



**AZ EURÓPAI UNIÓ
TANÁCSA**

**Brüsszel, 2008. november 27. (28.11)
(OR. fr)**

16022/08

LIMITE

**MI 466
ECOFIN 536
EF 113
ETS 17
JUR 517
COMPET 507**

FELJEGYZÉS

Küldi: az elnökség

Címzett: a Versenyképességi Tanács

Előző dok. sz.: 15648/08 MI 437 ECOFIN 501 EF 100 ETS 14 JUR 494 COMPET 468
15650/08 MI 438 ECOFIN 502 EF 101 ETS 15 JUR 495 COMPET 469

Tárgy: A szerencsejátékokra és fogadásokra vonatkozó jogi keret és politikák az Európai Unió tagállamaiban

Az elnökség jelentése az elért eredményekről

Az Állandó Képviselők Bizottságának 2008. november 26-i ülését követően a delegációk mellékelten kézhez kapják az elnökség által a Versenyképességi Tanács 2008. december 1–2-i ülésére tekintettel elkészített jelentést.

I. BEVEZETÉS

1. Az Állandó Képviselők Bizottságának 2008. július 2-i ülését követően az elnökség az alapítással és szolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoport keretében megbeszélések folytatását kezdeményezte „A szerencsejátékokra és fogadásokra vonatkozó jogi keret és politikák az Európai Unió tagállamaiban” című dokumentumról.
2. E célból az elnökség az egyes tagállamokban alkalmazott szabályokról és politikákról szóló kérdőívet küldött a delegációknak. E kérdőív az ágazat általános megszervezésével, a játéktevékenység határokon átnyúló dimenziójával, az alkalmazott politikák célkitűzéseivel és ezen politikák eszközeivel foglalkozott. Az ezen kérdőív alapján kezdett megbeszélésekhez a delegációk jelentős mértékben hozzájárultak (vö.: e jelentés mellékletében szereplő szintézis). E hozzájárulások számos hasznos elemmel egészítették ki a Tanács előkészítő szerveiben folytatott vitát.
3. Az elnökség e vitát a kimenetelével kapcsolatos előzetes elképzelés nélkül kívánta folytatni e félév során. E vitákra egy, a szolgáltatások belső piacának problémájára specializálódott, több területet érintő munkacsoport keretében került sor. Az Unió különböző intézményei és a Tanács különféle szervei hatáskörének sérelme nélkül folytatták őket.
4. Az elnökségnek ezzel a jelentéssel az a célja, hogy tájékoztassa a Tanácsot a megbeszélések eredményeiről, és hogy javaslatokat tegyen a munka folytatására ezen a területen.

II. A NEMZETI POLITIKÁK KÖZÖS KIHÍVÁSOKKAL NÉZNEK SZEMBE

A szerencsejátékok és fogadások ágazatának megszervezésére és szabályozására vonatkozó nemzeti modellek heterogén volta

5. A kérdőívre adott válaszok vizsgálata lehetőséget adott annak megállapítására, hogy a tagállamok a szerencsejátékok és fogadások ágazatát heterogén módon szervezik meg¹. A legtöbb tagállam jogalkotásában számos – erkölcsi, filozófiai, kulturális és társadalmi – kérdésre figyelemmel sokrétű modelleket dolgoztak ki különösen az engedélyezett játékok típusára és az ágazat nyitottságának fokára, szabályozására és az alkalmazandó adózási szabályokra vonatkozóan.
6. A tagállamok összességében a különféle szerencsejátékok és fogadások eltérő fokon vannak jelen, és sajátos szabályozási keretbe tartoznak. A tagállamok fele (Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália és Szlovákia) jogalkotását arra az elvre alapozza, hogy a szerencsejáték tilos, amennyiben nem adtak ki rá felhatalmazást, míg más tagállamokban a szerencsejátékok és a fogadások ágazata nyitottabb, de szabályozott. A kaszinójátékok, az érmével működő játékautomaták, valamint a sport- és lóversenyeken kívüli más eseményekre való fogadások azok, melyeket a leggyakrabban vetnek alá korlátozásoknak. A szerencsejátékokhoz és fogadásokhoz való internetes hozzáférésre alkalmazandó szabályok gyakran korlátozóbb jellegűek: hat tagállam (Ciprus, Észtország, Görögország, Hollandia, Lengyelország és Németország) teljes mértékben tiltja az internetes szerencsejátékot; más tagállamok – anélkül, hogy a tiltásukig elmennének – kiegészítő korlátozó intézkedéseket hoznak az internetes játékok – különösen a kaszinók – vonatkozásában. A tagállamok másik csoportja nyitott, de szabályozott rendszert vezetett be.

¹ Meg kell állapítani, hogy noha a tagállamok összességében a szerencsejátékok különböző típusainak legtöbbje megtalálható, a meghatározások eltérhetnek. Noha a témában folytatott elmélyültebb megbeszélések lehetővé tennék a pontosításokat, az elnökség úgy döntött, hogy ebben a szakaszban a legáltalánosabb meghatározást választja, és a szerencsejátékok és fogadások összességére koncentrál.

7. A piacszerkezetről lévén szó, a szerencsejátékok és fogadások ágazatának különböző szegmenseire (lottó, sportfogadás és lóverseny, kaszinó, játékautomaták, jokerjáték, továbbá más szerencsejátékok és fogadások) a tagállamok többségében különböző szabályok érvényesek. A lottó vonatkozásában legtöbbször egy állami vagy magánszervezet monopóliummal vagy kizárólagos joggal rendelkezik, gyakran nonprofit céllal. A tagállamoknak csaknem a felében a fogadások több szervező számára nyitott engedélyrendszer tárgyát képezik, míg nagyon sok tagállamban a kaszinók számára, telepítésükre vagy az irányításuk terén képzett személyekre korlátozó jellegű szabályok vonatkoznak.
8. Az ágazat szabályozása leggyakrabban egy vagy több minisztérium – különösen a pénzügyminisztérium – feladata. Azonban néhány tagállam olyan speciális szervvel rendelkezik a felelős minisztériumban, melynek feladata a felhatalmazások kibocsátása és a szervezők ellenőrzése, míg másokban független hatóságot találunk. A helyi hatóságok szintén gyakran vesznek részt a szerencsejátékok és fogadások szolgáltatói számára a telepítés engedélyezésében.

Jelentős konvergenciák a szerencsejátékokra vonatkozó politikák célkitűzései és eszközei terén

9. Az eltérő jogszabályi kereten túl **jelentős konvergencia** figyelhető meg a tagállamok által a szerencsejáték és a fogadások térén kitűzött **célokban**. E hasonlóságok elsősorban a szerencsejáték és fogadási tevékenység sajátos volta – különösen a vele járó kockázatok – elismerésének tudhatók be. A tagállamokat nagy mértékben befolyásolják a közrendre és a bűnözés megelőzésére (a pénzmosás és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre, a csalás és a korrupció elleni küzdelemre stb.) vonatkozó megfontolások, a társadalmi (a függőség megelőzése és az az elleni küzdelem, a kiskorúak és a veszélyeztetett közönség védelme stb.) és a fogyasztóvédelmi (a szerencsejáték-műveletek megbízhatóságának és a szervezők jó hírnevének garantálása) megfontolások.

10. E hasonló célkitűzések eléréséhez a tagállamok eltérő intézkedéseket dolgoztak ki és valósítottak meg. Ennek megfelelően számos tagállamban az alábbi eszközöket találjuk: kiskorúak – illetve a veszélyeztetett személyek – számára a szerencsejátékokhoz való hozzáférés megtiltása; a kaszinók és a játéktermek bejáratánál a játékosok személyazonosságának kötelező ellenőrzése; a tétek vagy a nyeremények összegének korlátozása; a reklámmal kapcsolatos korlátozások és a szerencsejátékokhoz fűződő kockázatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség; a felhatalmazás vagy engedély kibocsátását megelőzően a magántársaságok tulajdonosainak és vezetőinek ellenőrzése; a játékosok számára való megtérülés mértékének szabályozása; a tranzakciókra vonatkozó kötelező nyilatkozat.

Fontos gazdasági és társadalmi kihívásokat jelentő ágazat

11. Bármi legyen is az ágazat megszervezésének pontos formája, egy másik fontos, szinte valamennyi tagállam között megfigyelhető konvergencia az ágazat által egyes olyan tevékenységek finanszírozásában játszott fontos szerep, melyekhez közérdek fűződik.
12. Az államnak fizetendő adón túl a szerencsejátékok és a fogadások valóban igen gyakran lényeges, uniós szinten több milliárd eurós összegre tehető hozzájárulást jelentenek különféle ügyekre: társadalmi, karitatív vagy kulturális tevékenységek, a sport vagy a lovas ágazat támogatása²...

² Vö.: az ágazatnak a sport finanszírozásában játszott fontos szerepével kapcsolatban a sportról szóló fehér könyvről szóló 2008. május 8-i európai parlamenti állásfoglalás (2007/2261(INI)).

13. **Az internetes szolgáltatások fejlődése** új kihívásokat jelent. Az internetes szerencsejátékokat és fogadásokat állandó rendelkezésre állásuk, határokon átnyúló jellegük és a fokozott kínálathoz való hozzáférés könnyű volta jellemzi. A tagállamok ezen fejlődésre a piac szabályozott kereten belüli megnyitásától a teljes betiltásig terjedően nagyon eltérő válaszokat adtak. Ennek ellenére közös kihívásokat jelent a határokon átnyúló szervezők és szolgáltatásaik szabályozása a közrenddel, a társadalommal és a fogyasztók védelmével kapcsolatos célkitűzésekre – így az internetes szerencsejátékok ellenőrzése és adóztatása eszközeinek és a nem engedélyezett szerencsejátékok üzemeltetői elleni küzdelem eszközeinek meghatározására – tekintettel.
14. Ezenfelül **a tárgyban bekövetkezett friss jogi fejlemények** fényében a tagállamoknak meg kell határozniuk nemzeti politikáikat és szabályaikat. Sajátos másodlagos jog hiányában az ágazat megszervezése a tagállamok hatáskörébe tartozik. A tagállamoknak igazodniuk kell a Szerződés – különösen a szabad mozgásra vonatkozó – szabályaihoz, azoknak az Európai Közösségek Bírósága általi értelmezése szerint. A szerencsejátékok és a fogadások a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ténylegesen gazdasági tevékenységnek minősülnek, és ennek megfelelően az EK-Szerződés 43. és 49. cikke alkalmazási körébe tartoznak, sajátos jellegük elismerése mellett. E keretben – célkitűzéseinek és e piac sajátosságainak figyelembevételével – minden tagállam szabadon dönthet szerencsejáték-piaca megszervezésének módjáról, és szükség esetén annak szegmensekre bontásáról. Amennyiben ekkor korlátozások megszüntetésére kerülhet sor, ezeknek arányosoknak és megkülönböztetésmentesnek kell lenniük, és különösen tiszteletben kell tartaniuk az ítélkezési gyakorlatban az idők során a koherenciára és a rendszerességre vonatkozóan kialakuló kritériumokat.
15. E kérdések és közös kihívások különös súllyal merülnek fel most, amikor a tagállamoknak több mint a fele **nemzeti jogalkotása reformjába** kezdett³ vagy nemrég hajtott végre⁴ ilyen reformot.

³ Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Románia és Svédország.

⁴ Az Egyesült Királyság, Lettország, Németország, Olaszország és – 2002-ben – Málta.

III. ELMÉLYÍTÉSRE VÁRÓ KÖZÖS TÉMÁK

16. A szerencsejátékokhoz és a fogadásokhoz kötődő kérdésekre mindeztidáig nemzeti keretben lehetett választ adni. Azonban úgy tűnik, hogy az azonosított közös kihívások igazolják egy európai uniós szintű új megoldás kidolgozását. A szubszidiaritás elve alapján ennek tiszteletben kell tartania a közösségi jog szerint meghatározott különböző nemzeti modelleket – azokat is, melyek megtiltják az internetes szerencsejátékot és fogadást vagy erősen szabályozott rendszert vezetnek be –, és ki kell terjednie a szerencsejáték-politikákra vonatkozóan kijelölt célkitűzések megőrzésének eszközeire.
17. Az e téren elért valamennyi eredmény hasznos lesz az ágazat hatékonyabb és egyúttal jobban szabályozott működésének biztosításában, valamint a tagállamok közötti bizalom megerősítésében. Amennyiben a valamely piachoz való hozzáférés engedélyhez vagy felhatalmazáshoz kötött, a közös elvek felé való haladás – különösen az ellenőrzés terén – ténylegesen megkönnyíthetné a valamely más tagállamban engedéllyel rendelkező szervezők jóváhagyását. Mindazonáltal az ágazat harmonizálásának hiányában valamennyi tagállam – a közösségi jog tiszteletben tartásával – továbbra is szabadon szabályozhatja majd a szerencsejátékokat és a fogadásokat, beleértve azt is, hogy a joghatóságán kívül székhellyel rendelkező szervezőktől megkövetelje a nemzeti joga szerinti felhatalmazások beszerzését.

A közrend védelme

18. Mivel a közrend védelméről, továbbá különösen a pénzmosás, a csalás és a korrupció elleni küzdelemről van szó, szükségesnek tűnik a nemzeti szabályozó hatóságok fokozott együttműködése. Ez az együttműködés formát ölthet az engedélyezett játékok szervezőire, a nemzeti jogalkotások által rájuk kirótt feltételekre és a ténylegesen végrehajtott ellenőrzésekre vonatkozó bevált gyakorlatok és információk cseréjében.

19. Szintén hasznosak lennének a megbeszélések a szerencsejátékok és fogadások ellenőrzésére a tagállamokban létező eszközök és módozatok terén, különösen az internetes szerencsejátékok és fogadások tekintetében. Különösen a játékosok és a tranzakciók valós idejű ellenőrzésére szolgáló intézkedések vagy a tranzakciókra vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettség és a nyilatkozatok ellenőrzésének módozatai képezhetik megbeszélések tárgyát. Ezenfelül – különösen a sporttal kapcsolatos szervekkel – megbeszéléseket lehet kezdeményezni a fogadási tevékenységekhez kötődő esetleges csalás és hamis játék kockázatának, és az adott esetben arra adható válaszoknak a vizsgálatára.
20. Az elnökség véleménye szerint kellő időben és a Tanács különböző intézményei és szervei hatáskörének tiszteletben tartásával vitát lehet nyitni a pénzmosás elleni harmadik irányelvben (a 2005/60/EK irányelvben)⁵ előírt azonosítási és nyilatkozattételi kötelezettségnek a Közösség területén székhellyel rendelkező valamennyi szerencsejáték-szervezőre való kiterjesztésének lehetőségéről, ahogyan azt néhány tagállam már megtette.

A társadalmi rend és a fogyasztók védelme

21. A társadalmi rend és a fogyasztók védelmének terén a Tanácsban folytatott megbeszélések tárgya lehet a közös problémák és intézkedések kérdése, az Unió más intézményei által esetleg folytatott viták⁶ figyelembevételével.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-i 2005/60/EK irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről.

⁶ Vö.: az Európai Parlamentben folyó munka az internetes szerencsejátékok integritásáról.

– A szerencsejáték-függőség megelőzése és a függőséget okozó jelenségek elleni küzdelem

22. Ebben az általánosan lényegesként elfogadott témában folytatni lehet az alkalmazott megközelítésekről és az esetlegesen végrehajtott intézkedésekről való információmegosztást. Ezen információmegosztás tárgya lehet különösen a szerencsejátékok kínálatának és fogyasztásának keretszabályozása (mint például a tétek vagy a nyeremények összegének korlátozása, vagy a téteknek a játékosok részére visszatérített részének a maximálása) és a szerencsejáték-függőség jelenségeiről szóló nemzeti kutatási programok. Mérlegelni lehet a témához kötődő közös kutatási program lehetőségét, és a nyilvánosság tájékoztatására, a felelősségteljes játékkultúra előmozdítására és a nevelésre szolgáló közös fellépéseket.

– A kiskorúak és a veszélyeztetett személyek védelme

23. A kiskorúak és a veszélyeztetett személyek védelme már most olyan aggodalmakat vet fel, melyeket valamennyi tagállam közösen átérez. Folytatni lehet az e téren alkalmazandó szabályokról való eszmecserét, mérlegelve ezen közönségnek a szerencsejátékokhoz és fogadásokhoz való hozzáféréseire vonatkozó közös fellépés lehetőségét. Ugyanígy hasznos az azt biztosító megfelelő eszközök közös azonosítása, hogy az ilyen szabályok különösen az interneten hatékonyan működjenek (például az életkor azonosítására és a bankkártyák ellenőrzésére szolgáló eszközök alkalmazása). A vita szintén kiterjedhet az alábbi intézkedésekre: a hitel-szerencsejátékok betiltása; a játékosok önkorlátozására, illetve önkizárására szolgáló mechanizmusok javasolásának kötelezettsége.

– A fogyasztók védelme

24. A szerencsejáték-műveletek megbízhatóságának és a szervezők jó hírnevének garantálása a szerencsejáték-politika egyik lényeges eleme, és fontos szerepet játszik abban, hogy a jogszerű szerencsejáték-kínálatot tisztességesnek és átláthatónak tartsák. Az alkalmazandó intézkedések ma lényegében a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Ennek ellenére a Tanácsban folytatni lehetne az eszmecserét különösen a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó szabályokról (közös elvek, illetve gyakorlati vonatkozások).

25. A szerencsejáték-szervezők – különösen uniós szinten – szintén el tudtak fogadni charta vagy magatartási kódex típusú eszközöket. A Tanács előkészítő szervei előtt be lehetne számolni az ilyen kezdeményezésekről annak érdekében, hogy tanulmányozhassák ezeket, megállapíthassák hasznukat és levonhassák belőlük a következtetéseket.

– Reklám

26. A szerencsejáték- és fogadási tevékenységek reklámjának kérdése megbeszélés tárgya lehet. E viták foglalkozhatnak a nyilvánosságban a kockázatokról való tájékoztatására vonatkozó kötelezettség bevezetésével, bizonyos – például a kiskorúaknak szánt – reklámformák szabályozásával, illetve korlátozásával.

A törvénytelennek minősített szerencsejáték elleni küzdelem

27. Az internetes játék – és főként határokon átnyúló jellegének – fejlődésére válaszként alkalmazott megközelítések sokszínűsége miatt a nem engedélyezett szervezők meghatározása tagállamonként eltérő. A nemzeti szabályozások azonban abban a célkitűzésben megegyeznek, hogy meg akarják előzni a törvénytelennek tartott kínálat kifejlődését, és a szerencsejáték-keresletet a jogszerű kínálat irányába kívánják terelni. Ennélfogva hasznosnak tűnik koordinált módon törekedni az ezen törvénytelen kínálat elleni küzdelem azonosítását és az ellene való küzdelmet lehetővé tevő közös eszközök kialakítására. E munkának a tagállamok közötti különbségek figyelembevételével ki kell terjednie az engedélyezett szervezők körére, tekintettel minden egyes tagállam azon szabadságára, hogy – a közösségi jog tiszteletben tartása mellett – meghatározza az általa kívánt szabályozási szintet.
28. E célból több tagállamban az alábbi eszközöket mérlegelték: szankciók a nem engedélyezett szervezők és weboldalaik reklámozása ellen, tájékoztatási kötelezettség a nem engedélyezett weboldalakhoz való hozzáférés esetén vagy az érintett üzemeltetőkkel való tranzakciók blokkolása (illetve szűrése). A tagállamokban megállapított védelmi szintek különbözősége miatt a vita kezdetben az ezen eszközök felhasználásának feltételeivel foglalkozhat.

Az érintett nemzeti hatóságok közötti együttműködés ezenfelül lehetővé teszi ezen eszközök hatékonyabb felhasználását, különösen az engedélyezett vagy – ellenkezőleg – tiltott szervezőkre vonatkozó, egymás között megosztott, e hatóságok által alkalmazandó lista létrehozásával.

29. Az elnökség úgy véli, hogy a Tanácsnak a rendőrségi együttműködésben illetékes szervei szintén mérlegelhetik az illegális weboldalak elleni küzdelemben illetékes szolgálatok közötti konkrétabb együttműködések lehetőségét. Ezen együttműködések az ellenőrzésekre vonatkozó információcserékben és koordinált fellépésekben valósulhatnak meg.

Adóztatás

30. Az **adóztatással kapcsolatos kérdéseket** a megfelelő időben szintén fel lehet vetni az ECOFIN-Tanácsához tartozó szervezetekben. A szerencsejáték-politika fontos szempontjáról van szó, mely sajátos kérdéseket vet fel az internetes szerencsejáték fejlődésére vonatkozóan. Az elnökség véleménye szerint e szervezetek különösen az adózás helyének kérdését vizsgálhatnak meg azzal a céllal, hogy megszüntessék a kettős adóztatás jelenségét, esetleg a szerencsejáték-műveleteknek a fogyasztás helyén való megadóztatása alkalmazásával.

IV. A MUNKA FOLYTATÁSÁNAK JÖVŐBELI LEHETŐSÉGEI

31. Az eddig folytatott megbeszélések és az azonosított kérdések nagy mennyiségű információt nyújtanak a Tanácsban való elmélyült vita folytatásához. E vitához elsősorban a nemzeti hatóságok közötti információ- és tapasztalatszerzés folytatása és a szinergiák keresése szükséges. A különböző **nemzeti szabályozó és ellenőrző intézkedések** ismerete valóban nélkülözhetetlen első lépés a közös vita megkezdéséhez és a tagállamok közötti – például a nem engedélyezett szervezők jelentette kihívásokra való válaszok keresésében való – fokozott együttműködés kidolgozásának lehetővé tételéhez.

32. Az elnökség továbbá úgy véli, hogy az Unió valamennyi intézménye hatáskörének tiszteletben tartása mellett úgy tűnik, hogy néhány téma máris igazolja **a közös megközelítések keresését**. A témára vonatkozó viták kiterjedhetnek a kizűzött célok tiszteletben tartását lehetővé tevő eszközökre, például a kiskorúak védelmére, a téttek, a tranzakciók és a reklám összege ellenőrzésére, illetve a pénzmosás elleni küzdelemre. Idővel esetleg lehetővé teszik az állami politikai eszközök hasznának vizsgálatát, akár jogalkotási, akár más eszközökről legyen szó.
33. A Tanács által a szerencsejátékok és a fogadások terén végzett munka teljes mértékű eredményessége érdekében és az ezen jelentésben azonosított állami politikai kérdések kellő figyelembevételével fontos, hogy a Bizottság aktívan szerepet vállaljon. A Tanácsban és az Unió más intézményeiben folytatott vita **elmélyült vizsgálatot és konzultációt igényel, illetve – kellő pillanatban – a Bizottság részéről javaslatok benyújtását az alkalmazandó megoldások azonosítására vonatkozóan**.

V. KÖVETKEZTETÉS

34. A delegációk által az alapítással és szolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoport keretében folytatott lényegi és konstruktív eszmecserekre tekintettel az elnökség véleménye szerint folytatni kell az alább részletezett kérdésekkel kapcsolatos megbeszéléseket.
35. A Versenyképességi Tanács felkérést kap, hogy:
- § vegye tudomásul a munkában elért eredményekről szóló elnökségi jelentést,
 - § bízza meg előkészítő szerveit az e kérdésekről való megbeszélések folytatására.

**A DELEGÁCIÓK KÉRDŐÍVRE ADOTT VÁLASZAINAK
SZINTÉZISE**

Általános észrevételek

1. Szinte valamennyi delegáció válaszolt – gyakran részletekbe menően – az elnökség kérdőívére⁷. A kérdőív célja az volt, hogy a delegációknak rálátást adjon a tagállamok összességében a szerencsejátékokra és fogadásokra vonatkozó jogi keretre és az ezen a téren folytatott politikákra. Így kiegészíti a már meglévő információkat⁸.
2. Bevezetésképpen meg kell állapítani, hogy noha a tagállamok összességében a szerencsejátékok különböző típusainak legtöbbje megtalálható, a meghatározások eltérhetnek. Konkrétabban, egyes tagállamokban a szerencsejátékok és a fogadások két független fogalmat jelölnek, melyek néha még kölcsönösen ki is zárják egymást, miközben más tagállamokban a fogadások a szerencsejáték egy fajtájának számítanak. Noha a témában folytatott elmélyültebb megbeszélések lehetővé tennék a pontosításokat, az elnökség úgy döntött, hogy ebben a szakaszban a legáltalánosabb meghatározást választja, és a szerencsejátékok és fogadások összességére koncentrál.
3. Ezenfelül a tagállamoknak több mint a harmada jelezte, hogy már megkezdték vagy tervbe vették nemzeti jogalkotásuk lényegi reformját, többek között az internetes szerencsejáték-kínálat figyelembevételére vagy az ellenőrzések megerősítése érdekében (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Románia és Svédország). Más tagállamok (az Egyesült Királyság, Lettország, Németország, Olaszország és – 2002-ben – Málta) nemrég hajtottak végre ilyen reformot.

⁷ E szintézis Spanyolország kivételével az összes tagállamtól kapott 26 hozzájáruláson alapul. Egyes sajátos helyi rendszereket nem vesz figyelembe.

⁸ Vö.: különösen a Svájci Összehasonlító Jogi Intézet 2006. június 14-i „*Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report*” című jelentése.

A szerencsejátékok és fogadások ágazatának megszervezése

4. Különösen az erkölcsi, filozófiai és kulturális megfontolásokra figyelemmel a tagállamok a szerencsejátékok és a fogadások ágazatának megszervezésére saját modelleket dolgoztak ki. Sokrétű szabályokat határoztak meg a szerencsejátékok és fogadások engedélyezett típusaira, valamint a piac struktúráira és az engedélyezett szervezőkre vonatkozóan.

– A szerencsejátékok és fogadások engedélyezett típusai

5. A tagállamok mindegyikében a szerencsejátékok és fogadások ágazatával sajátos jogalkotás foglalkozik. E kereten belül több tagállam (Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália és Szlovákia) jogalkotását arra az elvre alapozza, hogy a szerencsejáték tilos, amennyiben nem adtak ki rá felhatalmazást. Más tagállamokban ezzel szemben nem létezik ez az elvi szintű tiltás.
6. A kaszinók és a játékautomaták (pl. az érmével működő játékautomaták) ágazata az, ahol a korlátozások a legszembetűnőbbek. E tevékenységeket néha tiltják (Ciprus és Írország a kaszinókat; Észtország, Görögország, Franciaország, Luxemburg és Portugália a kaszinókon kívüli érmével működő játékautomatákat). Egyrészt a kaszinók, másrészt (kisebb mértékben) a játékautomaták telepítésére pontos szabályok vonatkoznak, melyek célja ezek számának korlátozása.
7. A fogadásokat valamilyen szinten minden tagállam engedélyezi. Azonban a fogadások módozatait vagy tárgyát illetően sajátos korlátozások vannak érvényben. Noha néhány tagállam valamennyi esemény tekintetében engedélyezi az olyan fogadást, amelyben egy ponttól számítva egyik résztvevőnek sincs befolyása az eredményre, számos tagállam (Ausztria, Belgium, Észtország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Magyarország,

Németország és Portugália) csak a sporteseményekre való fogadást engedélyezi, illetve közülük néhányban e versenyeknek csak az eredményére lehet fogadni. Ezenkívül hat tagállamban (Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, Magyarországon, Németországban és Portugáliában) tilos a folyamatban lévő versenyekre fogadni (élő fogadás: „live-betting”). E szabályok bizonyos fenntartásokkal a lóversenyekre való fogadásokra is érvényesek: négy tagállam (Franciaország, Görögország, Hollandia és Portugália) ezen a téren csak a kölcsönös fogadások szervezését engedélyezi.

8. A lottójátékok minden tagállamban léteznek. Ezzel szemben csak a tagállamoknak csaknem a felében (Cseh Köztársaságban, Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Hollandiában, Írországban, Lengyelországban, Lettországban, Magyarországon, Máltán, Olaszországban, Portugáliában és Svédországban) létezik a jokerjátékot engedélyező és szabályozó sajátos jogi keret.
9. A különböző tagállamokban engedélyezett szerencsejátékoknak és fogadásoknak leggyakrabban az internetes formája is engedélyezett. A kibocsátott felhatalmazások, engedélyek vagy koncessziók általában a fizikai játékokra és azok virtuális formáira egyaránt érvényesek. Mindazonáltal számos tagállam általános elvi tiltást alkalmaz az internetes játékokkal szemben (Ciprus, Észtország, Hollandia, Görögország, Lengyelország és Németország⁹), más tagállamok pedig sajátos korlátozásokat alkalmaznak az internetes szerencsejátékokra, különösen megtiltva az internetes kaszinójátékokat és az érmekkel működő internetes játékautomatákat (Belgium, Finnország, Franciaország, Litvánia, Magyarország, Portugália és Szlovákia). Egy tagállam (Málta) ezen szolgáltatások interneten keresztüli nyújtására külön erre szóló engedélyeket bocsát ki.

– A piacszerkezet és az engedélyezett szervezők

10. Az esetek nagy többségében a piacszerkezetre vonatkozóan megállapított szabályok az engedélyezett játékok típusától függően eltérőek. Csak három tagállam (Lettország, Málta és Románia) veti alá valamennyi szerencsejáték-szegmenst ugyanazoknak a szabályoknak.

⁹ Ahol a szerencsejátékokra és a kölcsönös fogadásokra vonatkozó szabályozás alkalmazásában ilyen játékokat csak a játéktermekben, a kölcsönös fogadások eladási pontjain és a kis tétet befogadó, érmekkel működő játékautomatákban lehet kínálni.

11. A lottójátékok terén a tagállamoknak csaknem a kétharmada vezette be az állami szervezőknek, a nonprofit magánüzemeltetőknek vagy a közvetlen állami hatósági ellenőrzés alá nem tartozó üzemeltetőknek nyújtott monopóliumok vagy kizárólagos jogok rendszerét. E rendszer az esetek többségében nem zárja ki a helyi és hagyományos lottójátékokra vonatkozó sajátos szabályokat. Amennyiben a lottójátékok a versenyre nyitott szegmenst alkotnak, e szegmensre az engedélyek beszerzését és a szabályozást illetően hasonló szabályok vonatkoznak, mint amiket a fogadásokra, illetve a kaszinójátékokra és az érmével működő játékautomatákra kell alkalmazni (Ausztria, Ciprus, Cseh Köztársaság, az Egyesült Királyság, Litvánia, Lettország, Málta, Olaszország és Románia).
12. Sokszínűbb a helyzet a tagállamok között a sportfogadások és a lóversenyek esetében. A tagállamok több mint felében (Ausztriában, Belgiumban, Cipruson [a lóversenyek kivételével], a Cseh Köztársaságban, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Írországban [a kölcsönös fogadások kivételével], Lengyelországban, Lettországban, Litvániában, Luxemburgban, Magyarországon [a sportfogadás és a kölcsönös fogadások kivételével], Máltán, Németországban [a sportfogadás kivételével], Olaszországban, Romániában és Szlovákiában) e szegmens nyitott a versenyre. Az szervezőknek előzetesen engedélyt, koncessziót vagy jóváhagyást kell beszerezniük, és e célból az érintett tagállamok többségében a jó hírnevük, illetve pénzügyi életképességük garantálását célzó ellenőrzéseknek vetik alá őket. Amint megadták a kizárólagos jogokat, az érintett szervezők államilag ellenőrzött és/vagy nonprofit szervezetnek számítanak.
13. A kaszinók esetében, amennyiben nem tiltják őket, leggyakrabban korlátozó szabályokat határoznak meg akár *numerus clausus* megállapításával, akár a telepítésre vonatkozó korlátozó szabályok (népességhatárok, a város sajátos helyzete) megállapításával. A tagállamok többségében egy kaszinó megnyitásának feltétele a nemzeti vagy helyi közigazgatási hatóság által kibocsátott előzetes felhatalmazás beszerzése. Hét tagállamban (Finnországban, Görögországban, Hollandiában, Magyarországon, Németországban, Svédországban és Szlovéniában) csak állami vagy az állam által szigorúan ellenőrzött szervező üzemeltethet kaszinót.

14. Más szerencsejátékok – és különösen az érmekkel működő játékautomaták – kaszinókon kívüli kínálására (Franciaország, Görögország, Luxemburg és Portugália kivételével) gyakran van lehetőség. E szerencsejátékokat általános szabályként felhatalmazás kibocsátásához kötik. Az alkalmazandó szabályok azonban rugalmasabbnak bizonyulnak a kaszinókra vonatkozó szabályoknál, figyelembe véve különösen, hogy alacsonyabb összeg játszható meg tétként.

A szerencsejátékok és fogadások ágazatának szabályozása

15. A szerencsejátékok és fogadások ágazatának szabályozására valamennyi tagállamban sajátos keret vonatkozik, amely azonban a nemzeti hagyományok, az ágazat nyitottsági foka vagy az szervezők piachoz való hozzáféréseinek módozatai szerint változhat.
16. Néha speciális és független szabályozói szerveket hoztak létre. Négy tagállam (Belgium [a nemzeti lottó kivételével], az Egyesült Királyság, Litvánia és Málta) ennek megfelelően egy vagy több független hatósággal rendelkezik. E szervek feladata az szervezők engedélyének vizsgálata és kibocsátása, az engedélyek betartásának ellenőrzése, és adott esetben a kirótt kötelezettségek megszegésekor a megfelelő eljárások kezdeményezése (igazgatási szankció, mely egészen az engedély visszavonásáig, az igazságügyi hatóságokhoz való fordulásig terjedhet).
17. A többi tagállamban egy vagy több minisztérium felel az ágazat szabályozásáért, illetve ellenőrzéséért, kapcsolatot tartva az állam igazságügyi és rendőri hatóságokkal. E feladat leggyakrabban a pénzügyminisztériumot terheli, de adott esetben az igazságügy-minisztérium, a belügyminisztérium, a mezőgazdasági minisztérium, a gazdasági minisztérium vagy a szociális ügyek minisztériumának kizárólagos vagy kiegészítő jellegű feladata is lehet. Kilenc tagállamban (Bulgáriában, Dániában, Görögországban, Hollandiában, Lettországon, Olaszországban, Romániában, Svédországban és Szlovéniában) találunk a felelős minisztériumokban külön a szerencsejátékokra vonatkozó struktúrát. Ezenkívül ezekben az államokban a kizárólagos jogokat élvező szervezők tevékenységeit az közigazgatási hatóság gyakran szigorú ellenőrzésnek veti alá.

18. Számos tagállamban a helyi hatóságok szintén rendelkeznek hatáskörrel, különösen a kaszinókra és a kaszinókon kívül elhelyezett érmekkel működő játékautomatákra vonatkozóan. E hatóságok feladata általában a felhatalmazások és az engedélyek kibocsátása, illetve a felhatalmazások és az engedélyek kibocsátását megelőzően konzultálnak e hatóságokkal.

A szerencsejátékok és fogadások tevékenységének határokon átnyúló gyakorlása

19. A kínálat nemzeti területen való ellenőrzése céljából a tagállamok néha sajátos korlátozásokat vezettek be a szerencsejátékok és fogadások tevékenységének határokon átnyúló, azon szervezők általi gyakorlására vonatkozóan, melyek részére felhatalmazásokat, engedélyeket vagy koncessziókat bocsátanak ki. Két tagállam (Ausztria és Németország) kifejezetten előírja, hogy a kibocsátott felhatalmazások, engedélyek és koncessziók csak az ő nemzeti területükön érvényesek. Azonban leggyakrabban nem létezik ilyen kifejezett szabály. Az engedélyezett szervezők ennél fogva más tagállamokban is kínálhatnak szerencsejátékokat és fogadásokat, azzal a feltétellel, hogy a székhelyük szerinti tagállam tevékenységük ellenőrzése keretében ezt ne akadályozza meg. Ezenfelül két tagállamnak (Ciprusnak és Görögországnak) sikerült együttműködési megállapodást kötnie, mely bizonyos feltételek mellett engedélyezi az egyik állam polgárainak, hogy a másikkal tartozó szervezők által kínált, fizikai szerencsejátékokat üzze.
20. Az ágazat megszervezésére alkalmazott módszertől függően eltérő a helyzet annak lehetőségét illetően, hogy az Európai Unióban vagy az Európai Gazdasági Térségben székhellyel rendelkező szolgáltató egy másik tagállam területén szerencsejátékokat kínáljon. Azon tagállamokban, melyek monopóliumokat vagy kizárólagos jogokat adtak, e jogokat úgy tekintik, mint amelyek akadályozzák egy tevékenységnek egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató általi konkurens gyakorlását. Ezzel szemben, amennyiben a tagállam több szervezőnek is engedélyezi tevékenységük gyakorlását – azzal a feltétellel, hogy rendelkezzenek engedéllyel vagy felhatalmazással –, a másik tagállamhoz tartozó üzemeltetőknek a leggyakrabban lehetőségük van kérelmezni engedély kibocsátását.

21. Valamennyi tagállam elismeri a szerencsejátékok és fogadások tevékenységének – különösen a rájuk jellemző kockázatok miatti – sajátos jellegét. Ez alapján különös figyelmet szentelnek annak, hogy e tevékenység gyakorlása összeegyeztethető legyen a közrend, a társadalmi rend és a fogyasztók védelmével.

– A közrend védelme

22. A bűnözés, a csalás és a pénzmosás elleni küzdelem valamennyi tagállam számára prioritást jelent. E tekintetben számos közös, nemzetközi vagy közösségi szabályt alkalmaznak.

23. Ezen általános szabályokon túl egyes tagállamok sajátos szabályokat és intézkedéseket határoztak meg: a pénzmosás elleni irányelvhez kapcsolódó kötelezettségeknek a kaszinókon túli kiterjesztése (Franciaország, Görögország, Málta, Olaszország és Szlovénia) vagy a bizonyos összeget meghaladó tranzakciókra vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettség szigorítása (Ausztria, Belgium, Franciaország, Lengyelország, Litvánia és Portugália); azon sajátos kötelezettség, hogy a közigazgatási hatóságnak be kell nyújtani a végrehajtott tranzakciókra vonatkozó információkat (Cseh Köztársaság, az Egyesült Királyság, Lettország, Málta és Szlovénia), lehetővé téve a valós idejű ellenőrzést (Finnország, Málta és Olaszország).

24. Ezenfelül, a csalás megelőzése érdekében számos tagállam (Bulgária, Észtország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Lettország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia és Szlovénia) megtiltja a sportesemények szervezőinek, hogy bármilyen érdekeltséggel rendelkezzenek a fogadások megtételével kapcsolatos tevékenységben.

25. Az Európai Unió egészében a szerencsejátékoktól való függőség kockázata okán a társadalmi rend védelme fő célkitűzéssé lép elő. Különös figyelmet szentelnek a legveszélyeztetettebb személyeknek. Ennek megfelelően az összes tagállam tiltja a kiskorúak bizonyos – különösen a leginkább függőséget kialakító – szerencsejátékokhoz vagy valamennyi szerencsejátékhoz való hozzáférését (kaszinók, érmekkel működő játékautomaták). Egyes tagállamok (Ausztria, Belgium, Bulgária, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Málta, Portugália és Szlovénia) ezt a védelmet – például a szerencsejátékoktól eltiltott személyek listájának megállapításán keresztül – kiterjesztik a veszélyeztetett személyekre. Az e listára való felvételt akár kötelezően kiróhatják, akár maga az érdekelt is kérelmezheti. Ezen intézkedést kiegészíti a játékosok személyazonosságának a kaszinók és a játéktermek bejáratánál való ellenőrzési kötelezettsége (Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, az Egyesült Királyság, Dánia, Franciaország, Hollandia, Lengyelország [a kaszinók esetében], Lettország, Litvánia [a kaszinók esetében], Málta, Németország [a kaszinók esetében], Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovénia).
26. Ezenfelül az alábbi intézkedéseket sikerült megvalósítani: azon zónák kijelölése (például iskolák közelében), melyeken belül semmilyen szerencsejátékot nem lehet kínálni (Ausztria, Belgium, Lengyelország, Litvánia és Portugália); a tétek vagy a nyeremények maximálása (Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Svédország és Szlovénia); a hitel alapú szerencsejátékok tiltása (Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Litvánia és Portugália).
27. A reklámnak szintén különös figyelmet szentelnek. A tagállamok többsége (Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Németország, és Svédország) sajátos szabályokat alkotott a szerencsejátékok reklámozásának korlátozására és/vagy a szerencsejáték veszélyeiről való tájékoztatási kötelezettség kirovására, vagy mérlegeli ilyen szabályok bevezetését (Litvánia). Más tagállamokban (Ausztriában, az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Máltán és Portugáliában) e korlátozások magatartási kódexeken alapulnak.

28. A fogyasztók védelme érdekében a tagállamok szabályokat alkottak a szerencsejáték-műveletek megbízhatóságának és a szervezők jó hírnevének megőrzésére. Az ezen a téren meglévő közösségi intézkedéseken túl konkrétabb intézkedéseket is megvalósítottak: az engedély vagy felhatalmazás kibocsátását kérelmező vállalatok tulajdonosainak azonosítása és/vagy ellenőrzése (Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Írország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Málta, Németország, Olaszország, Portugália és Szlovénia); a szerencsejátékkal foglalkozó intézmények vezetői és/vagy személyzete részére felhatalmazás kibocsátása (Ausztria, Belgium, az Egyesült Királyság, Görögország, Litvánia, Málta, Portugália és Szlovénia); a szerencsejáték-felszerelés ellenőrzése (Belgium, Bulgária, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Málta, Németország, Portugália és Szlovénia).
29. Ezenkívül a játékosok számára való megtérülés mértéke a tagállamok többségében pontos szabályozás tárgyát képezi, akár a játékosoknak a játék vonzerejétől való megóvása (Franciaország), akár a tétekhez képest tisztességes megtérülés garantálása céljából (Belgium, Bulgária, Dánia, Finnország, Hollandia, Lettország, Luxemburg, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovénia).

A közérdekű tevékenységek finanszírozása és adóztatás

30. Szinte valamennyi tagállamban a szerencsejátékokból és fogadásokból származó bevételek lényeges részét vagy teljes egészét közvetlenül vagy az állami költségvetés közvetítésével bizonyos közérdekű céloknak megfelelő tevékenységekre fordítják. A kérdéses összegek a tétek összességét tekintve igen jelentősek lehetnek: a szerencsejátékokból származó bruttó bevételeknek gyakran 10%-át jelentik¹⁰, illetve bizonyos tagállamokban (Belgiumban, Bulgáriában, Dániában, Finnországban, Hollandiában, Lengyelországban, Németországban és Portugáliában) a szerencsejátékok egészét vagy egy részét tekintve a tétek 10%-át vagy ennél többet.

¹⁰ A szerencsejátékokból származó bruttó bevételek teljes összegét az Európai Unió egészében 2003-ban 51,5 milliárd euróra becsülték (forrás: a Svájci Összehasonlító Jogi Intézet fent említett jelentése).

31. Ezen összegek végső elosztása a nemzeti erkölcsi, filozófiai és kulturális hagyományoktól függ. Mindazonáltal a tagállamok nagy többségében megállapítható, hogy e visszafizetések nagy részben szociális, karitatív vagy humanitárius tevékenységeket szolgálnak. Ezenfelül számos ország (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Svédország, Szlovénia) jogalkotása előírja, hogy különösen a sportfogadásokból és lóversenyekből származó összegek egy részét a sportágazatba és a lóversenyekbe fordítsák vissza. Más tagállamokban (Belgiumban, Bulgáriában, Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Lengyelországban, Németországban és Olaszországban) ezeket az összegeket kulturális vagy oktatási tevékenységekre vagy turizmusra (Szlovénia) lehet fordítani.
32. Az adóztatás terén¹¹ a szerencsejátékokra és fogadásokra általában az ágazatspecifikus adózási szabályok érvényesek. Néhánytagállam (Hollandia, Lettország) azonban az egész ágazatra egyazon adót alkalmaz. Amennyiben eltérő adókat írnak elő, ezek a szerencsejátékok és fogadások típusa szerint különböznek. Úgy tűnik, hogy a leggyakrabban nem veszik figyelembe, hogy internetes szerencsejátékról van-e szó vagy sem.
33. Az adót leggyakrabban a szerencsejátékokból származó bruttó bevételre vagy a tétek összegére vetik ki. Noha az átalányadó alkalmazása a leggyakrabban előforduló eset, számos tagállam progresszív adókat alkalmaz. Ezenfelül számos tagállamban (Bulgáriában, Cipruson, a Cseh Köztársaságban, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Hollandiában, Litvániában, Lettországban, Magyarországon, Máltán, Romániában és Szlovéniában) az szervezőkre egy engedély vagy felhatalmazás kibocsátásához piaci hozzáférési illetékeket vethetnek ki.

¹¹ Számos tagállam – úgy véelve, hogy e téma az Ecofin-Tanács hatáskörébe tartozik – nem kívánt válaszolni erre a kérdésre.

34. A törvénytelen szerencsejáték elleni küzdelem – akár fizikai , akár internetes szerencsejátékokról és fogadásokról legyen szó – valamennyi tagállamban a rendőri szolgálatok vagy adott esetben a szakszolgálatok feladata. Az szervezőkre kirótt kötelezettségek tiszteletben tartásának elmulasztása általában közigazgatási szankciókat von maga után. Ezenfelül számos tagállam büntetőjogi szankciókat ír elő, különösen az olyan szervezők ellen, akik felhatalmazás hiányában gyakorolják tevékenységüket az adott ország területén.
35. Számos tagállamban – különösen amennyiben a tagállam megtiltja az internetes szerencsejátékokat vagy a piacukhoz való hozzáférést sajátos szabályoknak veti alá – a törvénytelennek tekintett internetes szerencsejátékok elleni küzdelem mostantól fontos kihívást jelent. Megemlítésre kerültek az internetszolgáltatókat és pénzügyi intézményeket bevonó új eszközök.
36. Ennek megfelelően a pénzügyi intézmények tekintetében egyes tagállamok (Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Litvánia és Németország) úgy döntöttek – vagy azt tervezik –, hogy bevezetik a nem engedélyezett weboldallal való pénzügyi tranzakciók blokkolási kötelezettségét.
37. A folyamatban lévő vitát követően az internetszolgáltatók szintén szerepet kapnak vagy kaphatnak. Az alábbi intézkedések kerülnek mérlegelésre: tájékoztatási kötelezettség a felhasználók felé, amikor azok törvénytelen weboldalra csatlakoznak (Belgium, Észtország, Franciaország és Hollandia); az ezen oldalakhoz való hozzáférés blokkolása (Észtország, Finnország, Németország és Olaszország).
