

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online”

COM(2012) 596 final

(2013/C 271/09)

Sprawozdawca: **Daniela RONDINELLI**

Dnia 19 grudnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online”

COM(2012) 596 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 122 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES potwierdza i podtrzymuje swoje wcześniejsze uwagi, jakie zawarł w opinii ⁽¹⁾ w sprawie Zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego ⁽²⁾, i wyraża ubolewanie, że Komisja uwzględniła tylko niektóre z jego wniosków. W szczególności wskazuje, że walka z nielegalnym hazardem, który jest pierwszym zagrożeniem w zakresie ochrony konsumentów, nie stanowi kwestii priorytetowej komunikatu.

1.2 Pośród priorytetów, które zostały poruszone w komunikacie, EKES wzywa Komisję do rozważenia stworzenia nowych i ochrony istniejących miejsc pracy w sektorze, ich jakości i potencjalnej likwidacji miejsc pracy w sektorze hazardu fizycznego na rzecz hazardu online.

1.3 Hazard przyczynia się do zwiększenia dochodów podatkowych państw członkowskich. Finansowanie celów pożytku publicznego za pośrednictwem krajowych loterii i kasyn stanowi wsparcie dla działalności charytatywnej, społecznej, sportowej i pozwala na rozwój turystyki i zachowanie dziedzictwa kulturowego, artystycznego i archeologicznego. EKES uważa, że wszelkie działania na szczeblu europejskim dotyczące hazardu powinny być ukierunkowane na europejski model społeczny, który pozwala obywatelom na rozrywkę w zdrowy i zrównoważony sposób.

1.4 EKES wyraża poważne zaniepokojenie z powodu wysokiego ryzyka dla zdrowia publicznego, jakie wiąże się z uprawianiem hazardu. W związku z tym potwierdza swój wniosek do Komisji o przeprowadzenie badania i monitorowania na całym terytorium UE uzależnień i chorób związanych z uprawianiem

hazardu online i wzywa państwa członkowskie do wykorzystania części zgromadzonych podatków na sfinansowanie kampanii uświadamiających, środków zapobiegawczych i terapii leczniczych w zakresie uzależnienia od hazardu.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, by wzmocnić współpracę administracyjną i wymianę informacji, doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi a organami regulacyjnymi.

1.6 EKES zgadza się z Komisją co do twierdzenia, że każde państwo członkowskie powinno posiadać własny organ regulacyjny, który będzie wyposażony w konkretne kompetencje oraz który zapewni ścisłą współpracę z odpowiednimi organami innych państw.

1.7 EKES uważa, że konieczne jest dążenie do równowagi pomiędzy sektorem wysoce technologicznym i ze swojej natury transgranicznym a potrzebą uwzględnienia ryzyka charakterystycznego dla tego sektora w dziedzinie porządku publicznego, porządku społecznego, legalności, przejrzystości i zdrowia obywateli za pomocą inicjatyw o bardziej wiążącym charakterze niż zalecenia proponowane przez Komisję.

1.8 EKES zauważa, że w chwili obecnej nie można sobie wyobrazić specjalnego prawodawstwa UE w dziedzinie hazardu online. Chociaż Komitet popiera proponowane przez Komisję inicjatywy w zakresie skutecznej współpracy między państwami członkowskimi, to wyraża nadzieję, że w pewnych obszarach, w których kompetencje są dzielone, zastosowane zostaną bardziej skuteczne instrumenty regulacyjne, najlepiej dyrektywy,

⁽¹⁾ Dz. U. C 24 z 28.1.2012, s. 85.

⁽²⁾ COM(2011) 128 final.

w celu ochrony konsumentów i najbardziej narażonych grup w walce z nielegalnymi operatorami i praniem pieniędzy.

W ten sposób powstałby minimalny zbiór przepisów w zakresie ochrony konsumentów. Państwa członkowskie powinny nadal mieć prawo do ustanawiania bardziej rygorystycznych norm dotyczących ochrony konsumentów na ich rynku krajowym lub do dalszego stosowania już istniejących, korzystniejszych przepisów⁽³⁾.

Dlatego EKES wzywa Komisję, Parlament Europejski i Radę do podjęcia – zgodnie z zasadą pomocniczości – działań w następujących dziedzinach:

- ochrony konsumentów oraz zdrowia i bezpieczeństwa obywateli, zwłaszcza nieletnich i słabszych grup społecznych;
- odpowiedzialnej reklamy;
- środków zwalczania ustawiania wyników zawodów sportowych powiązanych z zakładami;
- gwarancji legalności i przejrzystości hazardu online wraz z zobowiązaniem się państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich sankcji, które w przypadku naruszenia przewidują blokadę, zamknięcie, zajęcie lub usunięcie nielegalnych stron internetowych.

1.9 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja przyjęła jego wniosek o rozszerzenie zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy na wszystkie formy hazardu⁽⁴⁾.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący zbadania możliwości oferowanych przez rozporządzenie w sprawie IMI⁽⁵⁾ i ma nadzieję, że przyczyni się ono do poprawy współpracy administracyjnej między krajowymi organami regulacyjnymi oraz wymiany danych między odpowiednimi organami krajowymi i europejskimi.

1.11 EKES uważa, że ocena, której będzie dokonywać Komisja w zakresie możliwości wymiany danych osobowych między państwami członkowskimi, będzie pozytywna, ponieważ dużą ilość danych rejestrowanych przez operatorów można udostępnić, tak aby były one wymieniane z innymi danymi oraz ułatwiały kontrolę przez właściwe organy.

1.12 EKES uważa za istotne, aby państwa członkowskie, w porozumieniu z organami regulacyjnymi, prowadziły kampanie uświadamiające i informacyjne dla konsumentów, aby zwiększyć popyt na legalny hazard online. Oprócz tego należy przedsięwziąć środki w zakresie zwalczania działalności nielegalnych operatorów, jak również publikowania czarnej i/lub białej listy redagowanej przez krajowe organy regulacyjne, aby umożliwić konsumentom lepszą identyfikację autoryzowanych stron internetowych – poprzez umieszczenie logo krajowego organu regulacyjnego na stronie startowej danej gry hazardowej – oraz stron nielegalnych.

1.13 W celu zapewnienia ochrony konsumentów EKES wzywa, aby oprogramowanie używane do hazardu online posiadało przynajmniej minimalną wspólną certyfikację UE, której udzielałyby wyspecjalizowane jednostki zewnętrzne i która opierałaby się na tych samych parametrach i standardach. Ponadto wzywa Komisję oraz państwa członkowskie do przyjęcia minimalnego standardu europejskiego dla platform komputerowych dotyczących hazardu i zachęca państwa członkowskie do wdrażania odpowiednich środków ochrony danych graczy oraz do autoryzowania wyłącznie środków płatniczych, które oferują lepsze gwarancje w zakresie bezpieczeństwa i możliwość śledzenia transakcji związanych z hazardem online.

1.14 EKES bardzo pozytywnie ocenia zapoczątkowaną przez Komisję inicjatywę ustanowienia grupy ekspertów ds. hazardu online w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych w zakresie zwalczania przestępczości komputerowej, ponieważ stanowi ona, choć za ledwie w załączku, narzędzie odpowiednie do zainicjowania skutecznej współpracy między państwami członkowskimi. EKES ma nadzieję, że grupa ta zmieni swój obecny nieformalny charakter, przekształcając się w instancję posiadającą jasno sprecyzowane uprawnienia i zadania.

1.15 EKES zgadza się z Komisją co do tego, że państwa członkowskie powinny promować odpowiednie szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości dotyczące kwestii związanych z oszustwami i praniem pieniędzy za pośrednictwem hazardu.

1.16 EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia aktualizacji i przeglądu zasad dla obszarów działań określonych w komunikacie z uwzględnieniem zmian względem przepisów wdrożonych przez państwa członkowskie, a także rodzaju norm, które zostały wdrożone przez państwa członkowskie, i sposobu ich wdrożenia oraz wyników osiągniętych na szczeblu krajowym.

1.17 EKES apeluje do państw członkowskich, by uprawnili Komisję do aktywnego negocjowania i wspierania projektu międzynarodowej konwencji o ochronie i promocji uczciwości w sporcie, odnośnie do której negocjacje będą prowadzone w ramach Rady Europy.

⁽³⁾ Zob. Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 85 (wnioski, p. 1.3 i 1.6).

⁽⁴⁾ COM(2013) 45 final.

⁽⁵⁾ System wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

2. Wprowadzenie

2.1 Komunikat łączy konieczność przestrzegania norm prawodawstwa europejskiego w zakresie swobody świadczenia usług z potrzebą ochrony poszczególnych kategorii.

2.2 Zastosowanie narzędzi telematycznych wraz z bezpośrednim dostępem do sieci doprowadziło do coraz częstszego korzystania z hazardu online, który w chwili obecnej znajduje się w fazie bardzo szybkiej ekspansji. W Unii Europejskiej w 2011 roku ogólne wpływy z hazardu online w 27 krajach wyniosły 9,3 mld euro, co stanowi 10,9 % europejskiego rynku gier hazardowych, i prognozuje się ich wzrost do 13 mld euro w 2015 r.

2.3 Za pomocą internetu obywatel europejski w rzeczywistości może w swoim państwie zamieszkania uzyskać dostęp i być narażonym na korzystanie z nielegalnych usług świadczonych przez jednego lub więcej operatorów posiadających licencję w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim. Takich sytuacji o charakterze eksterytorialnym i międzynarodowym nie mogą rozwiązać poszczególne państwa, wymagają one zintegrowanej interwencji i większej współpracy. Istotne jest, aby w celu zapewnienia gwarancji obywatelom i konsumentom przyjąć wspólną definicję nielegalnego hazardu. Należy pamiętać, że oferta hazardu, na którą nie udzielono zezwolenia w państwie zamieszkania gracza lub na którą nie uzyskano wymaganej licencji krajowej, jest nielegalna, niezależnie od tego czy pochodzi od operatora z siedzibą lub licencją jednego z państw UE lub państwa trzeciego⁽⁶⁾. Tak samo, jak nielegalnie działa podmiot, który pozostaje całkowicie poza kontrolą i nie podlega żadnym regulacjom.

2.4 Jeśli chodzi o rozróżnienie między podmiotem nieupoważnionym a podmiotem nielegalnym, należy odnieść się do przypisu 15. w komunikacie.

2.5 Należy przyjąć z zadowoleniem fakt, że Komisja utworzyła grupę ekspertów ds. gier hazardowych w celu wymiany doświadczeń i praktyk między państwami członkowskimi, zbadania problemów wynikających z niedozwolonego i nielegalnego hazardu, specjalistycznego i doksztalającego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, lepszego informowania konsumentów oraz zwiększenia oferty hazardu legalnego.

2.6 Interwencje te stanowią pierwszy krok na drodze zwalczania działalności nielegalnych operatorów, zachęcających tym samym do oszustw, przestępstw i prania pieniędzy.

⁽⁶⁾ W konkluzjach prezydencji hiszpańskiej w Radzie z 11 maja 2010 r. – 9495/10 – stwierdza się, że nielegalną grą hazardową online jest gra oferowana bez licencji lub bez przestrzegania prawa danego kraju; w związku z tym operatorzy gier hazardowych online muszą dostosować się do prawa obowiązującego w państwie członkowskim, w którym działają.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 W komunikacie podkreśla się różnorodność ustawodawstwa krajowego i proponuje działania, które wyznaczają krajowe i unijne priorytety, oraz współpracę między państwami członkowskimi, wskazując ewentualne interwencje i zalecenia, a także koordynację i integrację administracyjną między państwami.

3.2 Głównym celem jest zapewnienie przestrzegania i stosowania prawa europejskiego w ramach ustawodawstwa krajowego wraz z bezpośrednimi działaniami i zaleceniami dla państw członkowskich. W tym celu Komisja:

- ułatwi współpracę administracyjną i wymianę informacji między krajowymi podmiotami regulującymi branżę gier hazardowych w państwach członkowskich;
- rozważy możliwe procedury zablokowania nielegalnych stron internetowych;
- będzie promować rynek hazardu legalnego, w tym również w formie dialogu z państwami trzecimi;
- będzie chronić konsumentów, w szczególności nieletnich oraz słabsze grupy społeczne, między innymi poprzez sprawdzanie narzędzi kontroli dostępu do internetu;
- zbada skutki uzależnienia od hazardu na szczeblu europejskim;
- oceni funkcjonowanie rynków usług hazardowych;
- przyjmie zalecenia dotyczące dobrych praktyk w zakresie zapobiegania nielegalnym zakładom i ich zwalczania.

3.3 Komisja uważa, że w interesie państw członkowskich leży wprowadzenie skutecznej polityki zwalczania oszustw i prania pieniędzy oraz ochrony uczciwości w sporcie przeciwko zjawisku ustawiania wyników spotkań, meczów i zawodów, między innymi poprzez wymianę doświadczeń w zakresie przestępczości i sieci komputerowych.

4. Uwagi

4.1 Zgodność krajowych systemów regulacyjnych z prawem UE

4.1.1 EKES wyraża przede wszystkim swoją ogromną troskę z powodu rosnącej popularności hazardu online i gwałtownego wzrostu oferty gier hazardowych, w których uczestniczą coraz większe grupy ludności z poważnymi konsekwencjami dla dochodów gospodarstw domowych. Jest zatem konieczne, aby skutecznie powstrzymać różne formy ich reklamy zwłaszcza w telewizji, w internecie oraz na środkach transportu.

4.1.2 Dostarczanie i wykorzystanie transgranicznych ofert gier hazardowych jest działalnością gospodarczą, która mieści się w ramach swobody przepływu przewidzianej na rynku wewnętrznym (art. 56 TFUE). Jednakże art. 52 ust. 1 TFUE zezwala na ograniczenie swobody świadczenia usług na mocy art. 56 na potrzeby porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego.

4.1.3 EKES przypomina, że na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za organizowanie i regulowanie gier hazardowych na ich własnym terytorium. Hazard jest potencjalnie bardzo niebezpieczny dla konsumentów i w równym stopniu może zostać wykorzystany do celów przestępczych, takich jak pranie pieniędzy, o ile nie zostanie odpowiednio uregulowany lub jeśli regulacje, które go dotyczą, nie będą ściśle egzekwowane. W związku z tym, pomimo, iż hazard objęty jest swobodą świadczenia usług, zgodnie z art. 49 WE⁽⁷⁾, istniejące obecnie różnice między przepisami krajowymi uniemożliwiają jakiegokolwiek regulacje UE w sprawie hazardu online. Pomimo, iż EKES wspiera inicjatywy proponowane przez Komisję, w szczególności w odniesieniu do skutecznej współpracy między państwami członkowskimi, żywi on jednak nadzieję, że w niektórych sprawach będzie można interweniować (patrz pkt 1.8) przy zastosowaniu skuteczniejszych narzędzi, najlepiej dyrektyw, w celu ochrony konsumentów i najsłabszych grup, a także zwalczać działalność nielegalnych podmiotów i pranie pieniędzy.

4.1.4 Zgodnie z bogatym i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE ograniczenia dotyczące działalności hazardowej mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i zapobieganie oszustwom i nakłanianiu do ponoszenia nadmiernych wydatków związanych z hazardem⁽⁸⁾. Państwa członkowskie mogą uściślić lub ograniczyć transgraniczne świadczenie całości lub części usług hazardu online ze względu na cele interesu publicznego dotyczące ochrony przed hazardem⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Wyroki 19.7.2012 sprawa C-470/11, SIA Garkalns, niepublikowane, pkt 24; 8.9.2010 sprawa C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, Stoß i inni.

⁽⁸⁾ Wyroki 19.7.2012 sprawa C-470/11 SIA Garkalns cyt., pkt 39, 8.9.2010 sprawa C-46/08 Carmen Media Group, pkt 55.

⁽⁹⁾ Sprawy „Portugalska liga futbolu” C-42/07 czy „Anomar” C-6/01

4.1.5 Usługi hazardowe nie podlegają jednolitym przepisom w UE, a przepisy prawa krajowego różnią się znacznie pod względem kulturowym, społecznym i historycznym typowym dla każdego państwa członkowskiego. Niektóre państwa nie zezwalają na hazard online, inne zezwalają jedynie na kilka rodzajów gier, inne udzielają monopolu publicznemu lub prywatnemu operatorowi. W przypadku braku aktualnych danych dotyczących różnych sytuacji krajowych⁽¹⁰⁾, EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowego zestawienia sytuacji (*mapping exercise*) w państwach członkowskich.

4.1.6 Jak wyjaśnia orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, państwa członkowskie, które zdecydują się na kontrolowaną liberalizację sektora, będą uprawnione do utworzenia systemu licencjonowania – po uprzednim zezwoleniu administracyjnym – który będzie opierał się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach niedyskryminujących ze względu na przynależność państwową⁽¹¹⁾.

4.1.7 W przypadku hazardu online nie istnieje bezpośredni związek pomiędzy konsumentem a operatorem, co zwiększa ryzyko dopuszczania się przez operatorów oszustw ze szkodą dla konsumentów⁽¹²⁾. Dostępność ofert nielegalnego, a tym samym niekontrolowanego hazardu jest poważnym zagrożeniem dla konsumentów. W związku z tym ściśle stosowanie przez państwa członkowskie środków w celu zwalczania działalności nielegalnych operatorów zapewnia podstawowe gwarancje i najlepsze narzędzie do ochrony konsumentów.

4.1.8 Państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier hazardowych i określaniu poziomu ochrony. Ograniczenia, jakie nakładają, muszą jednak spełniać warunki orzecznictwa ETS i muszą być proporcjonalne, niedyskryminujące i mieścić się w ramach polityki, którą należy stosować w sposób systematyczny i spójny.

4.1.9 Ponieważ poszczególne państwa członkowskie mają różniące się ustawodawstwa, a regulacja hazardu online przez UE jest obecnie niemożliwa, niezbędne jest zbliżenie przepisów i wspieranie państw członkowskich w egzekwowaniu istniejących zasad w celu zapewnienia większej pewności prawa w zakresie ochrony konsumentów, osób nieletnich i słabszych grup, reklamy i zwalczania prania pieniędzy. Państwa członkowskie powinny być zachęcane do wymiany najlepszych praktyk w walce z działalnością nielegalnych operatorów.

⁽¹⁰⁾ Badanie na temat gier hazardowych na rynku wewnętrznym UE, przeprowadzone przez Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego (2006) http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

⁽¹¹⁾ Wyrok 24.1.2013 w połączonych sprawach C-186/11 i C-209/11 Stanleybet International LTD i inni, pkt 47.

⁽¹²⁾ Wyrok z dnia 8 września 2009 r., sprawa C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Professional i inni.

4.1.10 Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia Europejska musi działać, gdy jej działanie ma na celu poprawę i stanowi wartość dodaną dla systemów regulacyjnych państw członkowskich. Ze względu na specyfikę sektora i zmiany związane z korzystaniem z internetu, EKES uważa, że to działanie UE powinno przyjąć formę trwałej współpracy między państwami członkowskimi oraz promowania dobrych praktyk w zakresie zwalczania działalności nielegalnych operatorów, co wymaga działań ponadnarodowych.

4.2 Współpraca administracyjna i skuteczne egzekwowanie prawa

4.2.1 UE powinna wzmocnić kontrolę, współpracę administracyjną i praktyczne stosowanie przepisów prawa w zakresie hazardu online, a państwa członkowskie muszą współpracować, aby osiągnąć ten rezultat.

4.2.2 Istotne jest udostępnienie i wymiana danych osobowych, które operatorzy rejestrują w celu ułatwienia kontroli przez zapewnienie ochrony danych. Należy zachęcać do współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi poprzez wymianę ogólnych informacji i stosowanie najlepszych praktyk w celu zwiększenia wymiany wiedzy i doświadczeń, aby można było wzbudzić poczucie wzajemnego zaufania i wspólnego interesu.

4.2.3 Certyfikacja platform komputerowych wykorzystywanych do zdalnych gier hazardowych na szczeblu krajowym zapewnia nadzór nad rynkiem gier hazardowych. Ważne jest, aby wzmocnić współpracę między państwami członkowskimi i ustanowić w każdym państwie podmiot regulujący branżę gier hazardowych, posiadający konkretne kompetencje, który zapewni ścisłą koordynację na szczeblu UE.

4.2.4 Konieczna będzie ocena spójności polityk krajowych z prawem i orzecznictwem UE oraz przejrzystości i niedyskryminacji systemów licencjonowania. W przypadku braku zgodności będzie istniał wymóg wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

4.2.5 EKES uważa, że środki zapobiegawcze i represyjne, jakie państwa członkowskie do tej pory przyjęły w celu zwalczania usług hazardu online świadczonych przez operatorów nieposiadających licencji, tzn. nielegalnych, nie są wystarczające do zwalczania zjawiska. Dlatego proponuje ustalenie krajowych ram prawnych w celu zapewnienia legalności i przejrzystości stron internetowych, a w tym: identyfikację nielegalnych stron internetowych i ich wpisanie na „czarną listę”, identyfikację stron internetowych, na które uzyskano zezwolenie, na podstawie prawa danego państwa członkowskiego i ich wpisanie na „białą listę”; blokowanie, zamykanie, zajmowanie i usuwanie nielegalnych stron internetowych⁽¹³⁾; blokowanie ruchu kapitału do i z tych stron internetowych; zakaz

wprowadzania komunikatów handlowych i reklamy nielegalnych gier hazardowych.

4.3 Konsumenci

4.3.1 EKES ubolewa, że jego wniosek do Komisji i państw członkowskich w sprawie zdecydowanych kroków w celu skutecznego zwalczania działalności nielegalnych operatorów, którzy są największym zagrożeniem dla konsumentów, został pozostawiony bez odpowiedzi w komunikacie Komisji. Wymaga zatem jak najszybszego przyjęcia skutecznych środków w celu realizacji dobrych praktyk w zakresie zapobiegania nielegalnemu hazardowi i jego zwalczania.

4.3.2 Komisja przewiduje przyjęcie zalecenia w sprawie ochrony konsumentów i odpowiedzialnej reklamy hazardu w 2013 roku i określa cztery obszary interwencji: zniechęcanie konsumentów do korzystania z nieregulowanych i potencjalnie szkodliwych ofert; ochrona nieletnich przed dostępem do stron internetowych, ochrona innych słabszych grup społecznych i zapobieganie rozwojowi zaburzeń związanych z hazardem. W odniesieniu do tego zalecenia EKES wzywa Komisję do uwzględnienia w nim najlepszych praktyk w zakresie zwalczania i zapobiegania nielegalnej działalności hazardowej, po dokonaniu oceny na szczeblu poszczególnych państw członkowskich w zakresie form hazardu najbardziej szkodliwych dla konsumentów.

4.3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagę poświęconą w komunikacie ochronie konsumentów oraz słabszych grup osób, między innymi w odniesieniu do reklamy i uzależnienia od hazardu. W związku z tym zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań o wysokim poziomie ochrony i stwierdza, że przewidziane narzędzia są zbyt słabe i dlatego proponuje przyjęcie bardziej wiążących narzędzi. W rzeczywistości dostępna oferta dotycząca nielegalnego hazardu, ze swej natury niemożliwa do kontroli i niebezpieczna, stanowi największe zagrożenie dla konsumentów i dlatego wymaga, aby w każdym państwie członkowskim wskazano skuteczne środki walki z działalnością nielegalnych operatorów, którzy nie przestrzegają przepisów krajowych, co stanowi pierwszą i najlepszą gwarancję ochrony konsumentów.

4.3.4 Podstawowym celem działań Komisji powinno być zapewnienie, że państwa członkowskie w pełni wykonują swoje kompetencje i obowiązki poprzez ustanowienie w całej UE oraz w odniesieniu do wszystkich operatorów uprawnionych do oferowania tego rodzaju usług, ram prawnych, które pozwolą uniknąć problematycznego hazardu i zapewnić wprowadzenie ograniczeń wiekowych dostępu do każdej gry, zakazu hazardu na kredyt dla najbardziej niebezpiecznych form gier hazardowych i zakładów (casino on-line, *spread betting*, *betting exchange*) oraz formy reklamy kierowanej do osób nieletnich i najsłabszych grup.

⁽¹³⁾ COM(2010) 673 wersja ostateczna z dnia 22 listopada 2010 r. komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy”.

4.3.5 EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia na ich własnym terytorium skutecznych i zdecydowanych działań przeciwko nielegalnej ofercie gier hazardowych. Apeluje do państw członkowskich, by przyjęły środki, takie jak „czarna lista” i blokowanie stron nielegalnych, określenie bezpiecznych i sprawdzalnych form płatności, środki blokowania transakcji finansowych, a także absolutny zakaz nielegalnej reklamy. W tym względzie należy zauważyć, że skuteczność tych działań zależy w dużej mierze od ich połączenia, które wzmacnia ich wpływ na zwalczanie działalności nielegalnych operatorów.

4.3.6 Pożądane jest ustanowienie w każdym państwie członkowskim organu regulacyjnego, który będzie posiadał specjalne kompetencje w zakresie monitorowania i zapewnienia zastosowania europejskich i krajowych norm ochrony konsumentów i zwalczania nielegalnego hazardu. Istnienie krajowych organów regulacyjnych jest warunkiem skutecznej koordynacji i współpracy administracyjnej. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, by ich system regulacyjny, zaprojektowany zgodnie z ich specyfiką krajową i ramami prawnymi, był w stanie to zapewnić. EKES ma nadzieję, że każde państwo członkowskie przyzna własnemu organowi regulacyjnemu zadanie ustalenia kryteriów wydawania licencji w ramach ich własnego rynku.

4.3.7 Konsumenci w UE muszą być w stanie odróżnić w każdym państwie członkowskim nielegalne strony internetowe od legalnych, w tym również w zakresie składania reklamacji. W związku z tym EKES zaleca, aby każde państwo wymagało od wszystkich operatorów posiadających zezwolenie na świadczenie usług hazardu online zamieszczenia na swojej stronie internetowej, na pierwszym planie i na stałe, numeru zezwolenia i etykiety krajowego organu regulacyjnego, która wskazuje, że operator posiada licencję w danym państwie członkowskim.

4.3.8 EKES wzywa do przyjęcia jak najszerzej gwarancji prawnej w celu zapewnienia ochrony nieletnich, która obejmowałaby odpowiednie środki do stwierdzenia wieku i skutecznej kontroli ze strony operatorów. Rodzice powinni być świadomi zagrożeń związanych z korzystaniem z internetu oraz możliwości filtrowania programów w domu. Należy przyjąć odpowiednie gwarancje w celu ochrony osób słabszych, które spędzają dużo czasu w domu: emerytów, gospodyń domowych i bezrobotnych.

4.3.9 Obecny kryzys popycha coraz więcej ludzi do korzystania z hazardu online w złudnej nadziei rozwiązania swoich problemów finansowych i łatwej wygranej, jednak wiąże się to z większym ryzykiem dla równowagi psychicznej, ponieważ rozwija uzależnienie i zachowania obsesyjno-kompulsywne. W celu zwalczania tych zaburzeń EKES zaleca, by część kwoty podatków nałożonych na gry została przeznaczona na kampanie informacyjne, profilaktykę zdrowotną i terapie uzależnienia od hazardu.

4.3.10 Odpowiednim celem Komisji jest sporządzenie zalecenia, choć Komitet ma nadzieję na bardziej zdecydowaną i zobowiązującą interwencję w sprawie odpowiedzialnego reklamowania hazardu w uzupełnieniu do dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w celu umożliwienia prawidłowego informowania konsumentów. EKES podkreśla, że działania w tym zakresie powinny obejmować środki skierowane przeciwko nielegalnym operatorom, takie jak zakaz reklamy dla tych, którzy dostarczają oferty bez licencji krajowego organu regulacyjnego w państwie zamieszkania konsumenta.

4.3.11 Należy znaleźć właściwą równowagę pomiędzy potrzebą kontrolowanej ekspansji licencjonowanego hazardu, aby zainteresować społeczeństwo ofertą hazardu legalnego, a koniecznością zminimalizowania uzależnień od tych gier.

4.3.12 Reklamy powinny stać się bardziej odpowiedzialne i regulowane, w szczególności w celu ochrony nieletnich, nie tylko dlatego, że są bardzo szkodliwe dla zdrowia, zwłaszcza psychicznego, ale także dlatego, że reklamy są mylące i zwodnicze, ponieważ wzbudzają przekonanie, że hazard online jest „rzeczą normalną”, co powoduje akceptację niezdrowych zachowań społecznych.

4.3.13 Pomimo projektu Alice Rap⁽¹⁴⁾ EKES zwraca uwagę, że nie istnieją jeszcze wiarygodne dane na temat zakresu i rodzajów zaburzeń związanych z hazardem. Podkreśla potrzebę stałego monitorowania zjawiska uzależnienia i powiązanych zaburzeń w celu uzyskania zadowalających danych, które pozwolą ustawodawcy krajowemu i UE na przedsięwzięcie skutecznych i ukierunkowanych środków w celu zwalczania tego problemu i jemu zapobiegania.

4.4 Zapobieganie oszustwom i praniu pieniędzy

4.4.1 Problemy związane z rozpoznawaniem osób zajmujących się zdalnym hazardem, zarówno ponoszących ciężkie straty, jak i zdobywających wielkie wygrane, które tym samym mogą maskować pranie pieniędzy, należy rozwiązywać za pomocą prewencyjnej identyfikacji osób i ustanowienia określonego konta gry dla pojedynczego gracza.

4.4.2 Kradzież tożsamości stanowi duży problem, który związany jest nie tylko z hazardem online, ale z całym systemem przetwarzania i wymiany danych, które zachodzą w świecie internetowym i telematycznym.

⁽¹⁴⁾ „Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe” [„Uzależnienie i styl życia we współczesnej Europie”], Reframing Addictions Project.

4.4.3 Generatory liczb losowych (*Random Number Generator*) muszą być wyraźnie zatwierdzone w celu przestrzegania zasady nieprzewidywalności i jednocześnie należy upewnić się, że zdarzenie, do którego doszło, jest jedynym możliwym oraz że nie istnieje żadna możliwość manipulacji. Pozwala to na ochronę gracza i przestrzeganie standardów, o których państwa decydują w zakresie kategorii wygranych.

4.4.4 W celu zapewnienia zwiększenia bezpieczeństwa oprogramowania używanego do hazardu online proponuje się, aby posiadało ono przynajmniej minimalną wspólną certyfikację UE udzielaną przez wyspecjalizowane jednostki zewnętrzne, które przyjmą te same parametry i standardy, również w celu identyfikacji i zapobiegania nielegalnemu hazardowi typu *off shore*.

4.4.5 Formą ochrony dostępu do gry może być identyfikowanie adresów IP (*Internet Protocol Address*). W rzeczywistości, jeśli dana osoba uzyskuje dostęp do systemu gry w danym państwie za pośrednictwem systemów IP innych państw, istnieje techniczna możliwość zablokowania gry.

4.4.6 Ponieważ hazard online może być powiązany z problemem prania pieniędzy i oszustw, pożądane jest, aby duża ilość przepływów oraz danych, które operatorzy rejestrują, mogła być udostępniana stróżom porządku publicznego, tak aby mogły one być wymieniane z innymi danymi w celu ułatwienia kontroli.

4.5 Sport i ustawiane wyniki zawodów

4.5.1 Fałszowanie zakładów dotyczących wyników spotkań, meczy i zawodów stanowi specjalny rodzaj oszustwa, które godzi w interesy klubów sportowych, kibiców, konsumentów i licencjonowanych operatorów gier hazardowych.

4.5.2 Komisja zgadza się z sugestią EKES-u, że niezbędne jest określenie ram koordynacji wysiłków wszystkich zainteresowanych stron w celu rozwiązania problemu w sposób kompleksowy i uniknięcia powielania zasobów, i podkreśla potrzebę ściślejszej współpracy między bukmacherami, organami sportowymi i właściwymi władzami, w tym regulacji hazardu krajowego i międzynarodowego.

4.5.3 EKES przypomina propozycję utworzenia systemu, który nie będzie ograniczać się jedynie do gromadzenia oświadczeń zgłaszających podejrzenia w odniesieniu do danego wydarzenia sportowego, ale będzie obejmował także środki zapobiegawcze, edukacyjne i przymuszające, które pozwolą skutecznie zwalczać to zjawisko.

4.5.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą przyjęcia do 2014 r. zalecenia w sprawie najlepszych praktyk w dziedzinie zapobiegania ustawianiu wyników zawodów sportowych powiązanemu z zakładami i zwalczania tego procederu, nawet jeśli nie uznaje za wystarczający wybranego instrumentu prawnego. Ustawione wyniki naruszają zasadę sprawiedliwości zawodów sportowych i stanowią przestępstwo we wszystkich państwach członkowskich, pomimo to nastąpił wzrost działalności nielegalnej lub takiej, co do której podejrzewa się, że jest nielegalna. Należy zatem bardziej skutecznie interweniować w zwalczanie ustawionych wyników zawodów sportowych za pomocą narzędzi, kompetencji i zasobów państw członkowskich wykorzystywanych w synergii między sobą oraz z UE.

4.5.5 EKES wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, aby uznały korupcję sportową, ustawianie wyników zawodów i manipulację wyników sportowych za przestępstwo i karały je jako takie oraz wzywa Komisję do uzgodnienia z państwami członkowskimi wspólnych definicji tych przestępstw.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE