekvő szegmense, amely 2008-ban 6,16 milliárd EUR éves bevételre tett szert¹. Ezért a monopóliumok számára számos esetben engedélyezték online tevékenységek folytatását, és bizonyos, monopóliumrendszerű tagállamok² fokozatosan nyitották meg online szerencsejáték- és fogadási piacukat. Fontos megjegyezni, hogy a sportfogadásra – szemben a szerencsejátékok más formáival bizonyos nemzeti szabályozási rendszerekben – viszonylag könnyebb engedélyezési rendszerek vonatkoznak. Összefoglalva az internet létrejötté és az online szerencsejáték-szolgáltatások megnövekedett kínálata megnehezítette a különböző nemzeti szabályozási modellek együttes alkalmazását.

A különböző szabályozási modellek együttes alkalmazása által előidézett kihívásokat érzékelteti az e területen született számos előzetes döntés, valamint a jelentős méretű ún. szürke³ és illegális online piacok megjelenése a tagállamokban. A nemzeti szabályok érvényesítése számos akadályba ütközik, mindenekelőtt az illetékes nemzeti hatóságok közötti eredményesebb igazgatási együttműködés vagy egyéb lehetséges tevékenység terén.

¹ Az online szerencsejátékokról kevés adat áll rendelkezésre. Ezek a H2 Gambling Capital által szolgáltatott adatok becsült adatok, amelyek elsősorban a szabályozók, a monopóliumok és a vállalatok által közölt nyilvános információkon alapulnak. További útmutatást és adatokat bizalmas módon is szolgáltatottak (2008-as adatok). A H2 Gambling Capital azokat az üzemeltetők által szolgáltatott tagállamokat is értékelte, amelyekkel kapcsolatban nem állnak rendelkezésre elsődleges információk. Ezen adatokról bővebb információk itt olvashatók: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

² A Bizottság tud arról, hogy bizonyos online szerencsejáték-szolgáltatásokat számos tagállamban regionális szinten szabályoznak. Az egyszerűség kedvéért azonban e zöld könyv csak a „tagállamokra” vagy a „nemzeti” kifejezésre utal.

³ A „szürke” piac fogalma az uniós jogszabályok kontextusában gyakran egy tényszerű vagy jogi helyzetet jellemez (többek között például az áruk párhuzamos behozatalának tekintetében). E konzultáció alkalmazásában olyan piacok leírására használják, amelyeken az egy vagy több tagállamban megfelelő engedéllyel rendelkező üzemeltetők a többi tagállamban nyújtanak online szerencsejáték-szolgáltatásokat anélkül, hogy a megfelelő nemzeti jogszabályok értelmében erre engedélyt kaptak volna. Ezzel ellentétben az illegális vagy fekete piacok kifejezést olyan piacokra alkalmazzák, amelyeken az engedéllyel nem rendelkező üzemeltetők online szerencsejáték-szolgáltatásokat kínálnak.

Ezenfelül a 14 823 aktív európai szerencsejáték-oldal több mint 85%-a engedély nélkül működik⁴.

Az engedélyezett és illegális online szerencsejáték-szolgáltatások bővülésének határokon átnyúló egyértelmű hatása fényében, valamint az uniós jogszabályok által már érintett számos kérdéssel összefüggő kapcsolatát figyelembe véve a Bizottság szeretné részletesen megvizsgálni az online szerencsejáték-tevékenységek bővülésének hatásaival kapcsolatban felmerülő számos kérdést és az azokra adható lehetséges közjogi válaszokat, hogy teljes képet kapjon a fennálló helyzetről, elősegítse a tagállamok közötti bevált gyakorlatok cseréjét és meghatározza, hogy a szerencsejátékok különböző nemzeti szabályozási modelljei továbbra is létezhetnek-e egymás mellett, illetve, hogy szükséges-e konkrét uniós fellépés ebből a célból. E konzultáció egy sor elnökségi következtetésre (2008–2010) és az online szerencsejátékok tisztességességéről szóló európai parlamenti állásfoglalásra (2009) is választ ad.

A Bizottság előre megfogalmazott vélemény nélkül nyitotta meg e konzultációt, s nem vetíti előre a jövőbeni intézkedések szükségességéről, formájáról és szintjéről a későbbiekben levonandó következtetéseket. Alapvető célja, hogy tényeket gyűjtsön, értékelje a helyzetet és valamennyi érdekelt fél véleményét is megismerje egy olyan jelenségről, amelynek számos dimenziója van.

A Bizottság a dokumentum egészére vagy annak bizonyos részeire vonatkozóan is várja az észrevételeket. Minden egyes pont után konkrét kérdések szerepelnek.

A konzultáció és az ebben a dokumentumban feltett kérdések elsősorban az online szerencsejátékokkal és a szolgáltatások szabad mozgásával kapcsolatos kérdésekkel vannak összefüggésben (az EUMSZ 56. cikke) az ilyen szolgáltatások határokon átnyúló bőséges kínálata miatt. Habár e konzultáció nem terjed ki a szabad letelepedésre (az EUMSZ 49. cikke), számos kérdésben közvetlenül kapcsolódhat más, klasszikus szerencsejáték-helyszínen kínált online szerencsejáték-szolgáltatáshoz is. A Bizottság azt is szeretné hangsúlyozni, hogy a terület harmonizációjának hiányában minden tagállam – saját értékrendjének megfelelően – maga határoz arról, hogy mi kell annak biztosításához, hogy a szóban forgó érdekek védelme a szubszidiaritás elvével összhangban megvalósuljon.

Az e zöld könyvet kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum a Bizottság honlapján elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

E bizottsági szolgálati munkadokumentum a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv értelmében az érintett érdekeltekkel és érdekeikkel, az online szerencsejáték-piac méretével, a másodlagos jogszabályokkal, a joggyakorlattal és a nemzeti jogszabályok értesítésével kapcsolatos további információkkal látja el az érdekelteket.

A Bizottság várja, hogy a tagállamok, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és valamennyi érdekelt fél benyújtsa az e zöld könyvben foglalt javaslatokról szóló véleményét. A hozzászólásokat legkésőbb **2011. július 31-ig** kell eljuttatni a Bizottsághoz a következő címek egyikére:

⁴ Kiberbűnözés az online szerencsejátékokban, fehér könyv a CERT_LEXSI által (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), 2006. július, http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

markt-gambling@ec.europa.eu

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

A hozzászólásokat az interneten teszik közzé. Fontos elolvasni az e zöld könyvhöz csatolt adatvédelmi nyilatkozatot⁵, amelyben további információk találhatók arról, hogyan kezelendők a személyes adatok és a hozzászólások. A Bizottság felkéri a nyilvános konzultáció keretében megjegyzéseiket benyújtani szándékozó szervezeteket, hogy a Bizottság és a nyilvánosság számára információkat szolgáltatassanak arról, hogy kiket és mit képviselnek. Ha egy szervezet úgy határoz, hogy ezeket az információkat nem adja meg, akkor a Bizottságnak azt a bizonyos hozzászólást az egyéni hozzászólások között kell megjelenítenie. (Konzultációs előírások, lásd: COM(2002) 704, és A Bizottság közleménye az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvet követő intézkedésekről, lásd: COM(2007) 127, 2007.3.27.)

A Bizottság ezenfelül a nemzeti hatóságokkal és az érdekeltekkel megbeszéléseket, illetve a szakértőkkel műhelytalálkozókat kíván folytatni. A zöld könyvet követő intézkedések, valamint e konzultáció eredményeiből levont következtetések alapján a Bizottság mérlegelni fogja, hogy melyek legyenek a következő lépések.

⁵

[...]

1. AZ ONLINE SZERENCSEJÁTÉKOK SZABÁLYOZÁSA AZ EU-BAN: A KÖZELMÚLT FEJLEMÉNYEI ÉS A BELSŐ PIACOT ÉRINTŐ JELENLEGI KIHÍVÁSOK

1.1. A konzultáció célja

E zöld könyv nyilvános konzultációt indít az online szerencsejáték-szolgáltatások belső piaci szabályozásáról. A zöld könyv továbbá fel kívánja térképezni valamennyi érdekelt fél véleményét, hogy jobban megértse azokat a konkrét kérdéseket, amelyek az EU fogyasztóinak kínált online szerencsejáték-szolgáltatások törvényes és „engedély nélküli” kínálatának kialakulásából erednek. A konzultáció célja, hogy információt gyűjtsön az e tevékenységgel összefüggő társadalmi és közrendet érintő kockázatok létezéséről és mértékéről. Továbbá hozzájárulást keres azon szabályozó és műszaki eszközökhöz, amelyeket a tagállamok használnak vagy használhatnak az online szerencsejátékokkal szembeni arányos, szisztematikus és következetes fellépéshez a fogyasztók védelme, a közrend vagy egyéb közérdek biztosítására, illetve ezek hatékonyságának fenntartására. A konzultációnak végül segítenie kell annak eldöntésében, hogy az online szerencsejáték-szolgáltatásokra uniós szinten alkalmazandó jelenlegi szabályok alkalmasak-e arra, hogy a nemzeti rendszerek általános együttes alkalmazását biztosítsák és megvizsgálja, hogy a magasabb uniós szintű együttműködés segítséget nyújthatna-e a tagállamoknak abban, hogy eredményesebben ériék el a szerencsejátékok szabályozásával kapcsolatos szakpolitikájának célkitűzéseit.

Napjainkban az online szerencsejáték-szolgáltatások széles körben elérhetők az EU-ban, és egyre növekszik az ágazat gazdasági jelentősége is. Az online fogadás a szerencsejáték-piac leggyorsabban növekvő szegmense, amely a teljes szerencsejáték-piac éves bevételének 7,5%-át tette ki 2008-ban és a várakozások szerint 2013-ra méretét tekintve megkétszereződik. Ugyanakkor a szerencsejátékok szabályozási kerete jelentős eltéréseket mutat az egyes tagállamokban. Miközben egyes tagállamok korlátozzák, sőt tiltják bizonyos szerencsejátékok elérhetőségét, más tagállamok sokkal nyitottabb piacokkal rendelkeznek e téren. A közelmúltban az online szerencsejáték-szolgáltatások növekedésére való tekintettel számos tagállam felülvizsgálta a szerencsejátékokra vonatkozó jogszabályait, vagy éppen folyamatban van e felülvizsgálat.

Az internet megjelenése és az online szerencsejátékok lehetőségeinek rohamos fejlődése a meglehetősen eltérő nemzeti szabályozásokkal együtt oda vezetett, hogy nemcsak a törvényes szerencsejáték-szolgáltatások kínálata növekedett egyes tagállamokban, hanem jelentős, határokon átnyúló engedély nélküli piac is létrejött. E piac fekete (titokban, engedély nélkül végzett fogadással és szerencsejátékokkal, többek között harmadik országokból) és úgynevezett „szürke” piacból áll (egy vagy több tagállamban megfelelő engedéllyel rendelkező üzemeltetők, akik szerencsejáték-szolgáltatásait más tagállamok polgárai számára reklámozzák és nyújtják anélkül, hogy azokban a tagállamokban erre konkrét engedélyt kapnának). Ez az engedély nélküli, határokon átnyúló piac a hatóságok által gyakorlatban tanúsított tolerancia vagy a hatékony jogérvényesítés hiánya miatt hozzáférhető a fogyasztók számára. A törvényes szolgáltatásokon kívül vannak jelen a piacon, amelyek egyébként a lakóhelyükként szolgáló tagállamban fennálló jogi helyzettől függően hozzáférhetők a fogyasztók számára.

2008 júliusa óta a tagállamok a Tanács letelepedéssel és szolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoportján belül vitatják meg a szerencsejáték-ágazattal kapcsolatos közérdekű

kérdéseket. Az egymást követő elnökségek felkérték az Európai Bizottságot az aktív részvételre és a részletes konzultációkra. A francia elnökség 2008-ban azt javasolta⁶, hogy a Bizottság lehetőleg kellő időben tegyen javaslatokat arra, hogyan lehetne meghatározni a későbbi lépéseket. A svéd elnökség arra ösztönözte az Európai Bizottságot, hogy vegyen részt az e témában a szerencsejátékokkal kapcsolatos felelősségi körök megállapítása érdekében folytatott munkában⁷, a spanyol elnökség pedig felkérte a Bizottságot, hogy kezdeményezzen konzultációkat az érdekeltekkel és a tagállamokkal az e területen tanúsítandó uniós fellépés érdekében⁸. A közelmúltban pedig a belga elnökség idején valamennyi tagállam egyetértett a tanácsi következtetésekkel, amelyek üdvözlötték az Európai Bizottság által széles körben kezdeményezett konzultációt a belső piacon működő online szerencsejátékokkal kapcsolatban, amely lehetővé teszi az online szerencsejáték-szolgáltatások kapcsán felmerült kérdések részletes megvitatását. Ezek a 2010. december 10-én elfogadott konzultációk⁹ a szabályozó hatóságok közötti együttműködéssel is foglalkoznak és megjegyezték, hogy a belső piac információs rendszere hasznos eszköz lehet ezen igazgatási együttműködés elősegítése érdekében.

A zöld könyv választ ad az Európai Parlament 2009. március 10-én elfogadott állásfoglalására, amelyben felkéri a Bizottságot, hogy a nemzeti kormányokkal szoros együttműködésben tanulmányozza a határokon átnyúló szerencsejáték-szolgáltatások gazdasági és nem gazdasági hatásait¹⁰.

Az uniós jogszabályok értelmében, ahogyan azt az Európai Bíróság is megerősítette, a szerencsejáték-szolgáltatások az EUMSZ. 56. cikke hatálya alá tartoznak, ezért a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos szabályok vonatkoznak rájuk. E szabályok szerint az egy tagállamban engedéllyel rendelkező üzemeltetők szolgáltatásaikat más tagállamok fogyasztói számára is nyújthatják, hacsak a közérdekhez kapcsolódó nyomós indok nem követeli meg olyan korlátozások bevezetését, mint a fogyasztóvédelem vagy a közrend fenntartásának általános szükségessége. Az online szerencsejátékokkal szembeni tagállami általános szakpolitikának arányosnak kell lennie és alkalmazásának következetesnek és szisztematikusnak kell lennie. Ezenfelül az ilyen korlátozásoknak a másodlagos uniós jogszabályokkal is összhangban kell lenniük. Habár a szerencsejáték-szolgáltatásokat nem szabályozza uniós szintű ágazatspecifikus rendelet és ki vannak zárva az olyan horizontális jogszabályok hatálya alól is, mint a szolgáltatási irányelv (2006/123/EK) vagy az e-kereskedelemtől szóló irányelv (2000/31/EK), számos szabály vonatkozik rájuk az EU másodlagos jogszabályai közül¹¹.

A közelmúlt tendenciáit nézve az online szerencsejátékok kapcsán bevezetett korlátozások várhatóan továbbra is meglehetősen el fognak térni egymástól az egyes tagállamokban, amelynek hatására egy tagállamban már létező, vagy a jövőben létrehozandó törvényes

⁶ A 2008. december 1-jén bemutatott elnökségi jelentés az elért eredményekről, (dok. hiv.: 16022/08).

⁷ A 2009. december 3-án bemutatott elnökségi jelentés az elért eredményekről, (dok. hiv.: 16571/09).

⁸ A 2010. május 25-én bemutatott elnökségi jelentés az elért eredményekről, (dok. hiv.: 9495/10).

⁹ Következtetések az Európai Unió tagállamaiban a szerencsejátékokra és fogadásokra alkalmazandó keretről, amelyeket a 3057. versenyképességi tanácsi ülésén, Brüsszelben fogadtak el 2010. december 10-én. A Tanács 16884/10. dokumentuma.

¹⁰ Az állásfoglalás a SCHALDEMOSE-jelentést követte. Lásd az Európai Parlament 2009. március 10-i állásfoglalását az online szerencsejátékok tisztességességéről (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. E kérdések az alábbiak: reklám, a marketing és a fiatalok (29. o.), a csalás és a bűncselekmények (30. o.) és a tisztesség, társadalmi felelősség, a fogyasztóvédelem és az adózás (31. o.).

¹¹ Lásd az 1.2. pont „Az online szerencsejátékokkal kapcsolatos másodlagos uniós jogszabályok” című alpontját.

kínálatot továbbra is „törvénytelennek” fogják tekinteni a másik tagállam területén (mivel közvetve vagy közvetlenül nem engedélyezték). A fent megállapított jogi feltételek függvényében a hatékony jogérvényesítés kulcsfontosságú lesz annak biztosítására, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos tagállami szakpolitika célkitűzései megvalósulhassanak.

A Bizottság célja, hogy e konzultáción keresztül és a tagállamok, a Tanács és az Európai Parlament aktív részvételére alapozva hozzájáruljon az online szerencsejátékok jogi szabályozásának tagállami kialakításához, amellyel valamennyi érdekelt fél számára biztosítható a nagyobb jogbiztonság. A konzultációnak fel kell ölelnie valamennyi, e tevékenység által érintett közérdekű célkitűzést és lehetővé kell tenni, hogy megtaláljuk annak a legeredményesebb módját, miként lehet azokat összeegyeztetni a belső piac elveivel. E folyamat lezárásaként és a visszajelzések fényében a Bizottság jelentést fog készíteni arról, hogy mi a legmegfelelőbb lépés.

1.2. Online szerencsejátékok az EU-ban: a jelenlegi helyzet

Az EU-ban működő online szerencsejáték-ágazat főbb jellemvonásai

2008-ban a szerencsejáték-szolgáltatási szektor által képzett, a szerencsejátékokból származó bruttó éves bevétel (GGR) (azaz a fogadási díjaknak a nyeremények levonásával kapott, de bónuszokat tartalmazó összege) alapján mért éves bevételt 75,9 milliárd EUR-ra becsülték (az EU 27 tagállamában¹²), amely mutatja a szektor gazdasági jelentőségét. Az online szerencsejáték-szolgáltatások a teljes szerencsejáték-piac 7,5%-át tették ki, azaz 6,16 milliárd EUR éves bevételre tettek szert. Ez az online piac a leggyorsabban növekvő szegmens és 2008-ban azt várták, hogy öt éven belül megduplázza méretét¹³.

Az online szerencsejáték-szolgáltatások forgalmazásának csatornái három fontos kategóriára oszthatók, nevezetesen az internet, a mobil alkalmazások és az IPTV:

	2003	2008	2012	Előre jelzett növekedés
Internet	4,8 milliárd EUR	5,9 milliárd EUR	€ 7,32	152,5%
Mobiltelefonok /egyéb	0,78 milliárd EUR	Nincs adat/nem alkalmazandó	€ 3,51	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 milliárd EUR	Nincs adat/nem alkalmazandó	€ 1,33	415,6%

1. ábra: Előre jelzett növekedés a távolról igénybe vehető szerencsejátékok három fontos kategóriájában¹⁵

Az online szolgáltatások iránti kereslet nemzeti szintjei számos tényező függvényében eltérnek az Unió egyes tagállamaiban. E tekintetben nem meglepő, hogy jelenleg az Egyesült Királyság a legnagyobb piac, mivel az ország e-kereskedelmi piaca kétszer olyan nagy, mint a tagállami átlag¹⁶. Érdekes azonban megjegyezni, hogy 2008-ban a legnagyobb piacok között a

¹² H2 Gambling Capital (2008-as adatok).

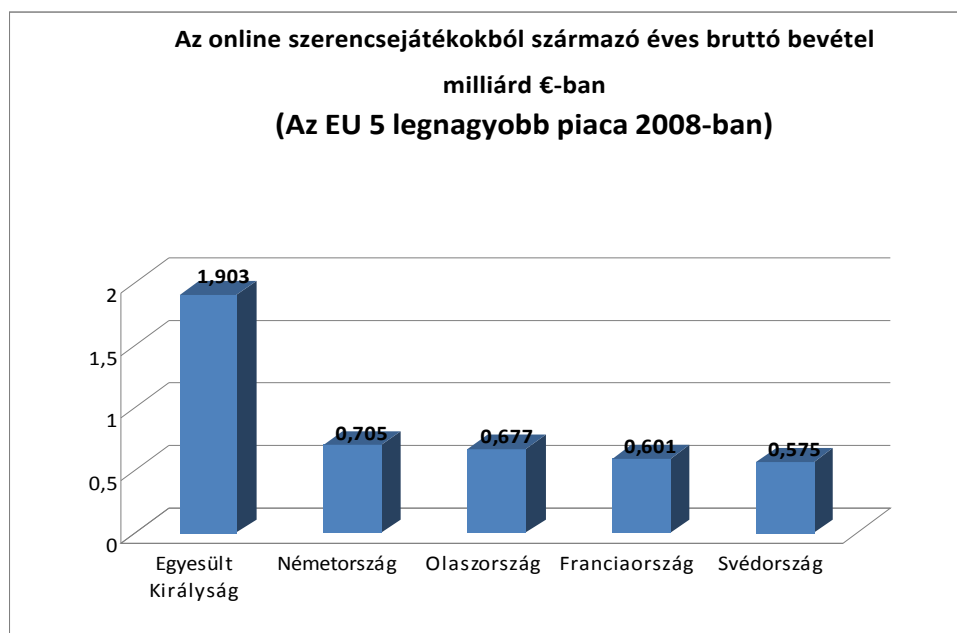
¹³ Az EGBA és H2 Gambling Capital, 2009., http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf

¹⁴ Internetprotokoll-televízió.

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

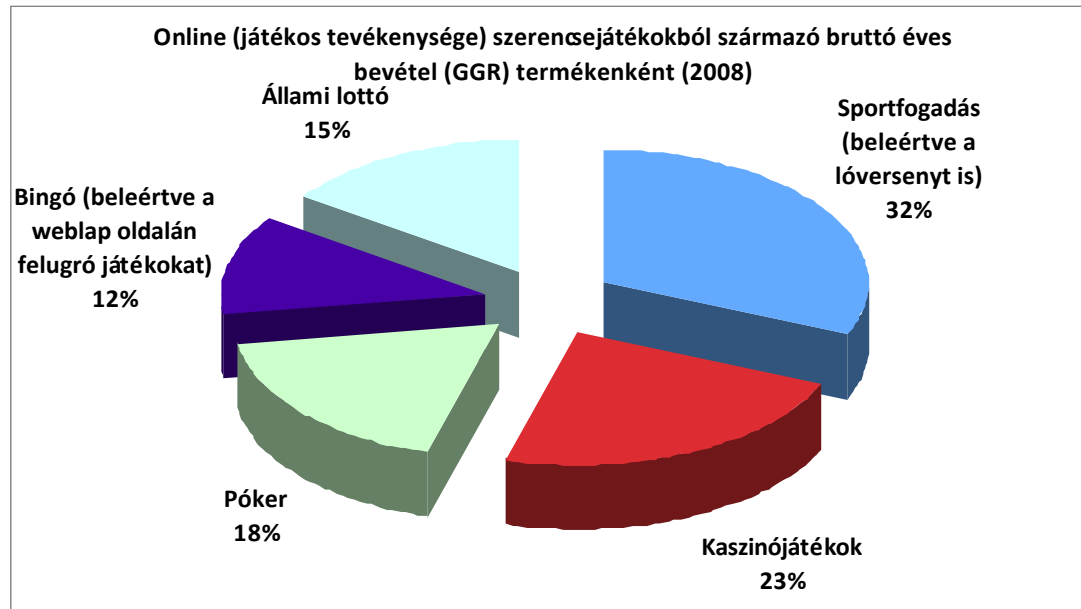
¹⁶ Lásd a jelentést a kereskedelem és forgalmazás piacának felügyeletéről, 2010. július 5. (COM(2010) 355 végleges).

korlátozó szabályozási modellt alkalmazó országok is szerepeltek, mint pl. Franciaország, Németország, Olaszország és Svédország.



2. ábra: Az öt legnagyobb nemzeti online szerencsejáték-piac az EU-ban 2008-ban (GGR mrd EUR-ban)¹⁷

Jelenleg az internet a legjelentősebb csatorna, de az új mobil alkalmazások kiépítéséből is nagyon magas növekedési ráták várhatók. Az online szerencsejáték-szolgáltatások öt fontos kategóriája a következő: (lásd 3. ábra).



3. ábra: A szerencsejátékokból származó bruttó éves bevétel az online szerencsejáték-szolgáltatások típusa szerinti bontásban (EU-27)¹⁸.

¹⁷ H2 Gambling Capital.

¹⁸ H2 Gambling Capital.

Az online szerencsejáték-szolgáltatások nyújtásában vagy reklámozása az érdekeltek széles körét érinti, illetve érdekeltek széles körére van hatással. Ezek közé az érdekeltek közé tartoznak a polgárok, üzemeltetők, a média, közvetítők, a sportesemények szervezői, klubok és egyesületek, közhasznú célok és egyéb kedvezményezettek¹⁹.

Ami a polgárokat illeti, a szerencsejátékok (online és offline) piaca a fogyasztói piac ellenőrzéséről szóló éves felmérés által érintett 50 piac egyike. A piac a felmérésben szereplő 50 piac közül a 29 helyen áll. Az „összehasonlíthatóság” fogyasztói besorolása viszonylag magas, a „megbízhatóság” tekintetében átlagos és a „tapasztalt problémák” tekintetében pedig az átlagosnál sokkal alacsonyabb. Annak általános osztályozása, hogy a termék megfelelt-e a fogyasztói elvárásnak, meglehetősen alacsony, ez azonban a termék jellegéből adódóan nem meglepő²⁰.

Kérdések:

- (1) Ismer-e olyan adatokat vagy tanulmányokat az EU online szerencsejáték-piacáról, amelyek segítséget nyújtanának az uniós és nemzeti szintű szakpolitikák kialakításában? Amennyiben igen, ezek az adatok vagy tanulmányok kiterjednek-e az uniós piacon engedéllyel rendelkező nem uniós üzemeltetőkre is?**
- (2) Ismer-e adatokat vagy tanulmányokat az online szerencsejáték-szolgáltatások fekete piacának jellegéről és méretéről? (Engedély nélküli üzemeltetők)**
- (3) Amennyiben van, milyen a tapasztalata az egy vagy több tagállamban engedéllyel rendelkező EU-n belüli online szerencsejáték-üzemeltetőkkel és szolgáltatásaik más uniós tagállamban történő forgalmazásával és reklámozásával? Mi a véleménye a megfelelő piacokra és fogyasztókra kifejtett hatásukról?**
- (4) Amennyiben van, milyen a tapasztalata azokkal az engedéllyel rendelkező nem uniós online szerencsejáték-üzemeltetőkkel, akik szolgáltatásaikat uniós tagállamokban nyújtják és reklámozzák? Mi a véleménye az uniós piacra és a fogyasztókra kifejtett hatásukról?**

Online szerencsejátékok a Szerződés szabályai szerint

Az online szerencsejátékokra vonatkozó szabályozási helyzetet jól jellemzi, hogy 2006-ban a Tanács és az Európai Parlament első olvasatban elfogadott egyhangú követelését követően a Bizottság kizárta a szerencsejáték-szolgáltatásokat a szolgáltatási irányelvre vonatkozó módosított javaslatának hatálya alól²¹. Annak következtében, hogy nincs politikai akarat a másodlagos jogszabályok elfogadására ebben az ágazatban, a figyelem az elsődleges jogszabályok alkalmazása felé fordult. Az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó határokon átnyúló

¹⁹ Az érdekeltekről és érdekeikről szóló részleteket lásd a „szolgálati munkadokumentumban”.

²⁰ A piacokra adott bizonyos pontok egyes országokban (dashboards), az átfogó jelentés (amelyben a szerencsejátékokról a 243. oldalon van szó), táblázatok stb. található az alábbi linken:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

²¹ COM(2006) 160, 2006.4.4. Jelenleg a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének h) pontja, amely kifejezetten kizárja a szerencsejátékokkal összefüggő tevékenységeket.

korlátozásokkal szemben számos jogsértési eljárást²² folytattak le a Szerződés állítólagos megsértése miatt a Bizottsághoz beérkezett sok panasz eredményeként. Mivel az Európai Bíróság már számos iránymutatást meghatározott, a tagállamok jelentős része, amelyekkel szemben a Bizottság jogsértési eljárást kezdeményezett, azóta szerencsejátékokkal kapcsolatos nemzeti szabályozási reformot indítványozott, és több mint 150 jogszabálytervezetről és rendeletről értesítették a Bizottságot²³.

Egy 2006-os bizottsági tanulmány²⁴, amely az online és offline szerencsejáték-szolgáltatásokat szabályozó különböző jogszabályokat²⁵ és azoknak a belső piacnak a szerencsejátékok és a kapcsolódó szolgáltatások tekintetében zökkenőmentes működésére kifejtett hatását vizsgálta meg, nagyon szétagolt belső piacról adott képet, amelyben a tagállamok gyakran korlátozásokat vezettek be a határokon átnyúló szerencsejáték-szolgáltatásokra vonatkozóan. A nemzeti szabályok értelmezése nem volt mindig egyértelmű; a tanulmányban felsorolt mintegy 600, a nemzeti bíróságok elé kerülő eset jelentős mértékű jogi bizonytalanságról tanúskodott, ami az ilyen szolgáltatások uniós piacára is kihat²⁶.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.)

Az EUMSZ. 56. cikke tiltja a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden olyan korlátozást a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. A Európai Bíróság elsőként a *Schindler*-ügyben²⁷ erősítette meg, hogy a szerencsejátékok országhatárokon keresztül történő nyújtása és igénybe vétele a Szerződés hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek számít. A Bíróság a *Gambelli*-ügyben²⁸ fenntartotta továbbá, hogy a vonatkozó rendelkezések az elektronikus eszközökkel nyújtott szolgáltatásokra is kiterjednek és azok a nemzeti jogszabályok, amelyek megtiltják, hogy az egy tagállamban letelepedett üzemeltetők más tagállamban forgalmazzanak online szerencsejáték-szolgáltatást, illetve akadályozza a szolgáltatást használó azon szabadságát, hogy igénybe vegye egy másik tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat vagy kihasználja azok előnyeit, korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

²² A Bizottság 2006. április 4-én számos tagállamban kezdeményezte a sportfogadási szolgáltatásokra vonatkozó korlátozásokkal kapcsolatos felmérések elvégzését (IP/06/436). A Bizottságot az Európai Parlament kezdeményezésére az európai ombudsman elmarasztalta, amiért nem dolgozta fel elég gyorsan ezeket a panaszos ügyeket (ügyiratszám: 289/2005).

²³ 2005–2010 között a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv értelmében a Bizottsághoz 151 értesítést küldtek be a szerencsejátékokkal kapcsolatban (HL L 204., 1998.7.21., 37.o.) (a 98/48/EK irányelv által módosított (HL L 217., 1998.8.5., 18. o.)). Lásd még: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm

²⁴ A Swiss Institute of Comparative Law (Svájci Összehasonlító Jogi Intézet) által készített tanulmány az EU belső piacán nyújtott szerencsejáték-szolgáltatásokról. Lásd: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

²⁵ (1) lottó, (2) fogadás; (3) kaszinókban kínált szerencsejátékok; (4) szerencsejátékgépeken lebonyolított szerencsejátékok, amelyeket másutt, s nem engedéllyel rendelkező kaszinókban helyeztek el; (5) bingó; (6) média-szerencsejátékok; (7) eladások ösztönzésére irányuló szolgáltatások, amelyek 100 000 EUR-t meghaladó nyereményt kínáló promóciós játékokból állnak, vagy ahol a részvétel kifejezetten a vásárláshoz kötődik; (8) elismert jótékonyági szervezetek és nem profitorientált szervezetek által nyújtott és javát szolgáló szerencsejáték-szolgáltatások.

²⁶ 587 eset, amelyek közül a legtöbb a német bíróságok elé került.

²⁷ C-275/92 sz. ügy, EBHT 1994., I-01039. o.

²⁸ C-243/01 sz. ügy, EBHT 2003., I-13031. o.

A korlátozások csak kivételes intézkedésként fogadhatóak el, amelyekre kifejezetten kitér az EUMSZ. 51. és 52. cikke, vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően a közérdeken alapuló nyomós indokkal igazolhatóak. A közérdeken alapuló nyomós indokok bizonyos számát elismerte a Bíróság, mint a fogyasztóvédelem célkitűzéseit vagy a csalás és a mértéktelen szerencsejátékokra való buzdítás megakadályozását, valamint a közrend fenntartásának általános szükségességét. Az adóbevétel csökkenése azonban nem szerepel az EUMSZ. 52. cikkében felsorolt indokok között és nem tartozik a közérdeken alapuló nyomós indokok közé sem. Az elismert társadalmi kérdések mind arra szolgálnak, hogy igazolják a nemzeti hatóságok azon szükségletét, hogy elegendő mozgásteret kapjanak annak meghatározásához, hogy mit igényel a fogyasztóvédelem és a közrend fenntartása az e területen nyújtott szolgáltatások típusa tekintetében²⁹.

A joggyakorlat azt is megkívánja, hogy az ilyen szolgáltatások nyújtása és a szabályozási megközelítésből eredő határokon átnyúló korlátozások a szerencsejátékok igénybevételi lehetőségeinek tényleges csökkenését eredményezzék, valamint, hogy azokat következetes és szisztematikus módon az érintett terület valamennyi szolgáltatására alkalmazzák³⁰. Amennyiben valamely tagállam hatóságai a közösségi költségvetéshez való hozzájárulás érdekében lottójátékokban, szerencsejátékokban és fogadójátékokban való részvételre buzdítják és ösztönzik a fogyasztókat, ennek az államnak a hatóságai nem hivatkozhatnak – e korlátozások indoklásaképpen – a közrenddel kapcsolatos aggályokra a fogadójátékok korlátozásával kapcsolatosan³¹. A korlátozásokat megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni és azoknak arányosnak kell lenniük, azaz megfelelőnek kell lenniük ahhoz, hogy az általuk kitűzött célokat elérjék és ne lépjék túl a célok megvalósulásához szükséges határt. Az engedélyezési eljárásnak meg kell felelnie az egyenlő bánásmód elveinek, a megkülönböztetésmentességnek és az átláthatósági kötelezettségnek³².

E konzultáció szempontjából különösen érdekes a Bíróság véleménye, miszerint az interneten kínált szerencsejáték-szolgáltatások számos egyedi jellemvonással rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára az ilyen szolgáltatások nyújtásának korlátozását annak érdekében, hogy leküzdhető legyen a játékszenvedély és meg lehessen védeni az ügyfeleket a csalás és bűnözés veszélyétől. E jellemvonások az alábbiak:

- (1) Az online szerencsejátékok terén a letelepedési tagállam hatósága konkrét nehézségekbe ütközik az üzemeltetők szakmai felkészültségének és feddhetetlenségének értékelése tekintetében. E nehézségek indokolják egyes tagállamok azon álláspontját, hogy önmagában az a tény, hogy egy üzemeltető törvényesen kínál online szerencsejáték-szolgáltatásokat egy, a letelepedése szerinti tagállamon – amely hatóságainak ellenőrzése és jogszabályi előírásai alatt áll elvileg – kívüli másik tagállamban, még nem tekinthető úgy, hogy elegendő biztosíték van arra, hogy saját ügyfelei a csalás és bűnözés kockázatával szemben kellő védelemben részesülnek³³;

²⁹ C-275/92 sz. ügy, EBHT 1994., I-01039. o.; C-124/97 sz. ügy, EBHT 1999., I-06067. o.; C-67/98 sz. ügy, EBHT 1999., I-07289. o.

³⁰ C-67/98 sz. ügy, EBHT 1999., I-07289. o. C-243/01 sz. ügy, EBHT 2003., I-13031. o.

³¹ C-243/01 sz. ügy, EBHT 2003., I-13031. o.

³² C-203/08 sz. ügy, EBHT [0000], I-0000. o.

³³ C-42/07 sz. ügy, EBHT [2009], I-7633. o., § 69., lásd a 2.4. szakaszt (jogérvényesítés) és 48. kérdést is.

- (2) Az ügyfél és az online szerencsejáték-üzemeltető közötti közvetlen kapcsolat hiánya a csalás különböző és jelentősebb mértékű kockázatait idézi elő az üzemeltetők részéről az ügyfelek felé a hagyományos szerencsejáték-piaccaal összehasonlítva³⁴; és
- (3) online szerencsejáték-szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáférés és egy nemzetközi kínálat potenciálisan magas volumene és gyakorisága egy olyan környezetben, amelyet a játékos elszigeteltsége, a névtelenség és a társadalmi ellenőrzés hiánya jellemez; ezek olyan tényezők, amelyek valószínűsíthetően a játékszenvedély kialakulásához és egyéb negatív következményekhez vezetnek (A Bíróság azt is állítja, hogy az internet másfajta kockázati forrás és nagyobb rend a fogyasztóvédelem területén, különösen a fiatalokkal és azon személyekkel kapcsolatban, akik hajlamosak a szerencsejátékokra vagy valószínű, hogy kialakul náluk egy ilyen hajlam, összehasonlítva az ilyen játékok hagyományos piacaival)³⁵.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatát elsősorban a nemzeti bíróságok előzetes döntéseire való hivatkozásokra alapozta. Ezzel egy időben a Bizottság azonban egy sor jogsértési eljárást kezdeményezett a tagállamokkal szemben, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján ellenőrizze a tagállamokban végrehajtott korlátozások arányosságát. A tagállami reformokat követően a Bizottság már lezárt ezen ügyek közül néhányat³⁶.

Ezenfelül az Európai Bizottság az uniós támogatási szabályok (az EUMSZ. 107. és 108. cikkei) értelmében hivatalos vizsgálati eljárást kezdett, hogy megvizsgálja, vajon a Dániában az online kaszinókra kivetett, a hagyományos kaszinókhoz képest alacsonyabb adók megfelelnek-e a Szerződés szabályainak³⁷.

Az online szerencsejátékokkal kapcsolatos másodlagos uniós jogszabályok

Ami a másodlagos európai jogszabályokat illeti, a szerencsejáték-szolgáltatásokat nem szabályozzák uniós szintű ágazatspecifikus szabályok, de számos uniós jogszabály vonatkozik rájuk³⁸. Ezzel kapcsolatban a következő szövegek érdemelnek említést³⁹: az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó irányelv⁴⁰, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv⁴¹, a távértékesítési irányelv⁴², a pénzmosás elleni irányelv⁴³, az adatvédelmi irányelv⁴⁴, az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv⁴⁵ és a hozzáadottérték-adó közös rendszeréről szóló irányelv⁴⁶. Más esetekben a szerencsejáték-szolgáltatásokat kifejezetten

³⁴ A fent idézett C-42/07. sz. ügy, § 70. Ami a „szemtől szemben” történő ügyféazonosítást és a korellenőrzést illeti, lásd a 16. és 24. kérdéseket.

³⁵ C-46/08 sz. ügy, EBHT [0000], I-0000. o., §103. Ami a szerencsejáték-szenvedéllyel kapcsolatos tényezőket illeti, lásd a 17. és 19. kérdést.

³⁶ Lásd IP/10/504 (Olaszország) és IP/10/1597 (Franciaország). A Bizottság Ausztriával szemben lezárt egy ügyet (nincs IP).

³⁷ C35/2010. sz. ügy – DA – Az online szerencsejátékokra kivetett adók a szerencsejátékokról szóló dán adótörvényben (HL C 22., 2011.1.22.) és IP/19/1711. Lásd a szolgálati munkadokumentum 2.3. szakaszát is.

³⁸ Lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1. szakaszát.

³⁹ A másodlagos uniós jogszabályok teljesebb felsorolását lásd a „szolgálati munkadokumentumban”.

⁴⁰ HL L 95., 2010.4.15., 1. o.

⁴¹ HL L 149., 2005.6.11., 22. o.

⁴² HL L 144., 1997.6.4., 19. o.

⁴³ HL L 309., 2005.11.25., 15. o.

⁴⁴ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁴⁵ HL L 201., 2002.7.31., 37. o.

⁴⁶ HL L 347., 2006.12.11., 1. o.

kizárták az uniós jogszabályok hatálya alól. Ez történt az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvvel⁴⁷ és a szolgáltatási irányelvvel⁴⁸ is.

Kérdések:

- (5) Amennyiben léteznek, véleménye szerint mely jogi és/vagy gyakorlati problémák merülnek fel a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság joggyakorlatában az online szerencsejátékok területén? Vannak-e problémák a jogbiztonsággal kapcsolatban az ilyen szolgáltatások nemzeti és/vagy uniós piacán?**
- (6) Ön szerint az online szerencsejáték-szolgáltatásokra alkalmazandó létező nemzeti és másodlagos uniós jogszabályok megfelelően szabályozzák e szolgáltatásokat? Ön szerint biztosított a tagállamoknak az e területen kitűzött közérdekű céljai, illetve a hatályos nemzeti intézkedések és/vagy az online szerencsejáték-szolgáltatásokat kínáló köz- vagy magánüzemeltetők tényleges magatartása közötti összhang/következetesség?**

2. A JELEN KONZULTÁCIÓVAL ÖSSZEFÜGGŐ ALAPVETŐ SZAKPOLITIKAI KÉRDÉSEK

E zöld könyv következő szakaszai azokat az alapvető kérdéseket vizsgálják meg, amelyek az online szerencsejáték-szolgáltatások eredményes és tisztességes szabályozásával vannak összefüggésben. E kérdések, amelyek meglehet, hogy nem teljes körűek, négy fő kategóriára bonthatók: fogalmi/szervezeti, társadalmi, közrendi és gazdasági/közhasznú célok.

Az alábbiakban kifejtett és az online szerencsejátékok ágazatának felépítésével vagy szabályozásával kapcsolatos nézetek és kérdések nem sértik a tagállamoknak ezen tevékenység szabályozási megközelítése terén biztosított nagyfokú mérlegelési szabadságát, többek között a szerencsejáték-tevékenységekből származó bevételek felhasználása tekintetében. Az olyan kérdések megvitatása, mint az engedélyezés, nem alapszik azon a feltevésen, hogy a tagállamok *de jure* kötelezettsége engedélyezni az online szerencsejátékokat vagy megnyitni piacukat a magánüzemeltetők előtt. A tagállamok szabadon határozhatnak arról, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata során meghatározott elvek határain belül milyen megközelítést alkalmaznak ezen ágazattal szemben.

2.1. Az online szerencsejáték-szolgáltatások meghatározása és felépítése

Fogalommeghatározások

Az „online szerencsejátékok” fogalma alá számos különböző szerencsejáték-szolgáltatás tartozik. Ezek között szerepelnek a sportfogadási szolgáltatások (beleértve a lóversenyt is), kaszinójátékok, különbözeti spekuláció, médiajátékok, promóciós játékok, elismert jótékonyági szervezetek és a nem profitorientált szervezetek által nyújtott és azok javát szolgáló szerencsejáték-szolgáltatások, valamint a lottójátékok.

Az internetet (és egyéb interaktív technológiai platformokat, mint az m-kereskedelmet⁴⁹ vagy az IPTV-t) az alábbi célokra használják: a) a fogyasztóknak szerencsejáték-szolgáltatások

⁴⁷ HL L 178., 2000.7.17., 1. o.

⁴⁸ HL L 376., 2006.12.27., 36. o.

nyújtása, b) lehetővé tenni a fogyasztók számára, hogy fogadásokat tegyenek vagy játszassanak egymással (pl. fogadáscsere vagy online póker) vagy c) terjesztési csatornaként (pl. lottószelvények online vásárlása).

A szerencsejáték-tevékenységekre általában vonatkozó, a másodlagos uniós jogszabályokban hosszú ideje meglévő meghatározásra támaszkodva zárták ki az ilyen jellegű szolgáltatásokat az e-kereskedelemtől szóló irányelvből:

„azokra a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységekre, amelyek a szerencsejáték során pénzürtékkel rendelkező tétben való fogadást foglalnak magukban, ideértve a sorsolós játékokat és a fogadási ügyleteket.”

A későbbi szövegekben, mint a szolgáltatási irányelvben és a legfrissebb szövegben, az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó irányelvben egy kicsit eltér a meghatározás, amely így szól: „a pénzbeli tétre játszott szerencsejátékok, beleértve a lottót, a fogadást, a szerencsejáték-szolgáltatások egyéb formáit”⁵⁰. A „ kaszinó” kifejezésre a pénzmosás elleni irányelv nem ad meghatározást.

A jelen konzultáció eredményének függvényében a Bizottság előzetes véleménye szerint a szerencsejátékokra az e-kereskedelemtől szóló irányelvben szereplő meghatározásnál szélesebb körű definíciót kell alkalmazni, és ezt oly módon kell összekapcsolni a 98/34/EK irányelvben meghatározott, az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó meghatározással, hogy e konzultáció alkalmazásában az alábbi közös fogalom meghatározást kell alkalmazni az online szerencsejáték-szolgáltatásokra:

Online szerencsejáték-szolgáltatások mindazok a szolgáltatások, amelyek a szerencsejáték során pénzürtékkel rendelkező tétben való fogadást foglalnak magukban, ideértve a sorsolós játékokat és a fogadási ügyleteket, amelyeket távolról, elektronikus eszközökkel és a szolgáltatásokat igénybe vevő egyéni kérelmére⁵¹ nyújtanak.

Kérdések:

- (7) Miben tér el a fenti online szerencsejáték-szolgáltatások meghatározása a nemzeti szintű meghatározásoktól?**
- (8) A média által kínált szerencsejáték-szolgáltatásokat nemzeti szintű szerencsejátéknak tekintik? Van-e megkülönböztetés a promóciós játékok és a szerencsejáték között?**

⁴⁹ Mobilkereskedelem – a számítógépes hálózatokhoz való mobiltelefonos hozzáféréssel megvalósítva, elektronikus eszköz (például mobiltelefon) segítségével.

⁵⁰ A belső piacon történő eladásösztönzésre vonatkozó rendeletjavaslatban COM(2001) 546 végleges, a Bizottság megkülönböztette a szerencsejátékokat a készségjátékoktól. Ez az „esély” különböző nemzeti meghatározásai miatt volt szükséges. E különbségek magyarázattal is szolgálhatnak az egyes fogadási tevékenységekre vagy a pókerre vonatkozó különböző nemzeti szabályozásokra.

⁵¹ A „távolról” és az „egyéni kérelem” kifejezések a fogadónak az online szerencsejáték-üzemeltetőhöz intézett közvetlen online kérelmét jelentik anélkül, hogy olyan közvetítőkre kellene hagyatkozni, mint az értékesítési helyen dolgozó bolti személyzet. A természetes személyek hálózatán keresztül bonyolított távtranzakció, amelyben ők közvetítőként, elektronikus eszközök használatával vesznek részt, nem kerülhet be a fenti meghatározásba.

(9) A határokon átnyúló online szerencsejáték-szolgáltatásokat a szerencsejátékokra kijelölt, engedéllyel rendelkező helyszínen kínálják (pl. kaszinókban, játéktermekben vagy fogadóirodákban) nemzeti szinten?

Az online szerencsejáték-szolgáltatások létrehozása és engedélyezése

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ. 49. cikke értelmében a letelepedés fogalma tág értelmű, amely lehetővé teszi, hogy egy uniós állampolgár állandóan és folyamatosan részt vegyen egy, a származási országától eltérő tagállam gazdasági életében és élvezze e piac kínálta előnyöket, ezáltal hozzájárulva a Közösségen belüli gazdasági és társadalmi összefonódáshoz⁵². A szabad letelepedésre vonatkozó rendelkezések alkalmazása érdekében azonban általában szükséges, hogy a gazdasági szereplő állandó jelenléttel rendelkezzen a fogadó tagállamban⁵³. Egy ilyen állandó jelenlét például lehet egy iroda, amelyben figyelemmel kísérik a sporteseményeket, hogy ott helyben megtehessék a tétet, vagy egy határokon átnyúló szerencsejáték-szolgáltatásokat reklámozó, illetve helyben ügyfélszolgálatot nyújtó kereskedelmi képviselő.

Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv⁵⁴ szerint az információs társadalmi szolgáltatásokat nyújtó társaság telephelye ott van, ahol gazdasági tevékenységét folytatja. Ezért sem a weboldalt támogató technológia helyszíne, sem pedig az a hely, ahonnan a weboldal hozzáférhető nem minősül telephelynek. Azon esetekben, amikor nehéz meghatározni, hogy a számos letelepedési hely közül melyikből nyújtanak egy adott szolgáltatást, az a mérvadó, hogy a vállalatnak hol található a konkrét szolgáltatással kapcsolatos tevékenységeinek központja. Mivel egy társaság egy vagy több szervert vagy „felhő alapú”⁵⁵ infrastruktúrát is használhat, és mivel nagyon rövid időn belül válhat közzétűk és át is helyezheti azokat, egy szerver elhelyezkedése nem tekinthető biztos kiindulási alapnak ahhoz, hogy meghatározza egy adott szolgáltatással kapcsolatos társaság letelepedési helyét.

A nemzeti jogszabályok néha korlátozzák azon engedélyek számát, amelyek az online szerencsejáték-szolgáltatásokra kiadhatók, sőt joghatóságukon belül akár teljesen meg is szüntethetik az engedélyek megadását. (pl. tiltás vagy a szerencsejáték-szolgáltatások egy vagy több kategóriájának törvényes vagy de facto monopóliuma). Más tagállamok nem korlátozzák a kiállítható engedélyek teljes számát – bármely olyan online üzemeltetőnek adható engedély, aki eleget tesz a jogszabályban vagy rendeletekben előírt számos feltételnek. Az engedélyeket időben korlátozzák vagy előre nem meghatározott időtartamra adják meg. Az EU-n belül az engedélyezett online szerencsejáték-üzemeltetők legnagyobb számban Máltán találhatóak (2009-ben kb. 500 engedélyt adtak ki).

A jelenlegi szabályozási helyzetet az jellemzi a tagállamokban, hogy az ugyanazt az online szerencsejáték-szolgáltatást (pl. sportfogadás) különböző tagállamokban nyújtó üzemeltetőknek minden egyes tagállamban engedélyt kell kérniük. Bizonyos tagállamok elismerik a többi tagállamban kiállított engedélyeket, amelyeket bejelentenek nekik (fehér lista) és lehetővé teszik ezen engedéllyel rendelkező szolgáltatók számára, hogy online szerencsejáték-szolgáltatásaikat további engedély nélkül az ő területükön is forgalmazzák.

⁵² C-55/94 sz. ügy, EBHT 1995., I-4165. o.

⁵³ C-386/04 sz. ügy, EBHT 2006., I-8203. o.

⁵⁴ A 47. lábjegyzetben, (19) preambulumbekzdésben hivatkozott elektronikus kereskedelemről szóló irányelv.

⁵⁵ A felhő egy olyan platform vagy infrastruktúra, amely lehetővé teszi a kód irányított és elasztikus módon történő végrehajtását (szolgáltatások, alkalmazások stb.).

Előfordulhat, hogy más államok is figyelembe veszik ezen engedélyeket saját engedélyeztetési eljárásaik során, de gyakorolják a kettős engedélyezés rendszerét, miszerint minden egyes üzemeltetőnek – függetlenül attól, hogy egy másik tagállamban működik – a területükön is engedéllyel kell rendelkeznie, mielőtt ezen szolgáltatásokat nyújtani tudná.

Kérdés:

- (10) Mik az online szerencsejáték-szolgáltatások engedélyezésével összefüggő különböző nemzeti rendszerek és gyakorlatok együttes uniós jelenlétének legfontosabb előnyei és nehézségei?**

2.2. Az online szerencsejáték-szolgáltatók által nyújtott és/vagy használt kapcsolódó szolgáltatások

A szerencsejáték-üzemeltetők számos szolgáltatást, többek között marketing- és fizetési szolgáltatásokat használnak az online szerencsejátékok ösztönzésére és előmozdítására. E szolgáltatások közül néhányra másodlagos jogszabályok vonatkoznak.

Az online szerencsejátékok promóciója – kereskedelmi tájékoztatás

Az online szolgáltatók kereskedelmi tájékoztatás útján reklámozzák szolgáltatásaikat, a kapcsolódó termékeiket és imázsukat a végső fogyasztók és/vagy elosztók felé. A Bizottság szerint a következő kereskedelmi tájékoztatási eszközöket alkalmazzák a leggyakrabban:

- (1) Televíziós reklámozás;
- (2) Nyomtatott sajtóban történő reklámozás;
- (3) Online kereskedelmi tájékoztatás;
- (4) Eladásösztönzés;
- (5) Direkt marketing (amely magában foglalja a regisztrált vevőknek címzett reklámküldeményt, elsősorban e-maileket, sms-eket, például utólagos személyes kapcsolattartás révén); és
- (6) szponzori megállapodások.

A Bizottságnak tudomása van arról, hogy sok tagállamban korlátozzák az ilyen jellegű kereskedelmi tájékoztatást, amely korlátozás a tiltástól az online szerencsejáték-szolgáltatások médián keresztüli reklámozásának tartalmi követelményeiig terjed. Bár a Bizottság üdvözli az ilyen korlátozásokról szóló észrevételeket (a fenti (1) és (2) pontok), konzultációját a kereskedelmi tájékoztatás bizonyos formáira kívánja összpontosítani ((3)–(6) pontok).

– Online kereskedelmi közlemények

Az internetes hirdetés két formája a nem szerencsejátékokkal foglalkozó weboldalakon megjelenő online bannerek és a felugró ablakok, amelyek célja újból az online szerencsejáték-szolgáltatásokra irányítani a figyelmet. Ezért ezek a nem szerencsejátékokkal kapcsolatos információs társadalmi szolgáltatásokon jelennek meg. Ezek nem tartoznak az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv hatálya alá, de a tisztességtelen kereskedelmi eljárások irányelv alá igen, mégpedig a tekintetben, hogy az online kereskedelmi tájékoztatás magában foglalja a személyes adatok gyűjtését és feldolgozását, a 95/46/EK adatvédelmi irányelvet és a 2002/58/EK elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvet.

– Eladásösztönzés

Az eladásösztönzés a kedvezmények minden formáját lefedi a prémium ajánlatoktól az ingyenes ajándékokon és promóciós versenyeken keresztül a promóciós játékokig. Ezek fontos és sokrétű eszközök, amelyek különböző körülményekhez igazíthatók: innovatív termékekkel belépni a piacra; ösztönözni a vásárlói hűséget; buzdítani a rövidtávú versenyképes tevékenységeket; vagy gyorsan reagálni az értékesítési veszteségekre. Az eladásösztönzés leggyakoribb fajtáinak egyike a regisztráció és az előre járó bónusz

felhasználása és kommunikációja, (amikor egy játékos számlát nyit, egy bizonyos összeget kifizetnek vagy többletösszeget adnak a már regisztrált ügyfél által befizetett előleghez).

Szerencsejáték-szolgáltatásokkal kapcsolatos eladásösztönzést a tisztességtelen kereskedelmi eljárások irányelv, az adatvédelmi irányelv és a 2002/58/EK elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv szabályozza.

– *Direkt marketing*

Valamennyi online szerencsejáték-szolgáltató használ direktmarketing-stratégiát (levélben, telefonon, interneten és közvetlen megkeresés formájában), mivel az a társaságok szempontjából az ügyfelek megközelítésének, informálásának és megtartásának, valamint az értékesítés utáni szolgáltatások nyújtásának is lényeges eszköze. Ezt a távértékesítési irányelv, a tisztességtelen kereskedelmi eljárások irányelv, a 95/46/EK adatvédelmi irányelv és a 2002/58/EK elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv szabályozza. A direkt marketinghez sorolható a játékosok közötti marketing és az összekapcsolható az eladásösztönzéssel.

– *Szponzorálás*

Szponzorálás alatt minden olyan kereskedelmi megállapodás értendő, amellyel a szponzor a saját és a szponzorált fél közös javára szerződésbe foglalva nyújt finanszírozást és egyéb támogatást annak érdekében, hogy kapcsolatot létesítsen a szponzor imázsa, a márkák, áruk és szolgáltatások és a szponzorálás tulajdona között e kapcsolat ösztönzésének jogáért cserébe és/vagy bizonyos megállapodott közvetlen vagy közvetett előnyök biztosítása érdekében⁵⁶. A szponzorálás központi szerepet tölt be az online szerencsejáték-szolgáltatók marketing mixében, a nemzeti lottótársaságok és a kereskedelmi szerencsejáték-szolgáltatók esetében egyaránt.

Kérdés:

(11) A fent említett kategóriákra összpontosítva hogyan szabályozzák (az online) szerencsejáték-szolgáltatásokra vonatkozó kereskedelmi tájékoztatást nemzeti szinten? Vannak konkrét problémák az ilyen határokon átnyúló kereskedelmi tájékoztatással kapcsolatban?

– *Online fizetési szolgáltatások, kifizetések és ügyfélazonosítás*

Mivel még nem állnak rendelkezésre igazán hatékony, távolból intézhető mikrofizetési szolgáltatások, az online szerencsejáték-szolgáltatók rendszerint arra kérik ügyfeleiket, hogy a játék megkezdése előtt számlájukon helyezzenek el egy bizonyos összeget. Az előleg kifizetése történhet hitelkártyával, elektronikus fizetőeszközzel (e-Wallet), banki átutalással, előre fizetett kártyával vagy készpénzáttalalással.

A fizetés módja	Becsült százalék ⁵⁷
-----------------	--------------------------------

⁵⁶ ICC Nemzetközi Szponzorálási Kód (2003)
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>

⁵⁷ Az Európai Bizottság becsléseit azoktól az üzemeltetőktől származó információkra alapozza, akik előleget fogadnak el egy másik tagállamban rezidens ügyfelektől (2010 február).

Hitelkártyák (beleértve a Maestro-kártyát)	64–65%
Elektronikus pénztárcák	12–14 %
Banki átutalások	11–13%
Előre fizetett kártyák	9–11%

Az online szerencsejáték-szolgáltatók rendszerint további értékhatárokat írnak elő, például a játékosok számlájáról történő pénzlevételre és a befizetésre. A pénzleemelés limitje meghatározott összegre vonatkozhat, de azt is előírhatja, hogy a játékos személyesen lépjen kapcsolatba egy bankkal, ha nagyobb összegeket kíván leemelni a játékos számlájáról.

Egyes üzemeltetők azt is előírják, hogy ugyanazt a fizetési módszert alkalmazzák a pénzfelvétel és a pénzbetét esetében is (ún. „zárt” rendszer).

A mobiltelefonon vagy IPTV-n kínált szerencsejáték-szolgáltatások esetében az adatátviteli díjakat a telefonszolgáltatások számlái tartalmazzák.

Kérdések:

- (12) Vannak az online szerencsejáték-szolgáltatások fizetési rendszerére vonatkozó konkrét nemzeti szabályozások? Milyenek értékeli azokat?**
- (13) A játékosok számlái a jogérvényesítés és a játékosok védelme szempontjából szükséges követelményként jelennek meg?**

Az ügyfélazonosítás különösen a kiskorúak védelme érdekében szükséges a csalás megakadályozásához, az ügyfélismereti kockázatkezeléshez és a pénzmosás megakadályozásához. Az ügyfélazonosítás a belső piaccal kapcsolatos konkrét problémákat vethet fel, amennyiben a szolgáltató és az ügyfél különböző helyen találhatóak, illetve az elektronikus azonosítás és hitelesítés EU-n belüli kölcsönös elismerésének jelenlegi hiánya miatt⁵⁸. Ezzel ellentétben a szerencsejátékokat forgalmazó szerencsejátéktermeknek lehetőségük lesz arra, hogy azonosítókártyát kapjanak és a szerencsejáték-helyszínen szemtől szemben azonosíthatják a fogyasztót.

Jelenleg az online szerencsejáték-szolgáltatók ügyfélazonosítása az alábbiakon alapul:

- A fizetési szolgáltató által végzett korábbi azonosítások, mivel a legtöbb fizetési lehetőség használatának előfeltétele, hogy az ügyfél bankszámlával rendelkezzen;
- Saját ellenőrzések a potenciális ügyféltől kért információk és dokumentumok alapján; és
- Az ellenőrzést szolgáltatók által végzett vizsgálatok, amelyekre vonatkozik az uniós adatvédelmi jogszabályokban előírt kötelezettségeknek való megfelelés.

Az engedéllyel rendelkező üzemeltetőknél végzett tesztvásárlások arra engednek következtetni, hogy nagyon kevés hiba van, ami lehetővé tenné, hogy kiskorúak is részt

⁵⁸ Lásd az európai digitális menetrendet is: COM (2010) 245, 2010 május 19.

vegyenek a szerencsejátékokban és nyereményekre tegyenek szert⁵⁹. Az életkor ellenőrzésére azelőtt kerül sor, mielőtt az új ügyfél elkezdhetné a játékot. A regisztrálni szándékozó kiskorúakat és a kamaszokat eltántoríthatná, ha kifizetéskor ismételten ellenőriznék életkorukat.

⁵⁹ Az Egyesült Királyság szerencsejátékokkal foglalkozó bizottsága a megfelelést vizsgáló tevékenysége részeként folytatólagos próbavásárlási programot hajt végre a különböző szerencsejátékokkal foglalkozó weboldalakon, lásd: www.gamblingcommission.gov.uk/.

Kérdés:

- (14) Milyen nemzeti szabályok és gyakorlatok vonatkoznak az ügyfelek ellenőrzésére, illetve azoknak az online szerencsejáték-szolgáltatásokra történő alkalmazására és ezek összhangban vannak-e az adatvédelmi szabályokkal is? Milyennek értékeli azokat? Vannak-e az ügyfél ellenőrzésével kapcsolatos konkrét problémák határokon átnyúló összefüggésben?

2.3. Közérdekű célkitűzések

A Bizottság teljes mértékben tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét és elismeri, hogy a tagállamok a Szerződésnek megfelelően mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az érvényes közérdekű célkitűzések védelmére.

Ez a szakasz a következő három közérdekű célkitűzésre összpontosít, amelyek különböző fokig érvényesek lehetnek a tagállamokra az online szerencsejátékokkal kapcsolatos nemzeti szakpolitikáik tekintetében: fogyasztóvédelem (2.3.1); közrend (2.3.2) és a közérdekű tevékenységként meghatározott tevékenységek finanszírozása (2.3.3).

2.3.1. Fogyasztóvédelem

A Bizottság számára ebben a szakaszban rendelkezésre álló bizonyítékok szerint a játékosok többségének nem vált szenvedélyévé a szerencsejáték. Akik azonban szenvedélybeteggé váltak, azokkal megfelelő módon kell foglalkozni a játékos, családja és a társadalom egésze számára felmerülő kapcsolódó társadalmi költségek miatt. Valamennyi szerencsejátékost meg kell védeni a csaláson alapuló szolgáltatásoktól. A szabályozók célja ezért annak biztosítása, hogy valamennyi elérhető szerencsejáték ellenőrzött és tisztességes (a véletlenszám-generátor műszaki szabványoknak való megfelelése és a játékszabályok betartása tekintetében), valamint bűncselekményektől mentes legyen. Ebben az átláthatóság kulcsfontosságú szerepet tölt be.

A szenvedéllyé váló szerencsejáték

A játékosok szükséges védelmét és a szerencsejáték káros szenvedéllyé válásának megelőzését az online szerencsejáték-szolgáltatások kínálatának szűkítésével érik el.

A szerencsejáték-szenvedélyt gyakran úgy jellemzik, hogy a játékos a káros negatív következmények, illetve annak ellenére is kényszeres késztetést érez a szerencsejátékra, hogy tudja, hogy abba kellene hagynia. Ahhoz, hogy felbecsülhető legyen, hogy egy ország népessége milyen mértékben szembesül a szerencsejáték-szenvedély problémájával, átfogó felméréseket, ún. előfordulási vizsgálatokat kell végezni. A szerencsejáték-szenvedéllyel küzdők azonosítására leginkább alkalmazott két vizsgálati eszköz a DSM-IV⁶⁰ és az SOGS⁶¹.

⁶⁰ Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, (A mentális rendellenességek diagnosztikai és statisztikai kézikönyve, 4. kiadás a patológiai szerencsejátékokról), Amerikai Pszichiátriai Egyesület, 1994. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V) (A mentális rendellenességek (DSM-V) diagnosztikai és statisztikai kézikönyve) 5. kiadásának publikációja 2013 májusára várható.

⁶¹ The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Mindkét eszköznek (DSM és SOGS) létezik egy, a kamaszokra adaptált változata is. DSM-IV-J (fiatalkorúak), DSM-IV-MR-J (több válasz-fiatalkorúak) és SOGS-RA (kamaszokra átdolgozott).

A kérdésekre adott válaszoktól függően a játékos a következő kategóriák valamelyikébe tartozhat: szenvedélybeteg (SOGS), potenciális patológiás szerencsejátékos (DSM-IV) vagy valószínűsíthetően patológiás szerencsejátékos (SOGS and DSM-IV), valamint szerencsejáték-függő (lásd lent).

A Bizottságnak tudomása szerint a szerencsejáték-szenvedély nemzeti szintű előfordulását nyolc tagállam⁶² vizsgálta és hét további tagállam⁶³ készített korlátozott alkalmazási körű tanulmányt (vagy regionális vagy konkrét korcsoportok szerint, többnyire kamaszok körében). A nemzeti szintű gyakorisági vizsgálatot végző nyolc tagállamban a szerencsejáték-szenvedély előfordulási szintje változó képet mutat: az Egyesült Királyság teljes népességének 0,5%-ától Észtország lakosságának 6,5%-áig⁶⁴. Ami a szerencsejáték-szenvedély uniós előfordulását illeti az online szerencsejátékok terén, csupán négy tagállam⁶⁵ nyújtott be nemzeti szintű statisztikát, három további tagállam⁶⁶ részleges információkkal szolgál (korlátozott alkalmazási körű vizsgálatok, amelyeket egy bizonyos korcsoport vagy az online játékok egyes típusa tekintetében végeztek).

E vizsgálatok szerint a szerencsejáték-szenvedélyt befolyásoló legfontosabb *tényezők* az alábbiak:

- (1) A játék gyakorisága. Minél rövidebb idő telik el a szerencsejáték kezdete és a tét megtételének lehetősége között, annál nagyobb a kockázat.
- (2) A kifizetések közötti időtartam. A tét megtétele és az eredmény közzlése között eltelt idő. Minél rövidebb ez az időtartam, annál nagyobb a kockázat.
- (3) Hozzáférhetőség és társadalmi környezet.
- (4) Az elvesztett összeg visszanyerésének lehetősége vagy a küszöbön álló nyeremény illúziója. Minél nagyobb a nyeremény összege és a nyereség valószínűsége, annál erősebb lesz az a tévképzet, hogy az elvesztett pénz visszanyerhető, és ezért a kockázat is nagyobb (ez szorosan kapcsolódik az „izgalmi” vagy „álmodozási” hatáshoz is).
- (5) Az észlelt készségek és a „részvétel mértéke”. A „hajszálon múlt-jelenség” („near miss-psychology”) során szerepet játszik a szerencsejáték menetébe történő beavatkozás lehetősége és saját képességünk figyelembevétele annak becslésekor, hogy milyen eséllyel nyerhetünk. Ez megerősíti azt az érzést, hogy a játékos ura a játéknak, ezért kockázatonövelő hatása van. A tét változtatása is ide tartozik. E hatás tovább növelhető, ha úgy érzélik, hogy a szerencsejátékot inkább valamilyen készség, s nem pedig a pusztá szerencse jellemzi.
- (6) A kereskedelmi közlemények is megszólíthatják a veszélyeztetett csoportokat:

E tekintetben a játékok különböző fajtái vagy a fogadások különböző fajtái eltérő kockázatot jelenthetnek a játékosok számára. Ilyen szempontból gyakran például a nyereményeket

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE és az UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO és SK.

⁶⁴ M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview (A szenvedéllyé váló szerencsejátékok Európában: Áttekintés)* című könyvéből származnak (Appex Communications, 2009. április).

⁶⁵ BE, EE, NL és az UK.

⁶⁶ FI, DE és MT.

gyorsan kifizető játékautomatákat, a kaparós sorsjegyeket és a kaszinójátékokat tekintik a legproblémásabbnak. A heti rendszerességgel játszott lottót kevésbé tartják kockázatosnak (habár a játékosokra a fent említett (4) tényező vonatkozik), mint a rövidebb időközönként játszott szerencsejátékokat (az (1) és (2) tényező miatt). A sportfogadással és a pókerrel sokkal inkább együtt jár a fent említett (5) pontban beazonosított kockázati tényező. A élőben történő („live”) sportfogadáshoz továbbá az (1) pontban megállapított kockázat is hozzáadódik.

Kérdés:

- (15) Van arra bizonyítéka, hogy a fent felsorolt tényezők összefüggésben vannak a szerencsejáték-szenvedéllyel és/vagy fontos szerepet játszanak kialakulásában vagy az online szerencsejáték-szolgáltatások túlzott igénybevételében? (Amennyiben lehetséges, kérjük, rangsorolja őket).**

Ezidáig a tagállamok ugyanazon *eszközökhöz* folyamodtak a túlzott szerencsejáték-szenvedély korlátozását célzó kísérleteikben is, amelyeket általában a nyereményjátékoknál használnak, azaz

- (1) Részvételi korhatárok,
- (2) Önkorlátozás (pénzügyi és időbeli) és önkirekesztés (azaz lehetőség, hogy a játékos saját magát zárja ki a további játékból),
- (3) Információk/figyelmeztetések/önmagunk tesztelése (alkalmazásuk könnyebb online, mint offline),
- (4) A hitel igénybevételének megtiltása,
- (5) Realitás-vizsgálatok,
- (6) Az online üzemeltető gondosságon alapuló kötelezettsége,
- (7) A legkockázatosabbnak tekintett szerencsejátékok vagy fogadások bizonyos formáinak korlátozása (pl. kaszinójátékok vagy a sportfogadásban csak a végeredményre vonatkozó tétet megítélésének engedélyezése), és
- (8) Egyéb (pl. a kereskedelmi tájékoztatás korlátai – bizonyos médiumok használatának korlátozása, eladásösztönzés és bónuszokra történő feliratkozás vagy ingyenes gyakorlójátékok).

Kérdés:

- (16) Van arra bizonyítéka, hogy a fent felsorolt eszközök fontos szerepet játszanak és/vagy eredményesek az online szerencsejáték-szolgáltatásokkal kapcsolatos szerencsejáték-szenvedély megelőzésében vagy korlátozásában? (Amennyiben lehetséges, kérjük, rangsorolja őket).**

Játékfüggőség

Ahol rendelkezésre állnak ilyen információk, a játékfüggőségben szenvedők valószínűsíthető aránya az össznépszerűség 0,3%-a és 3,1%-a között mozog⁶⁷. A patológiás (szenvedélybeteg) módon folytatott szerencsejáték néhány szakember szerint az impulzív személyiségzavar⁶⁸, ezért nem tekinthető függőségnek. A közelmúltban végzett vizsgálatok azonban hasonlóságot fedeztek fel a szerencsejáték-szenvedély és a drogfüggőség között⁶⁹. A 3.1. szakaszban említettek szerint a felmérésekben a szerencsejáték-szenvedély kiszűrésére használt eszközök lehetővé teszik a szerencsejátékkal kapcsolatban súlyos viselkedészavarral küzdő személyek azonosítását. Egymásnak ellentmondó vélemények vannak az online szerencsejátékoktól való

⁶⁷ Hét tagállam adatai M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview (A szenvedéllyé váló szerencsejátékok Európában: Áttekintés)* című könyvéből származnak (Appex Communications, 2009 április).

⁶⁸ A mentális rendellenességek diagnosztikai és statisztikai kézikönyve, 4. kiadás, Amerikai Pszichiátriai Egyesület, 1994.

⁶⁹ A mentális rendellenességek diagnosztikai és statisztikai kézikönyvének vázlata, 5. kiadás, Amerikai Pszichiátriai Egyesület, tervezett megjelenés 2013-ban.

lehetséges függőséggel kapcsolatosan. Jóllehet a távolból folytatott szerencsejátékok is eleget tesznek az elérhetőség és hozzáférhetőség kritériumainak lehetővé téve, hogy gyakrabban játszanak, mint a játéktermekhez hasonló létesítményekben, nehéz közvetlen összefüggést találni a virtuális szerencsejátékok és szenvedélybetegség válás valószínűsége között.

Az online szerencsejátékok – összehasonlítva az offline szerencsejáték-típusokkal – kifinomultabb lehetőségeket kínálnak a üzemeltetők számára a játékos tranzakcióinak nyomon követésére. A gyakorisági vizsgálatokkal ellentétben az online szerencsejátékok adatai alapján már lehetővé válik a játékos valóságos viselkedésének tanulmányozása. A Harvard Medical Schoolhoz⁷⁰ tartozó Cambridge Health Alliance képzési központ függőséggel foglalkozó részlege által az online szerencsejátékosok viselkedéséről 80 ország mintegy 50 000 online kaszinójátékosát magába foglaló véletlenszerű mintájának a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységén és az online sportfogadásban részt vevők majdnem ugyanekkora mintájának hosszú távú elemzésén alapuló vizsgálat szerint, az online sportfogadásban részt vevők 99%-a, míg az online kaszinójátékosok 95%-a nem tanúsított szokatlan magatartást⁷¹.

A 2009-ben a svéd elnökségre készített jelentés⁷² említi, hogy noha egyes kutatások szerint pozitív korreláció áll fenn a hozzáférhetőség és a szerencsejáték-függőség között, a rendelkezésre álló tapasztalati adatok nem mindig erősítik ezt meg. Ahol össze lehet hasonlítani a 7–10 évvel ezelőtt végzett gyakorisági vizsgálatok eredményeit (amikor kevésbé volt népszerű az online szerencsejáték) a közelmúltban végzett tanulmányok eredményeivel, a szerencsejáték-függőség előfordulási aránya egyenletes maradt⁷³.

A szerencsejátékokkal foglalkozó bizottság által 2007-ben lefolytatott brit szerencsejáték-gyakorisági felmérés is azt állapította meg, hogy az online szerencsejátékoktól való függőség aránya az Egyesült Királyságban alacsonyabb volt az offline játékok egyes típusaihoz mérten. A függőség inkább az újabb és ezért a „vonzóbb” – akár online, akár offline – játékok fajtáival van összefüggésben⁷⁴.

A Bizottság megjegyzi, hogy az EU-ban létesített és engedélyezett online szerencsejátékokkal foglalkozó weboldalakon hiperhivatkozásokkal eljuthatunk segélyvonalakra vagy a szerencsejáték-szenvedéllyel foglalkozó szervezetekhez. Annak ellenére, hogy 15 tagállam végzett nemzeti vagy regionális szintű gyakorisági vizsgálatokat, kevés információ áll rendelkezésre az e vizsgálatokra adandó megfelelő szakpolitikai válaszlól (pl. oktatási

⁷⁰ A tanulmányt „bwinnet” kutatási partnerségben végezték, aki rendelkezésre bocsátotta ügyfélkörének adatbázisát.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (with Schumann) (Egy előretékintő longitudinális tanulmány az internetes sportfogadási magatartásról (Schumannnal), Journal of Gambling Studies, 2008; Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (with Kaplan) (A virtuális kaszinóban: Egy előretékintő longitudinális tanulmány az internetes kaszinójátékokról (Kaplannal)), European Journal of Public Health, 2008 és Population trends in Internet sports gambling (with Schumann) (Népességi trendek az internetes sportfogadásban (Schumannnal)), Computers in Human Behaviour (Számítógépek az emberi viselkedésben), 2008.

⁷² Svenska Spel, , The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. (A szerencsejátékok költségei. A szenvedéllyé váló szerencsejátékok szociális és gazdasági költségeinek elemzése Svédországban.) Az Európai Unió Tanácsa. DS 406/09. Brüsszel, 2009.

⁷³ Néhány példa: Finnország és az Egyesült Királyság.

⁷⁴ Addiction rates among past year gamblers. (Az elmúlt év szerencsejátékosainak függőségi arányai.) *A brit szerencsejáték-gyakorisági felmérés 2007.*, National Centre for Social Research, 2007 szeptember.

kampányok indítása vagy a megelőzésre vagy kezelésre szánt erőforrások), illetve arról, hogy a játékfüggők hogyan juthatnak kezeléshez⁷⁵.

Kérdések:

- (17) Rendelkezik-e bizonyítékokkal (pl. tanulmányok, statisztikai adatok) a szenvedéllyé váló szerencsejátékok mértékéről nemzeti vagy uniós szinten?**
- (18) Rendelkezésre állnak elismert tanulmányok vagy bizonyítékok, amelyek azt igazolják, hogy az online szerencsejátékok károsabbak-e azon egyének számára, akik fogékonyak a patológiás játékminták kialakítására?**
- (19) Vannak arra bizonyítékok, amelyek bemutatják, hogy az online szerencsejátékok mely formái (játékfajták) a legproblémásabbak e tekintetben?**
- (20) Mit tesznek nemzeti szinten a szerencsejátékok szenvedéllyé válásának megelőzése érdekében (pl. biztosított-e a probléma korai észlelése)? (pl. a probléma korai észlelésének biztosítása)?**
- (21) A játékszenvedély kezelése nemzeti szinten biztosított? Amennyiben igen, milyen mértékben járulnak hozzá az online szerencsejáték-üzemeltetők az ilyen megelőző tevékenységek és kezelések finanszírozásához?**
- (22) Mi a kellő gondosság kívánt szintje a nemzeti szabályozások szerint e területen? (pl. az online játékosok viselkedésének rögzítése, hogy megállapítható legyen, hogy valaki valószínűsíthetően patológiás szerencsejátékos-e?).**

A kiskorúak és egyéb kiszolgáltatott helyzetű csoportok

A szabályozási keretek az egyes tagállamokban különbözőképpen próbálják átfogóan védeni a kiskorúakat, azaz a gyermekeket és a kamaszokat a szerencsejátékok kockázatától⁷⁶. A szerencsejátékokra vonatkozó korhatárokat törvényben vagy az engedélyek feltételeiben írhatják elő, továbbá az üzemeltetők (többek között kiskereskedők/engedélyek tulajdonosai) kötelesek az életkort ellenőrizni. A korhatárok egy adott tagállamon belül is változóak lehetnek a különböző szerencsejáték-szolgáltatásoktól függően.

Kérdések:

- (23) Mi az online szerencsejáték-szolgáltatásokhoz való hozzáférés törvényes korhatára az Ön tagállamában?**
- (24) Végeznek online korellenőrzést és az mennyiben tér el a személyes megjelenésen alapuló offline azonosítástól?**

A kiskorúak hozzáférése a fizetési rendszerekhez

⁷⁵ Csupán négy tagállam (AT, EE, FI és az UK) tájékoztatta a Bizottságot a szerencsejáték-szenvedéllyel kapcsolatosan a fent idézett „Az EU belső piacán működő szerencsejáték-szolgáltatásokról szóló tanulmány” keretében, 9.9. fejezet, 1453. o.

⁷⁶ A nagykorúság Ausztria kivételével valamennyi tagállamban a 18. életévtől számítandó (Ausztriában 19 évtől).

A fizetésfeldolgozási rendszerek hatékonyan akadályozhatják meg azt, hogy kiskorúak hozzáférjenek az online szerencsejáték-szolgáltatásokhoz. Habár a 18 évet még nem betöltött személyek is nyithatnak bankszámlát, azért vannak korlátozások. Többféle okiratot és személyazonosságot igazoló dokumentumot kell bemutatni, továbbá általában egy szülőnek vagy törvényes gyámnak is jelen kell lenni a bankban a kiskorú számlatulajdonos kíséretében (szülői ellenőrzés). A fiatalkorúakat általában nem terheli jogi felelősség az adósságaikért, ezért nem valószínű, hogy bankszámlájukon folyószámlahitelre lesznek jogosultak, továbbá a 18 év alattiak hitelkártya-igénylését is elutasítják. Következésképp a bank vagy a pénzügyi szolgáltató a fiatal játékosok esetében szigorú korellenőrzést fog végezni, mielőtt azok számlát tudnának nyitni egy online szolgáltatónál.

A téteket azonban egyre inkább mobiltelefon használatával, pl. szöveges üzenettel vagy emelt díjas telefonhívással is meg lehet tenni és ki lehet fizetni (a számlát kiegészítve). Ezekben az esetekben könnyebb lehet a kiskorúak számára is szerencsejátékokat játszani.

– *A kiskorúak és az online szerencsejátékok marketingje*

Mivel a tagállami hatóságok (és üzemeltetők) célja, hogy megakadályozzák a kiskorúak online szerencsejáték-szolgáltatásokhoz való hozzáférését, e szolgáltatások marketingjét és reklámozását is ellenőrizni kívánják. A korlátozásokra példát mutathatnak azon szabályok, amelyek előírják, hogy az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó reklámok ne:

- célozzanak a részvétel tekintetében nemzeti szinten megszabott korhatárnál fiatalabb csoportokat;
- jelenjenek meg TV- vagy rádióközvetítésekben, illetve azokat ne közöljék bizonyos, fiataloknak szánt műsorok között a tömegtájékoztatási célú csatornákon, vagy adott napszakokban ilyen műsorok előtt vagy után;
- mutassanak be olyan személyt, aki fiatalabbnak néz ki a részvétel tekintetében megszabott nemzeti korhatárnál;
- jelenjenek meg gyermekeknek vagy kiskorúaknak tetsző módon, pl. az ifjúsági kultúrával kapcsolatosan és ne szerepeljen bennük híresség (pl. online szerencsejáték-szolgáltatót reklámozó sportmezek); vagy
- jelenjenek meg olyan területeken, ahol gyakran fordulnak meg a gyermekek (pl. iskolák közelében található hirdetőtáblákon).

Kérdés:

(25) Hogyan szabályozzák nemzeti vagy uniós szinten az online szerencsejáték-szolgáltatásokkal kapcsolatos kereskedelmi közleményeket a kiskorúak védelme érdekében? (pl. online kaszinójátékként tervezett promóciós játékokra vonatkozó korlátozások, sportszponzorálás, ajándéktárgyak értékesítése (pl. sportmezek, számítógépes játékok stb.) és az online közösségi hálózatok használata vagy marketing célból történő videomesztás).

- *Egyéb veszélyeztetett játékos típusok*

Más játékosok is veszélyeztetettek lehetnek az alábbi okokból:

- *Pénzügyi helyzet*, alacsony jövedelemmel rendelkező játékosok;
- *Tapasztalat hiánya*, különösen a fiatal felnőttek (18–21 év közöttiek), illetve azok, akik nincsenek tisztában a játékszenvedély kialakulásának kockázataival;
- *Tudatállapotot befolyásoló szer használatával kapcsolatos korábbi függőség vagy szenvedély*, illetve magatartászavar (offline szerencsejáték-szolgáltatások használata);
- *A szerencsejátékokhoz való könnyű hozzáférés*; értékesítési ügynökök vagy szerencsejáték-szolgáltatók alkalmazottai vagy szerződő felek; és
- *A szerencsejátékoknak való gyakori kitettség*, illetve a fogadások tárgyához fűződő erős viszony; a löversenyzés területén alkalmazott személyeket, atlétákat (amatőrök és profik egyaránt), edzőket, bírókat, fogadási ügynököket stb. is beleértve.

Kérdés:

(26) Az online szerencsejáték-szolgáltatásokra vonatkozó engedélyezési feltételekkel és kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos mely nemzeti szabályozási rendelkezések veszik figyelembe ezeket a kockázati tényezőket és irányulnak a veszélyeztetett célcsoport védelmére? Milyennek értékeli azokat?

2.3.2. Közrend

A csalás megakadályozása

Valamennyi tagállam célja a csalás és a tisztességtelen játékok megakadályozása. A nemzeti jogszabályok célja az ügyfelek (visszaéléseket és bűncselekményeket elkövető üzemeltetőktől való), az üzemeltetők (visszaéléseket elkövető játékosoktól vagy játékoszövetségektől való) és a rendezvényszervezők védelme. Példák: a hitelkártyák jogosulatlan használata, amely „a személyazonosság-lopással” is összefüggésbe hozható és a játékmenet befolyásolása („bundázás”), amely során az egyén, vagy személyek csoportja (jellemzően a szervezett bűnözéssel összefüggésben) befolyásolni kívánja a játék menetét (pl. sporteseményt vagy kártyajátékot)⁷⁷. Olyankor is csalásról beszélünk, amikor a játékosok egy csoportja összedolgozik egy másik játékosal szemben (pl. manipuláció a pókerasztalnál).

A Bizottság a csalás következő három típusával kapcsolatban kíván kérdéseket feltenni:

- Azok a játékosok, akik nem kapják meg nyereményeiket. A tipikus példák egyike a „lottócsalás”, amikor az engedéllyel nem rendelkező illegális üzemeltető felveszi a kapcsolatot az ügyfelekkel, s bizonyos összeg megfizetésére (kezelési költség) vagy személyes információk megadására (banki adatok) kéri őket, mielőtt kifizetik a

⁷⁷ Pl. kínai vagy horvátországi bűnügyi szervezetek vettek részt a sportmérkőzések eredményeinek befolyásolásában Belgiumban, Németországban és Finnországban.

nyereményt. Az ilyen átverések gyakran tévesen hivatkoznak az európai szerencsejáték-hatóságok által kiadott engedélyekre⁷⁸.

- Személyazonosság-lopás és adatvédelmi kérdések. Ide tartozik más személyek személyes információinak jogosulatlan használata, melynek során az elkövető másvalaki személyazonosságát felvéve fér hozzá a sértett pénzéhez vagy nevében hitelt és más előnyöket szerez.
- Az eredmény manipulálása a szerencsejátékkal kapcsolatos szoftver jogosulatlan módosítása vagy a szerencsejáték, illetve az esemény megszervezésében részt vevő személyek megvesztegetése révén.

Kérdések:

- (27) Tudomása van-e csalással és online szerencsejátékokkal kapcsolatos tanulmányok és/vagy statisztikai adatok létezéséről?**
- (28) Vannak-e az Ön tagállamában a játékgépek, a véletlenszám-generátorok vagy egyéb szoftverek ellenőrzésével, szabványosításával és tanúsítványaival kapcsolatos szabályok?**
- (29) Véleménye szerint melyek a bevált gyakorlatok a csalás különböző típusainak megakadályozására (üzemeltetők játékosokkal szemben, játékosok az üzemeltetőkkel szemben és játékosok közötti), és a panasztételi eljárásokban való segítségnyújtásra?**
- (30) A sportfogadás és az eredmény manipulációja tekintetében milyen nemzeti szabályozásokat alkalmaznak az online szerencsejáték-üzemeltetőkre és a sporteseményekben/-játékokban részt vevő személyekre, hogy foglalkozzanak e kérdésekkel, különösen az összeférhetetlenség/érdekellentét megakadályozása érdekében? Tud-e arról, hogy e probléma terjedelmével kapcsolatban rendelkezésre állnak-e adatok vagy tanulmányok?**
- (31) Ön szerint milyen kérdésekkel kellene elsősorban foglalkozni?**
- (32) Milyen mértékű annak a kockázata, hogy egy (online) sportfogadási szolgáltató, aki szponzorálási megállapodást kötött egy sportklubbal vagy egy egyesülettel, a nyereség érdekében közvetlen vagy közvetett befolyást kíván gyakorolni a sportesemény eredményére?**

A pénzmosás megakadályozása

A „pénzmosás” két szélsőséges típusa a következő: egyrészt a bonyolult, több államot érintő műveletek, amelyek kialakításuknál fogva a nagyszabású bűncselekmények bűnügyi eredetét tussolják el úgy, hogy a személyeket és a tulajdont törvényesnek tüntetik fel, másrészt

⁷⁸

Ezt nem kellene összefüggésbe hozni a késleltetve megfizetett nyereményekkel, amikor egy engedéllyel rendelkező üzemeltető elővigyázatossági okokból visszatartja a nyereményt anélkül, hogy a játékosnak elegendő információt adna arról, hogy ez miért van így. Az üzemeltetőnek ilyen esetben el kell magyaráznia, hogy miért tartják vissza az összeget. E késedelmek legáltalánosabb magyarázata az ügyfél személyazonosságának további ellenőrzése.

bármely olyan tevékenység, amely – az érintett összeg nagyságától függetlenül – arra szolgál, hogy elfedje, elrejtse vagy eltüntesse a bűnügyi cselekedetből származó nyereséget (az elkövetők által végzett pénzmosás – néha kiadások formájában, de a játékszenvedély finanszírozására irányuló büntett is).

Ami a pénzmosási technikákat illeti, korlátozott információk vagy bizonyítékok állnak rendelkezésre arról, hogy az engedéllyel rendelkező online szerencsejáték-üzemeltetők Európában a pénzmosással is kapcsolatba kerülhetnek. A probléma azonban nyilvánvalóan az illegális üzemeltetőkkel kapcsolatos. A Bizottság szerint a következő bevált gyakorlatok adott esetben alkalmazhatók ilyen célból:

- Az online szerencsejátékokkal foglalkozó cégek meghitelezhetik a nyereményeket vagy a fel nem használt pénzeszközöket visszautalhatják egy másik számlára, s nem arra, amelyről az eredeti tétet megtették.
- Lehetséges ugyanis az, hogy egy játékos ugyanannál az üzemeltetőnél több számlán is regisztráljon.
- Az olyan játékok, mint az e-póker, ahol a szándékos veszteség eredményeként a pénzürtékek – elektronikus játékosok és emberek között egyaránt – a játékosok számára viszonylag alacsony költséggel transzferálhatók. Az ilyen játékok esetében lehetséges az online „chip dumping”, azaz a chipek szándékos elvesztése is. Például egy játékos egy ellopott hitelkártyával befizetéseket eszközöl, majd a chipeket az asztalnál bűnrészesének vagy egy másik, általa megnyitott számlára átjátssza. E cselekvések felderíthetők, mivel az elvek egyszerűek: a játékosok nagy tétet tesznek a nagyon rossz lapokra (azzal a szándékkal, hogy a bűnrészes javára veszítsenek)⁷⁹.
- Az e-készpénz fizetési lehetőségként való használata vagy hasonló fizetési eszközök, mint a feltölthető kártyák, a Stored Value Cards⁸⁰ (a problémát okozó kártyákat magas limitek jellemzik, a vásárlást követően nincs lehetőség a nyomon követésre és gyenge az ügyfélmegismerés ellenőrzésének (KYC) a minősége). Ez olyan fizetést is magába foglalhat, amely a KYC-ellenőrzés alá nem vont mobiltelefonokon keresztül történik.

Kérdések:

- (33) Milyen konkrét esetek történtek annak igazolására, hogy az online szerencsejátékok miként használhatók fel pénzmosás céljára?**
- (34) Milyen mikrokifizetési rendszerek igényelnek konkrét szabályozási ellenőrzést, amennyiben azokat online szerencsejáték-szolgáltatásokra használják?**

⁷⁹ Az online pókerszobák tudnak a csalás ezen módjáról és megpróbálják felderíteni az elkövetőket, mielőtt készpénz-kifizetésüket jóváhagyják.

⁸⁰ A „stored-value card”, azaz a feltölthető kártya a kártyán lévő azon monetáris értékre utal, amely nem egy rögzített külső számlán van, és ezért különbözik az előre kifizetett kártyáktól, amelyeken a betéti kártyához hasonlóan a pénz a kártya kibocsátójánál került befizetésre.

A pénzmosásról szóló harmadik irányelv⁸¹ alkalmazandó a pénzügyi ágazatra, valamint egyéb területekre is, beleértve a (a klasszikus játéktérmekekben működő és virtuális) kaszinókat is.

Ezen irányelv rendelkezéseinek az online szerencsejáték-szolgáltatások tekintetében történő végrehajtásának konkrét problémája az, hogy az ilyen honlapok gyakran különböző egyéb (nem kaszinó jellegű) szerencsejáték-szolgáltatást is kínálnak, és az üzemeltető több joghatóságban is rendelkezhet egyszerre engedéllyel.

Ezen általános elvek mellett a Bizottságnak tudomása van arról, hogy az engedéllyel rendelkező online szerencsejáték-szolgáltatók és nemzeti szabályozók számos üzemeltetési gyakorlatot vezettek be a pénzmosás leküzdésére. Az alábbiak tartoznak ezek közé:

- **Ügyfél-átvilágítás** – csak a regisztrált, az engedélyesnél számlával rendelkező játékosok játszhatnak. A jelentkezési lapokat ki kell tölteni az alábbi információk megadásával: (1) a játékos elérte a szerencsejátékok esetében törvényileg szabályozott jogi korhatárt; (2) a játékos személyazonossága; (3) a játékos lakóhelye és (4) a játékos érvényes e-mail címe. Az ügyfélátvilágítási folyamat tartalmazhat sebességelemzést (pénzbetét/forgalom), földrajzi kockázatelemzést, vizsgálja a játékos viselkedési anomáliáit, a játékegyesületek létét és a kibertérben elkövetett bűncselekmények kapcsán alkalmazott letartóztatási politikát. Valamennyi esetben a játékosnak meg kell adni a szükséges személyes adatokat, hogy számlája létrehozható legyen.
- **Fizetési ellenőrzések** – a játékosnak mindig részesülnie kell a nyeremény kifizetéséből (számlaegyenleg) ugyanolyan módon, ahogyan a pénzt eredetileg a szolgáltatónak befizette (arra a számlára, amelyről a pénz befizette). Az üzemeltetőknek arról is meg kell győződniük, hogy ellenőrzés alatt tartják a játékosok hitelkártyaszámait és személyes adatait, amelyeket rendszereikben tároltak. Ezenfelül tilos az ügyfelek közötti közvetlen kifizetések lebonyolítása.
- **Üzemeltetési ellenőrzések** – Az üzemeltetők használnak korellenőrzési jegyzékeket és a bankok által a terroristák és a politikai közszereplők azonosítására alkalmazott jegyzékeket is, azaz a világszintű ellenőrzési jegyzéket⁸², valamint az európai sportbiztonsági egyesület jegyzékét⁸³. Az üzemeltetők statisztikai nyilvántartásában a kereskedelmi ügylettel kapcsolatos magatartásról is találhatóak adatok, amelyeknek meg kell felelniük az EU adatvédelmi szabályainak a kétes tevékenységek felderítése érdekében. Szigorúbb ügyfélátvilágítási követelményeket kell alkalmazniuk olyan esetekben, amelyekben a tétekre magasabb korlátozások vonatkoznak. Az üzemeltetőknek a gyanús tevékenységekről szóló jelentéseiket a nemzeti pénzügyi hírszerző szolgálatok számára kell benyújtaniuk.

Kérdések:

(35) Van-e tapasztalata és/vagy bizonyítéka a pénzmosás felderítésének és megakadályozásának bevált módszereiről?

⁸¹ Az 1.2. szakaszban említve.

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

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

(36) Rendelkezésre áll-e az azt igazoló bizonyíték, hogy az online szerencsejátékokon keresztül végrehajtott pénzmosás kockázata különösen magas a közösségi honlapokon végrehajtható műveletek tekintetében?

Egyéb bűncselekmények megakadályozása

Az online szerencsejátékokkal összefüggésbe hozható egyéb bűncselekmények az alábbiak:

- Az illegális üzemeltetők (pl. bűnügyi szervezetek vagy egyének) által nyújtott szerencsejáték-szolgáltatások. „A kibertérben elkövetett bűncselekmények és a szerencsejátékok” elnevezésű francia jelentés szerint mintegy ezer honlap bűnügyi csoportok *közvetlen* irányítása alatt áll⁸⁴,
- Az engedéllyel rendelkező üzemeltető által nyújtott, nem engedélyezett online szerencsejátékok,
- Adócsalás (amennyiben a felhasználó köteles nyeresége után adót fizetni, azaz az adócsalás elsősorban az offshore tevékenységekből származó nyereséggel kapcsolatban merül fel).

Számos bűnügyi tevékenység létezik, amelyek sok szerencsejáték-szolgáltatással, de nem kifejezetten az online szerencsejátékokkal kapcsolatban merülnek fel, mint például i. a „bundázás” vagy manipuláció a pókerasztalnál (lásd fent), ii. többletkamatok felszámolása és iii. bűncselekmények a szerencsejáték-szolgáltatások használatának finanszírozása érdekében (pl. lopás) és iv. a terrorizmus finanszírozása.

Kérdés:

(37) Léteznek-e az online szerencsejátékokkal kapcsolatos átláthatósági követelmények? Ezek az online szerencsejáték-szolgáltatások határokon átnyúló kínálatára is vonatkoznak, továbbá véleménye szerint e szabályok végrehajtása eredményesen zajlik?

2.3.3. A jótékonyági célú és közérdekű tevékenységek és események finanszírozása, amelyektől az online sportfogadás függ

A szerencsejáték-szolgáltatások nemzeti szintű korlátozásait alkalomadtán olyan szakpolitikai indokolással támasztják alá, mint a jótékonyági célú vagy közérdekű tevékenységek finanszírozása. Annak ellenére, hogy az e célból létrehozott rendszereknek meg kellene felelniük az alkalmazandó állami támogatási szabályoknak, meg kell jegyezni, hogy a Bíróság szerint az ilyen szociális tevékenységek finanszírozása nem szolgál elegendő indokolással a korlátozó szakpolitikára, csak kiegészítő, jótékony hatású következményként jelenik meg⁸⁵. Az ilyen korlátozások segíteni kívánják a „közérdekű tevékenységek” finanszírozását, hogy a társadalom széles körben részesülhessen belőlük. Pontosabban azok a közérdekű tevékenységek, amelyek ily módon közvetlenül részesülnek e finanszírozásból az egyes

⁸⁴ A francia intézet (CERT-LEXI) 70 millió honlapot elemzett 2005-ben és ebből 14823 weboldal online szerencsejátékokat kínált. Csupán 2005 weboldal volt engedélyhez kötve.

⁸⁵ A C-67/98. sz. ügy (Zenatti) §§ 36-37. és a C-316/07. sz. ügy (Markus Stoß) § 104. Lásd még az EFTA-Bíróságnak a 3/06. sz. ügyben hozott ítéletét (Ladbroskes) §63.

tagállamokban, az alábbiak: a művészetek, a kultúra, a sport⁸⁶, az ifjúsági és oktatási programok, valamint a jótékonyági célú tevékenységek.

A bevételek újrafelhasználásának rendszerei

A közérdekű tevékenységek finanszírozása érdekében a szerencsejátékokból származó bevételektől való függés különbözőképpen alakul. A közérdekű tevékenységekért felelős szervezet vagy vállalat:

- (1) engedélyt⁸⁷ kap az online szerencsejáték-szolgáltatások nyújtására annak érdekében, hogy elősegítse az illetékes engedélyező hatóság által elismert „jó ügyet” (pl. nemzeti olimpiai bizottság, nemzeti lóversenyszövetség, a vakok és gyengénlátók egyesülete pl.);
- (2) közvetlen támogatásban részesül az állami szerencsejáték-üzemeltetőtől (pl. nemzeti lottó) az engedélyben vagy azt az üzemeltetőt szabályozó jogszabályban meghatározott arányban;
- (3) közvetett támogatásban részesül az állami szerencsejáték-üzemeltetőtől az állami költségvetésen keresztül, amelyhez az állami üzemeltető hozzájárult;
- (4) támogatásban részesül egy vagy több magántulajdonban lévő szerencsejáték-vállalattól, továbbá a pénzeszközökhöz való hozzájárulás mértéke:
 - a) az engedély vagy jogszabály által meghatározott, illetve
 - b) az üzemeltetők önkéntes hozzájárulásain alapul;
- (5) gazdasági kompenzációban részesül egy általa szervezett esemény felhasználására és amelyre még akkor is tétet tesznek, ha a szervezet vagy a vállalat nem vesz részt magában a szerencsejáték-tevékenység megszervezésében;
- (6) az állami költségvetésből támogatásban részesül, amelyhez az állam és kereskedelmi szerencsejáték-üzemeltetők is hozzájárultak.

Kérdések:

- (38) Vannak-e egyéb nemzeti vagy uniós szintű rendszerek, amelyek a szerencsejátékokból származó bevételeket közérdekű tevékenységekre fordítják?**
- (39) Létezik-e konkrét mechanizmus, mint például pénzalap, az állami és a kereskedelmi online szerencsejáték-szolgáltatásokból származó bevételeknek a társadalom javára történő újrafelosztására?**

⁸⁶ Lásd még „A sport európai dimenziójának fejlesztése” című bizottsági közleményt – COM(2011) 12, amely tárgyalja annak szükségességét, hogy a sport fenntartható finanszírozását figyelembe kell venni, amikor a belső piacon működő szerencsejáték-szolgáltatásokkal foglalkoznak (9. oldal).

⁸⁷ A jótékony vagy közérdekű tevékenységekért felelős szervezetek vagy vállalatok számára különböző mértékben engedélyezik, hogy megállapodást kössenek a szerencsejáték-platfomot kínáló és szerencsejáték-szolgáltatásokat nyújtó magánüzemeltetőkkel (akik teljesen vagy részlegesen igazgatják az üzemeltetést és erre gazdasági ellentételezésben részesülnek).

(40) A pénzeszközöket visszafordítják vagy újra jóváírják a játékfüggőség kialakulásának megakadályozására és kezelésére?

A Bizottság a továbbiakban két kérdésre kíván összpontosítani:

Az esemény szervezői számára történő megtérülés elve

A nemzeti és nem hazai sporteseményeket arra használják fel az online üzemeltetők, hogy potenciális ügyfeleknek a szerencsejáték-szolgáltatások vonzó választékát mutassák be. Ezek az események oly módon húznak hasznot a szerencsejátékokból, hogy még nagyobb közönséget szólítanak meg, és adott esetben az eseményre jobban felkeltik a média figyelmét is. Széles körű az egyetértés a tekintetben, hogy a sporteseményeknek, amelyekből a szerencsejátékok függnek (hiszen azokra tesznek fogadásokat), tisztességes bevételre kellene szert tenniük a kapcsolódó szerencsejáték-tevékenységekből.

- Ha a lóversenyzés konkrét esetét vesszük, néhány tagállam a szervezetek, illetve vállalatok számára kizárólagos engedélyhez köti a lóversenyfogadást azzal a célkitűzéssel, hogy biztosítsák, hogy a lóversenyfogadásból származó árbevételt – a nyereség, a totalizatóri díj és az üzemeltetési költségek kivételével – a lovassportra, a lótenyésztésre és a lógazdálkodásra fordítják. Annak ellenére, hogy a nemzeti struktúrák változatos képet mutatnak, a lóversenyzés és a lótenyésztés ágazatának nyújtott támogatás jelentősen, azaz a fogadásból származó összbevétel több mint 8%-ára emelkedhet egyes országokban. A lóversenyzés egyik jellemvonása más sportágakkal összehasonlítva az, hogy vonzereje elsősorban a szerencsejátékosokat bővíti el. Ezért más sporteseményekhez képest életképessége sokkal inkább függ a szerencsejátékokból befolyó bevétel elegendő mértékétől, amelyet visszaforgatnak a tevékenységbe. Ezenkívül egyes tagállamokban a szerencsejátékokból befolyó bevétel visszaforgatásából finanszírozott lovassport, a lótenyésztés és a lógazdálkodás hagyománya ma és a jövőben is jelentős gazdasági szerepet játszik a vidéki területeken, ezért a sportágak jól illeszthetőek a regionális fejlesztés és a területi kohézió szakpolitikai célkitűzéseikhez.
- Más sportágak esetében sokkal vegyesebb képet mutatnak a bevételek vagy azért, mert a nyilvánosság szélesebb rétegét szólítják meg, és/vagy mert kevésbé idomulnak a szerencsejáték-szolgáltatásokhoz. A tagállamok azonban felvetették azt a kérdést, hogy amikor egy sportversenyen szerencsejáték-szolgáltatásokat kínálnak, jogot formálhatnak-e a szervezők (sportszervezetek, csapatok stb.) arra, hogy képeik vagy a szerencsejáték-szolgáltatók által kínált rendezvények kihasználása révén további bevételekre tegyenek szert. Mivel az események kihasználása nélkül a szerencsejáték-szolgáltatások nem lennének életképesek, tisztességes bevételre számítanak a kapcsolódó szerencsejáték-tevékenységekből. Egyes professzionális sportágakra sportfogadási szolgáltatásokat kínáló állami üzemeltetők ezért kötelesek visszaforgatni a bevételt az alulról szerveződő sportágakba, és így – a sporttevékenységekben való bátorító részvételükkel – általában támogatják a közérdekű tevékenységeket. A Bizottság uniós tanulmányt folytat az alulról szerveződő sportágak finanszírozásáról, amely feltárja a különböző finanszírozási források lényegét, többek között a szerencsejáték-szolgáltatások szervezéséből befolyó és az alulról szerveződő sportágakba visszaforgatott bevételt⁸⁸.

Végül azokat a sporteseményeket, amelyekre sportfogadások szervezhetők, a bűnügyi tevékenységek következtében jobban érintheti a „bundázás”. Egy tagállam (Franciaország)

⁸⁸ COM(2011) 12, 9. o.

létrehozta a szerencsejáték-szolgáltatások nem kizárólagos sportfogadási jogát, hogy ezáltal hozzájáruljon a sportversenyek szervezőinek beruházásaihoz, amelyek során biztosítani kell a feddhetetlenséget.

Kérdések:

- (41) Az online szerencsejátékok bevételeinek milyen aránya származik sportfogadásból, amelyet visszaforgatnak a nemzeti szintű sportba?**
- (42) Valamennyi sportág hasonló módon részesül az online szerencsejátékok hasznosítási jogaiból, mint a lóversenyzés, és amennyiben igen, élnek-e ezekkel a jogokkal?**
- (43) Léteznek-e olyan online szerencsejátékhasznosítási-jogok, amelyek kizárólag a személyi feddhetetlenség biztosítására szolgálnak?**

A „potyázás” kockázata az online szerencsejáték-szolgáltatások nyújtása révén

Mivel a tagállamok különböző nemzeti, kulturális és történelmi hagyományokkal rendelkeznek, a szerencsejáték-bevétel újbóli beruházásának különböző rendszereivel és kvótáival is rendelkeznek. Azok a tagállamok például, amelyeknek nincs múltjuk lóversenyzés vagy lótenyésztés terén, nyilvánvaló, hogy nem kell rendelkezniük ebből a célból a szerencsejáték-bevétel újbóli beruházási rendszerével. Hasonlóképp egyes tagállamok bizonyos közérdekű tevékenységeket kizárólag pénzügyi bevételekből fognak finanszírozni, míg mások ugyanebből a célból még a szerencsejátékokból befolyó bevétel újbóli beruházási rendszerére is hagyatkozni kívánnak.

Amikor más tagállamokban zajló eseményekre kínálnak online szerencsejáték-szolgáltatásokat, vagy amikor egy tagállam szerencsejátékosai egy másik tagállamból nyújtott szerencsejáték-szolgáltatásra tesznek tétet, az közvetlen hatást gyakorol a nemzeti szerencsejáték-bevétel újbóli beruházási rendszereinek eredményességére. Különösen akkor fog ez az eset fennállni, amikor a szerencsejátékosok kizárólag arra összpontosítanak, hogy a lehető legmagasabb bevételre tegyenek szert. A „potyázás” problémája nem korlátozódik szigorúan véve a határokon átnyúló online szerencsejáték-szolgáltatásokra, mivel a szerencsejátékosok elvileg mindig fizikai értelemben is átléphetnek a határon, hogy szerencsejáték-szolgáltatásokat vegyenek igénybe, mindenesetre az online szerencsejáték-szolgáltatások a gyakorlatban jelentősen megnövelik ezt a lehetséges hatást.

A hatás mérsékelhető, sőt visszafordítható azáltal, hogy egyes szerencsejátékosok kipróbálnak bizonyos szolgáltatásokat, mert azok a közérdekű tevékenységek finanszírozásával kapcsolatosak. Ez azért lehetséges, mert a közérdekű tevékenységekhez fűződő kapcsolat csökkenti a szerencsejátékokkal összefüggő társadalmi megbélyegzés előfordulását, illetve az jelentheti az elsődleges motivációt ahhoz, hogy az ilyen szolgáltatásokat kipróbálják. Mivel a szerencsejáték-szolgáltatások egyes fajtái esetében például meglehetősen kicsi a nyerési valószínűség (pl. a jótékony szervezetek által kínált alacsony értékű lottószelvények), arra lehet következtetni, hogy ezekre a játékokra sokan tesznek tétet, s nem egyéb olyan fajtákra, amelyek nagyobb nyerési esélyt kínálnak elsősorban azért, mert úgy vélik, hogy az a feltett összeg egy támogatásra méltó közérdekű tevékenységet fog szolgálni. E játékosokat az olyan, más tagállamokból származó online szerencsejáték-szolgáltatások kínálata is vonzza, amelyek a nemzeti online szerencsejáték-szolgáltatások kínálatához képest szorosabb és közvetlen kapcsolatban vannak az általuk támogatni kívánt közérdekű tevékenységekkel.

Kérdések:

- (44) Van arra bizonyíték, hogy a fent említett, határokon átnyúló „potyázás” kockázata az online szerencsejáték-szolgáltatásokra nézve csökkenti azon nemzeti közérdekű tevékenységek bevételeit, amelyek a szerencsejátékokból származó bevételek újbóli beruházásától függnék?
- (45) Vannak az átláthatósággal kapcsolatos olyan kötelezettségek, amelyek lehetővé teszik a szerencsejátékosok számára, hogy tudomásukra juttassák, hogy visszaforgatják-e a szerencsejáték-szolgáltatók a bevételt a közérdekű tevékenységekbe, s ha igen, mekkora összeget?

2.4. A jogérvényesítés és az ezzel kapcsolatos kérdések

Egy engedéllyel nem rendelkező, határokon átnyúló piac a de facto tolerancia vagy az eredményes jogérvényesítés hiánya miatt hozzáférhető a fogyasztók számára. Az eredményes jogérvényesítés lényeges ahhoz, hogy a tagállamok biztosítani tudják a szerencsejátékokkal kapcsolatos nemzeti szakpolitikájukban meghúzódó közérdekű célkitűzések teljesítését.

Szerencsejáték-hatóságok a tagállamokban

A szervezeti felépítés különböző fajtáit engedélyek megadására, valamint az online szerencsejátékok szabályozására és felügyeletére használják. E struktúrák függetlensége és illetékességi köre változó. Egy tagállamon belül külön szervek szabályozhatják vagy felügyelhetik az online szerencsejáték-szolgáltatások különböző formáit (pl. promóciós játékokat, médiajátékokat és a különbözőzeti spekulációt)⁸⁹.

A szerencsejáték-hatóságok tevékenységei számos kérdésre kiterjedhetnek, többek között:

- Az engedélyek kiadása, felfüggesztése és visszavonása;
- Ellenőrző és felügyeleti funkciók, beleértve az adminisztratív vagy pénzügyi ellenőrzéseket, a helyszíni és műszaki ellenőrzéseket (pl. berendezések vagy szoftverek), valamint a tevékenységek online nyomon követése;
- Jogérvényesítés – a) egy illegális/engedéllyel nem rendelkező szerencsejátékszolgáltatás-nyújtással kapcsolatos bűncselekménnyel összefüggő büntetőeljárás indítása, folytatása és végrehajtása; és b) szerencsejáték-szolgáltatásokkal vagy -üzemeltetőkkel (legális és illegális/engedéllyel nem rendelkező szerencsejáték-szolgáltatások) kapcsolatos kereskedelmi tájékoztatási formák;
- A kormány, a játékosok (a nyilvánosság) és/vagy az üzemeltetők számára nyújtott tanácsadás, tájékoztatás vagy támogatás.

Kérdések:

⁸⁹ A szabályozási feladatokat végző különböző nemzeti szintű hatóságok az alábbiak: i. minisztérium a szakpolitikáért felelős iroda nélkül; ii. a szakpolitikáért felelős iroda a minisztériumon belül; iii. minisztériumi iroda a minisztériumon kívül; iv. minisztériumi ellenőrzés alatt álló ügynökség/felügyelet; valamint v. az állam által elismert független szabályozási szerv.

- (46) A szabályozó testületek mely formája létezik az Ön tagállamában, és mik tartoznak illetékességi és tevékenységi körébe az e zöld könyvben meghatározottak szerinti online szerencsejáték-szolgáltatások tekintetében?
- (47) Létezik-e nemzeti szintű nyilvántartás a szerencsejáték-szolgáltatások engedéllyel rendelkező üzemeltetőiről? Amennyiben igen, az hozzáférhető a nyilvánosság számára? Ki a felelős annak frissítéséért?

Igazgatási együttműködés

Az EGT szabályozói közötti igazgatási együttműködés ma csupán néhány tagállam közötti ad hoc együttműködésen alapul. Európa szabályozói egy konkrét fórumon találkoznak, cserélik ki nézeteiket és vitatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos szakpolitikai kérdéseket (GREF)⁹⁰. Az igazgatási együttműködés lehetséges területei az alábbi információk megosztásával vagy cseréjével kapcsolatosak:

- engedéllyel rendelkezők (beleértve az engedély feltételeit, a személyzet szakképesítését és az üzemeltetők feddhetetlenségét);
- engedéllyel nem rendelkező és bűncselekményeket elkövető üzemeltetők (általános feketelisták készítése);
- műszaki jellegű kérdések, mint a nemzeti szabványok, a tesztelés és a tanúsítás;
- bevált gyakorlatok (többek között a bűnözés vagy a szerencsejáték szenvedéllyé válásának megakadályozását célzó nyilvános kampányok és azok költségei és hatása).

Kérdés:

- (48) A határokon átnyúló igazgatási együttműködés mely formáit ismeri e területen, és mely konkrét kérdésekkel foglalkoznak?

Az egyéb érdekelt felekkel való fokozott együttműködés

A tagállami szerencsejáték-hatóságok is együttműködhetnek a nemzeti/európai sport érdekelt feleivel és/vagy az állami/magánfogadások üzemeltetőivel az alábbiak kidolgozására:

- (amatőr vagy profi) atlétákra, edzőkre, bírókra, a lóversenyzés ágazatában alkalmazott személyekre vagy az állami/magánszféra online szerencsejáték-szolgáltatóira stb. irányuló oktatási programok vagy kampányok; valamint/vagy
- a „bundázás” megakadályozását célzó jogérvényesítés megerősítésére szolgáló korai figyelmeztető rendszerek.

Kérdés:

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

(49) Ismer-e ilyen fokozott együttműködést, oktatási programokat vagy korai figyelmeztető rendszereket, amelyek célja a sport feddhetetlenségének megerősítése és/vagy az egyéb érdekelték közötti tudatosság növelése?

A fizetés megakadályozása és az ISP-k felelősségi rendszerei

A fizetési és kommunikációs szolgáltatók (telekomüzemeltetők, televíziós csatornák és az információs társadalom szolgáltatói) lehetővé teszik az online szerencsejáték-szolgáltatásokat. Ma „az engedéllyel nem rendelkező” és a határokon átnyúló online szerencsejáték-szolgáltatások korlátozása érdekében a következő módszerfajtákat alkalmazzák az ilyen köztes szolgáltatók tekintetében:

- **A doménnév-rendszer (DNS) szűrése;** Egy DNS-szűrő mechanizmus annak biztosítására törekszik, hogy a potenciális ügyfeleket megakadályozzák abban, hogy a jegyzéken már szereplő, engedéllyel nem rendelkező honlapokon „szerencsét próbáljanak” vagy egy másik címre (weboldalra) irányítják őket egy előre összeállított internetcímlista (doménnevek) alapján, pl. egy .com oldalra vagy egy, a vonatkozó nemzeti joghatóságon belül létrehozott oldalra⁹¹.
- **Internetprotokoll-blokkolás.** A lakossági internetszolgáltatón keresztül kapcsolódó valamennyi számítógép egy egyedi, IP-címként ismert azonosítóval rendelkezik, amely a tulajdonos nevét is tartalmazza. Az IP-cím megjelenítésének megakadályozása révén nem lehetséges a szerver/weboldal és az egy vagy több IP-cím közötti kapcsolatteremtés.
- **A fizetés megakadályozása** a „Merchant Category Codes” elnevezésű **üzemeltetőkön alapulhat**⁹². Az egy bizonyos kódhoz kapcsolódó fizetések feldolgozásának megtiltása azonban gátolhatja a tétekkel és a díjakkal kapcsolatos fizetésektől eltérő, törvényes kereskedelmi ügyleteket.

Egy ilyen rendszer eredményessége függ a megakadályozandó itemek előre meghatározott és frissített jegyzékétől, valamint a hatékony szoftverrendszerektől is.

Kérdések:

- (50) A fent említett módszerek közül valamelyiket vagy bármely más műszaki eszközt alkalmaznak-e nemzeti szinten az online szerencsejáték-szolgáltatásokhoz való hozzáférés korlátozására vagy a fizetési szolgáltatások korlátozására? Van-e tudomása bármilyen, határokon átnyúló kezdeményezés(ek)ről, amely az ilyen módszerek végrehajtására irányul? Milyennek értékeli hatékonyságukat az online szerencsejátékok területén?**
- (51) Mi a véleménye a fent említett módszerek és a szerencsejáték- vagy a fizetési szolgáltatásokhoz való hozzáférés korlátozására szolgáló bármely egyéb műszaki eszköz relatív hozadékáról?**

⁹¹ Az olasz tapasztalatok alapján hetente több millió átirányításra kerül sor.

⁹² A szerencsejátékokra használt MCC 7995.