

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego

COM(2011) 128 wersja ostateczna

(2012/C 24/20)

Sprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Dnia 24 marca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego

COM(2011) 128 wersja ostateczna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 4 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Poprzez konsultacje w sprawie zielonej księgi Komisja chciałaby lepiej zrozumieć działanie sektora gier hazardowych oferowanych w internecie. Sektor ten szybko się rozrasta i ze swej natury jest transgraniczny, a poszczególne państwa członkowskie stosują wobec niego różne krajowe systemy regulacyjne.

1.2 Komitet zauważa, że jest wiele celów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE. Są to: zwalczanie nielegalnego hazardu, ochrona konsumentów, zachowanie porządku publicznego i finansowanie działań leżących w interesie publicznym (celów pożytku publicznego).

1.3 W dziedzinie ochrony konsumentów Unia Europejska może przynieść swym obywatelom wartość dodaną. UE powinna utworzyć odpowiednie ramy prawne w postaci europejskich przepisów w zakresie ochrony konsumentów, które byłyby wiążące dla wszystkich podmiotów posiadających licencję w UE. W ten sposób powstałby minimalny (ale nie niski) zestaw standardów ochrony konsumentów. Jednak rządy krajowe w dalszym ciągu muszą mieć prawo do ustalania wyższych standardów ochrony konsumentów na swoich rynkach krajowych, jeśli by sobie tego życzyły, a jednym z celów przepisów poszczególnych państw członkowskich powinno być w przyszłości zapobieganie uzależnieniu od gier hazardowych i jego leczenie.

1.4 Zwalczanie oszustw, kradzieży tożsamości, prania pieniędzy i innych przestępstw wymaga ścisłej współpracy między państwami członkowskimi na szczeblu UE. Komitet wzywa do sformalizowania struktury współpracy na szczeblu UE między właściwymi władzami państw członkowskich, do udostępnienia krajowych „czarnych list” nielegalnych dostawców gier hazardowych oferowanych w internecie oraz do rozszerzenia zakresu dyrektywy o praniu pieniędzy⁽¹⁾, tak aby oprócz kasyn obejmowała również inne rodzaje gier hazardowych oferowanych w internecie, co zwiększyłoby uprawnienia organów krajowych w zakresie zwalczania działań przestępczych.

1.5 Istnienie możliwości uprawiania hazardu może prowadzić do uzależnienia. Komitet wzywa Komisję do przeprowadzenia ogólnoeuropejskich badań, aby dokładnie ustalić konkretne czynniki prowadzące do uzależnienia od hazardu, a następnie konieczne będzie wprowadzenie odpowiednich środków, w tym środków prewencyjnych. W tym celu zalecamy, aby część wpływów z opodatkowania została przeznaczona na zapobieganie uzależnieniom od gier hazardowych i ich leczenie.

1.6 Wzywa również do wprowadzenia surowych przepisów dotyczących zakazu reklamy hazardu skierowanej do osób niepełnoletnich lub obejmującej osoby niepełnoletnie lub osoby poniżej krajowej prawnie ustanowionej granicy wiekowej dopuszczającej do udziału w grach hazardowych, tak aby zapewnić skuteczną ochronę osób niepełnoletnich i innych narażonych grup społecznych.

1.7 Obecnie w tym sektorze oferowane są nielegalnie gry hazardowe – chodzi tu zarówno o oferowanie gier przez nielicencjonowanych (zdefiniowanych w zielonej księdze jako nielegalnych) operatorów (czarny rynek), jak i o operatorów, którzy otrzymali licencję w jednym państwie członkowskim, a oferują usługi konsumentom w innym państwie członkowskim bez wymaganego zezwolenia (szara strefa według definicji z zielonej księgi). Aby sektor mógł się rozwijać w sposób uporządkowany i godził interes publiczny z zasadami jednolitego rynku, potrzebna jest większa pewność prawna.

1.8 W państwach członkowskich działania leżące w interesie publicznym są finansowane na wiele różnych sposobów. Komitet zgadza się z zasadą, zgodnie z którą stała część dochodów lub podatków z hazardu jest przeznaczana bezpośrednio ogólnie na sport lub na inną działalność w interesie publicznym.

1.9 Komitet zgadza się z konkluzjami w sprawie ram działania w państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie gier losowych i zakładów, przyjętymi na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniu 10 grudnia 2010 r.

1.10 Komitet wzywa Komisję do określenia wpływu transgranicznych ofert gier hazardowych na finansowanie sportu i tego, czy finansowanie to dociera na poziom lokalny, oraz do przedstawienia konkretnych propozycji w zakresie zapewnienia takiego finansowania dla sportu.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2005/60/WE, Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

1.11 Państwa członkowskie stosują przede wszystkim środki zapobiegawcze i karne przeciw nielegalnemu udostępnianiu gier hazardowych w internecie. Rozpowszechnienie nielegalnych ofert wskazuje na to, że środki te nie są wystarczająco skuteczne. W związku z tym EKES uznaje za konieczne ustanowienie i zdefiniowanie systemu naruszeń i sankcji, który zapewniłby skuteczność stosowania przepisów, prowadząc do uniemożliwienia tej działalności, zamknięcia mediów oferujących usługi społeczeństwa informacyjnego wspierających nielegalne gry hazardowe, a nawet prowadząc do konfiskaty i zniszczenia wszystkich narzędzi związanych z prowadzeniem tego typu działań.

1.12 Należy wprowadzić gwarancje ze strony administracji i partnerów społecznych, tak aby inicjatywy w dziedzinie gier hazardowych oferowanych w internecie nie wpłynęły na zatrudnienie w tradycyjnym sektorze gier hazardowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie. Jest to jego zdaniem słuszna inicjatywa, by pragmatycznie i racjonalnie zastanowić się nad przyszłością tego sektora w Europie. Aby wypełnić takie zobowiązania, EKES wzywa UE do pilnego opracowania dogłębnej analizy wpływu na zatrudnienie w całym sektorze gier hazardowych, zarówno prywatnym, jak i publicznym.

2.2 Celem rozpoczętych przez Komisję konsultacji w sprawie zielonej księgi jest szeroko zakrojony dialog w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie. Pozwoli to lepiej zrozumieć specyfikę problemów związanych z oferowaniem konsumentom na terenie państw członkowskich UE gier hazardowych w internecie w sposób nielegalny i bez wymaganego zezwolenia (na rynku czarnym i „szarym”). Ze względu na charakter tych usług ich świadczenie często nie podlega kontroli rządów krajowych obywateli, którym te usługi są oferowane.

2.3 Zielona księga stanowi również odpowiedź na Rezolucję w sprawie uczciwości gier hazardowych online Parlamentu Europejskiego⁽²⁾ z 10 marca 2009 r. W swoich konkluzjach w sprawie ram obowiązujących w sektorze gier hazardowych i zakładów w państwach członkowskich UE z 10 grudnia 2010 r.⁽³⁾ Rada wzywała również do przeprowadzenia takiej dyskusji.

2.4 Regulacje dotyczące sektora hazardu są na terenie UE zróżnicowane, a w wielu państwach członkowskich UE są właśnie poddawane przeglądowi ze względu na rozrastanie się segmentu online tego rynku ponad granicami krajów.

2.5 Dzięki tym konsultacjom Komisja chciałaby przede wszystkim uzyskać rzeczywisty obraz aktualnej sytuacji w sektorze gier hazardowych oferowanych w internecie na terenie UE, w tym zagadnień społecznych i dotyczących porządku publicznego, jakie niesie za sobą oferowanie gier hazardowych online w UE, jak również problemów regulacyjnych i technicznych z tym związanych.

2.6 EKES wzywa instytucje UE, a w szczególności Komisję, by pilnie zajęły się kluczowym wyzwaniem, jakim są zakłócenia

konkurencji powodowane przez przedsiębiorstwa działające bez zezwolenia i niemające siedziby w kraju pobytu konsumentów, którym świadczą usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie, a które w kraju, w którym są zarejestrowane, korzystają z niskich stawek podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne.

Oprócz tego EKES wzywa także Komisję i państwa członkowskie do zaangażowania się w zdecydowaną walkę z nielegalnymi dostawcami usług (na czarnym rynku), którzy są w największym stopniu sprawcami oszustw, prania pieniędzy i innych przestępstw.

3. Cele leżące w interesie publicznym

3.1 Komitet za niezwykle istotne uważa zapewnienie ochrony celów leżących w interesie publicznym, o których wspomina się w zielonej księdze, w szczególności ochrony konsumentów przed oszustwem, problematycznymi zachowaniami hazardowymi i uzależnieniem oraz ich szkodliwymi skutkami w zakresie zdrowia i nadmiernego zadłużenia. Działalność w zakresie gier hazardowych powinna być prowadzona na podstawie zezwoleń krajowych przyznawanych przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania ochrony porządku publicznego, zwalczania oszustw, zapobiegania uzależnieniom, a także ochrony praw osób niepełnoletnich i uczestników gier.

3.2 W tym kontekście Komitet zauważa, że istnieje wiele celów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE, a mianowicie: zwalczanie nielegalnych gier hazardowych, ochrona konsumentów (graczy, osób niepełnoletnich i szczególnie podatnych na uzależnienie, zwalczanie uzależnień), strzeżenie porządku publicznego (zapobieganie oszustwom, praniu pieniędzy i innym przestępstwom, finansowanie działań w interesie publicznym (cele pożytku publicznego) i ochrona pracowników sektora gier online i innych obecnie występujących form gier hazardowych) oraz ochrona celów leżących w interesie publicznym.

3.3 Ze względu na szczególny charakter gier hazardowych oferowanych w internecie, który wynika z aspektów społecznych oraz aspektów związanych z porządkiem publicznym i ochroną zdrowia Komitet, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zwraca uwagę, że przy braku harmonizacji na skalę wspólnotową państwa członkowskie mają „uznaniowe kompetencje”⁽⁴⁾ do regulowania i kontrolowania swoich rynków gier hazardowych zgodnie z własną tradycją i kulturą. Jednak nakładane przez nie ograniczenia muszą spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie ich proporcjonalności⁽⁵⁾.

3.4 Istnieją jednak cele, których państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć, działając oddzielnie. W tym przypadku działania na szczeblu UE mogą przynieść wyraźną wartość dodaną.

3.5 Ponieważ cele te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, Komitet zaleca wymianę sprawdzonych wzorców postępowania w tym zakresie. W tym kontekście Komitet zwraca również uwagę na szereg inicjatyw dotyczących samoregulacji podjętych przez publiczne i komercyjnych operatorów gier hazardowych. Komitet podkreśla jednak, że samoregulacja sektora może tylko uzupełniać, a nie zastępować środki prawodawcze. W związku z tym Komitet uważa, że

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0064+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf.

⁽⁴⁾ C-212/08 Orzeczenie w trybie prejudycjalnym Zeturf, wyrok z 30 czerwca 2011 r., punkt 39.

⁽⁵⁾ Płanica i inni, p. 48; Liga Portuguesa i inni, p. 59.

instytucje UE powinny równocześnie skoncentrować swe wysiłki na nadaniu wymiaru europejskiego tym wspólnym celom, przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

3.6 W dziedzinie ochrony konsumentów Unia Europejska może przynieść swym obywatelom rzeczywistą wartość dodaną. Komitet wyraża przekonanie, że instytucje UE powinny utworzyć początkowe ramy UE w postaci europejskich przepisów w zakresie ochrony konsumentów, które byłyby wiążące dla wszystkich operatorów posiadających licencje UE. W ten sposób powstałby minimalny (ale nie niski) zestaw standardów ochrony konsumentów. W ramach tego minimalnego poziomu ochrony należy uwzględnić takie aspekty, jak konieczność zapobiegania uzależnieniu od hazardu, ustanowienie granicy wiekowej w zakresie dostępu do wszelkich gier losowych lub hazardowych, zakaz korzystania z kredytu oraz zakaz wszelkiej reklamy skierowanej do osób niepełnoletnich lub obejmującej osoby niepełnoletnie lub osoby poniżej prawnie ustanowionej granicy wiekowej. Jednak rządy krajowe w dalszym ciągu będą mieć prawo do ustalania wyższych standardów ochrony konsumentów na swoich rynkach krajowych, jeśli sobie tego życzyły.

3.6.1. Konsumentom na całym rynku UE powinni być w stanie odróżnić nielegalne strony internetowe od stron autoryzowanych przez państwo członkowskie UE. W tym względzie EKES zaleca, by każde państwo członkowskie UE zobowiązało każdego operatora działającego na podstawie wydanej przez niego licencji do zamieszczenia w widocznym, stałym miejscu na stronie głównej interaktywnego oznaczenia pokazującego, że operator posiada licencję. Oznaczenie powinno być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie i zawierać wspólne elementy, tak by było łatwo rozpoznawalne we wszystkich państwach członkowskich UE. Musi ono jednak wyraźnie pokazywać kraj pochodzenia, gdzie przyznano licencję. Komisja Europejska powinna ponosić odpowiedzialność za egzekwowanie tego środka.

3.7 Komitet przewiduje utworzenie niezależnego organu w każdym państwie członkowskim, który będzie odpowiadał za monitorowanie i zapewnianie skutecznego wdrażania przepisów w zakresie ochrony konsumentów, o których mowa w punkcie 3.6 powyżej. Wprowadzaniu unijnych przepisów w zakresie ochrony konsumentów powinna towarzyszyć kampania informacyjna w każdym państwie członkowskim. Władze krajowe w poszczególnych państwach członkowskich powinny zobowiązać operatorów do podawania w widocznym miejscu numeru państwowego zezwolenia, tak aby znana była tożsamość operatora danej gry, a także do rozstrzygania reklamacji konsumentów zgodnie z przepisami obowiązującymi w kraju danego konsumenta i przed sądami właściwymi dla jego miejsca zamieszkania.

3.8 Polityka odpowiedzialnych gier hazardowych wymaga, by kwestią hazardu zajmować się w ramach zintegrowanej polityki odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Zgodnie z tą polityką gry hazardowe są złożonym zjawiskiem wymagającym połączenia działań mających na celu prewencję, podnoszenie świadomości, interwencję i kontrolę, a także zaradanie negatywnym skutkom, w związku z czym konieczne jest:

- zwrócenie należytej uwagi na grupy ryzyka;
- dostarczenie obywatelom informacji umożliwiających dokonanie świadomego wyboru gier hazardowych przy jednoczesnym propagowaniu umiarkowanego, niekompulsywnego i odpowiedzialnego hazardu;

- informowanie zgodnie z charakterem i metodami każdej gry o zakazie udziału osób niepełnoletnich lub osób, które z własnej woli zwróciły się o nieuczestniczenie w tychże grach.

3.9 Komitet zauważa, że chociaż niektóre państwa członkowskie zgromadziły rzetelne dane na temat uzależnienia od hazardu, inne tego nie uczyniły. Przeprowadzono wiele krajowych badań empirycznych, z których wyciągano różne, czasami sprzeczne wnioski. Jednak jasne jest, że dostęp do gier hazardowych może prowadzić do uzależnienia od nich, co z kolei powoduje problemy społeczne. Ten aspekt musi być zawsze brany pod uwagę przy opracowywaniu polityki ochrony konsumentów w tym sektorze.

3.10 Należy również uwzględnić fakt, że nowe technologie stworzyły wiele nowych możliwości udziału w grach hazardowych, na przykład dla osób, które spędzają więcej czasu w domu, takich jak emeryci, kobiety pracujące w domu i osoby bezrobotne. Należy zagwarantować, by osoby niepełnoletnie i uznane za niezdolne do hazardu, a także wszystkie osoby mające albo z własnej woli, albo na mocy orzeczenia sądowego taki zakaz, nie miały dostępu do gier opierających się na mediach internetowych i interaktywnych.

3.11 Komitet wzywa do przeprowadzenia kompleksowych badań w całej UE, dzięki którym można by ustalić konkretny profil osób zagrożonych uzależnieniem, zarówno jeśli chodzi o gry oferowane w internecie, jak i poza nim, co umożliwi prowadzawy europejskiemu podjęcie skutecznych i właściwie ukierunkowanych działań mających na celu zwalczanie tego zjawiska i zapobieganie jego występowaniu.

3.12 Komitet jest zdania, że skutecznym sposobem na ograniczenie zjawiska prania pieniędzy byłaby współpraca państw członkowskich na szczeblu UE na rzecz zwalczania bujnie rozwijających się gier hazardowych online w UE. Dlatego też EKES wzywa państwa członkowskie UE do wprowadzenia skutecznego mechanizmu, który służyłby realizacji tych celów, co z pewnością pozytywnie wpłynie na wzrost dochodów z podatków.

3.13 Ponadto Komitet wyraża silne przekonanie, że zakres dyrektywy o praniu pieniędzy powinien zostać poszerzony, tak aby prócz kasyn obejmował inne gry hazardowe online, co zwiększyłoby uprawnienia organów krajowych w zakresie zwalczania tych działań przestępczych.

3.14 Ponadto, w odniesieniu do kwestii ustawiania meczy, Komitet uważa, że za wszelką cenę należy dążyć do zachowania zasad uczciwości w sporcie. Komitet docenia wkład operatorów publicznych i niektórych operatorów prywatnych w cel zachowania uczciwości zawierania zakładów sportowych, w realizację programów edukacyjnych dla sportowców i urzędników zajmujących się sportem oraz we wczesne wykrywanie oraz systemy ostrzegania w przypadku podejrzaných praktyk związanych z zakładami – oraz fakt, że działania te różnią się między sobą jakością i zakresem. Sądzi, że aby zająć się tym problemem całościowo i uniknąć powielania pracy, konieczne jest utworzenie odpowiednich ram koordynacyjnych dla działań podejmowanych przez wszystkie zainteresowane strony. Należy zwłaszcza skupić się na stworzeniu systemu, który nie będzie się ograniczał do wykrywania, lecz będzie również obejmował środki zapobiegawcze, edukację i egzekwowanie prawa.

3.15 Zielona księga odnosi się wreszcie również do finansowania działań charytatywnych i leżących w interesie publicznym, jak również do wydarzeń sportowych, które są przedmiotem zakładów zawieranych w internecie. Komitet opowiada się za stworzeniem systemu, dzięki któremu część dochodów z gier hazardowych będzie przeznaczana na takie działania i wydarzenia. Komitet wzywa Komisję do zaproponowania konkretnych środków na rzecz zachowania takich krajowych systemów finansowania, uznanych w konkluzjach w sprawie ram działania w państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie gier losowych i zakładów, przyjętych na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniu 10 grudnia 2010 r. Ponadto Komitet uważa, że należy zatroszczyć się o to, aby takie działania były wykorzystane do przeciwdziałania negatywnym konotacjom społecznym hazardu i do zachęcania do dalszego w nim udziału pod pretekstem przyczyniania się do realizacji chlubnych celów. Poza tym EKES wzywa państwa członkowskie, aby część dochodów pochodzących z opodatkowania została przeznaczona na finansowanie działań zapobiegawczych i leczenia uzależnień od gier hazardowych oraz na szkolenia zawodowe i ustawiczne kształcenie pracowników sektora gier.

4. Prowadzenie działalności i przyznawanie zezwoleń

4.1 Sektor gier hazardowych online cechuje obecnie duże rozdrobienie wynikające z różnych systemów krajowych stosowanych przez państwa członkowskie UE.

4.2 Jeden z głównych problemów występujących w tym sektorze to okoliczność, że operatorzy licencjonowani w jednym lub w kilku państwach członkowskich mogą świadczyć usługi konsumentom w innym państwie członkowskim bez zezwolenia tego państwa, jeśli takowe jest tam wymagane. Takie oferty uważane są za nielegalne⁽⁶⁾.

4.3 Tymczasem w okresie od kwietnia 2006 r. do lutego 2008 r. Komisja wystosowała do 10 państw członkowskich 12 wezwań do usunięcia uchybień, a w przypadku 7 z nich doszła do etapu uzasadnionych opinii. 5 maja 2010 r. Komisja zakończyła postępowanie przeciwko Włochom, a 24 listopada 2010 r. – postępowanie w sprawie naruszeń przeciwko Francji. Ze względu na liczne skargi otrzymane w sprawie domniemanego naruszenia traktatu Komisja rozpoczęła postępowania w sprawie naruszenia przepisów w stosunku do transgranicznych ograniczeń dotyczących gier hazardowych, w celu rozpatrzenia ich proporcjonalności. Komitet wzywa Komisję do podjęcia ostatecznej decyzji co do sposobu postępowania w tych nierozwiązanych sprawach.

4.4 Odnośnie do natury i statusu prawnego gier hazardowych oferowanych w internecie z dotychczasowego orzecznictwa wyłania się pewien zestaw zasad. Po pierwsze, gry hazardowe wchodzą w zakres art. 56 TFUE i jako takie objęte są przepisami o swobodzie świadczenia usług.

4.5 Ponieważ gry hazardowe dotychczas nie zostały uregulowane przepisami jednolitymi w całej Unii, państwa członkowskie mają „uznaniowe kompetencje”⁽⁷⁾ do regulowania tych usług, co obejmuje ograniczanie liczby operatorów, rodzajów oferowanych gier i zakresu takiej działalności.

4.6 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału operatorzy uprawnieni w jednym państwie członkowskim mogą udostępniać swoje usługi konsumentom w innych państwach członkowskich, o ile państwa te nie nakładają ograniczeń, takich jak ochrona konsumenta lub ogólna potrzeba zachowania porządku publicznego, które byłyby uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.

4.7 Ograniczenia takie muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, niedyskryminacyjne i stanowić element strategii wdrażanej w sposób spójny i systematyczny.

4.8 Komitet zauważa, że zasada wzajemnego uznawania nie ma zastosowania w sektorze gier hazardowych; uważa, że państwo członkowskie może stwierdzić, że sam fakt zgodnego z prawem oferowania gier przez operatora w innym państwie członkowskim nie daje dostatecznej gwarancji, że konsumenci na terytorium danego państwa członkowskiego będą chronieni przed oszustwami i przestępstwami, biorąc pod uwagę trudności, jakie mogą w tym kontekście napotkać władze państwa, w którym operator ma siedzibę podczas próby oceny jakości usług i uczciwości operatorów.

4.9 W odniesieniu do punktu 4.8 nadal jest jasne, że sektor ten wymaga jeszcze większej pewności prawnej, jeśli ma się rozwijać w sposób uporządkowany, przy poszanowaniu celów porządku publicznego i zasad rynku wewnętrznego. Konsultacje w sprawie zielonej księgi powinny dostarczyć znaczącego impulsu w tym kierunku.

4.10 Ponadto Komitet uważa, że reklamowanie gier hazardowych musi zostać obwarowane surowymi przepisami, tak aby zapewnić ochronę słabszych grup, takich jak osoby niepełnoletnie. Szczególnie istotne jest ustanowienie ograniczeń w tym względzie, zwłaszcza po to, by zapobiec dostępowi do gier osób niepełnoletnich i uznanych za niezdolne do hazardu, stosowaniu obrazów, komunikatów i przedmiotów, które mogą naruszać pośrednio lub bezpośrednio godność osób, prawa i wolności podstawowe, a także wszelkim możliwym przejawom dyskryminacji rasowej lub dyskryminacji ze względu na płeć, namowom do przemocy lub prowadzeniu działalności przestępczej.

5. Sport

5.1 Komisja chciałaby zwrócić uwagę na dwa zagadnienia związane ze sportem: 1) wątpliwość, czy wydarzenia sportowe, dla których zawierane są zakłady, powinny mieć godziwy udział w zyskach płynących z tych działań hazardowych oraz 2) pytanie, czy istnieje tu możliwość wystąpienia tzw. „efektu gapowicza”.

5.2 Komitet zauważa, że w państwach członkowskich działania leżące w interesie publicznym są finansowane na wiele różnych sposobów. Na przykład w niektórych państwach członkowskich prawodawstwo krajowe zobowiązuje loterie krajowe do bezpośredniego przekazywania stałego odsetka dochodów na sport i inne wskazane cele leżące w interesie publicznym. W innych państwach członkowskich skarb państwa przeznacza część dochodów z podatków uzyskanych z tytułu gier hazardowych na różne wybrane działania leżące w interesie publicznym.

5.3 Komitet zgadza się z zasadą, zgodnie z którą stała część dochodów lub podatków z hazardu jest przeznaczona bezpośrednio ogólnie na sport lub na inną działalność w interesie publicznym.

⁽⁶⁾ Zielona księga SEC(2011) 321 wersja ostateczna, s. 6.

⁽⁷⁾ C-212/08 Orzeczenie w trybie prejudycjalnym Zeturf, wyrok z 30 czerwca 2011 r., punkt 39.

5.4 Komitet zauważa znaczący wkład loterii krajowych/ państwowych i innych legalnych gier hazardowych w finansowanie sportu, szczególnie na poziomie lokalnym. Komitet zauważa również, że transgraniczne udostępnianie gier hazardowych i zakładów w internecie poprzez operatorów mających siedzibę na danym obszarze może mieć negatywny wpływ na finansowanie sportu i innych rodzajów działalności w interesie publicznym na innym obszarze, na którym operator ten świadczy usługi.

5.5 Komitet wzywa więc Komisję do oceny wpływu ofert transgranicznych na finansowanie sportu, w tym tego, czy finansowanie to dociera na poziom lokalny, oraz do przedstawienia konkretnych propozycji w zakresie zapewnienia takiego finansowania dla sportu.

5.6 Komitet ma zastrzeżenia co do potencjalnego utworzenia „prawa sportowego” lub prawa do odpowiedniej rekompensaty. Komitet uważa, że potrzebne są dalsze wyjaśnienia dotyczące prawa do odpowiedniej rekompensaty, które pomogą lepiej zrozumieć to pojęcie i odpowiedzą na pytanie, czy doprowadzi to do utworzenia na szczeblu europejskim nowego prawa własności intelektualnej w odniesieniu do imprez sportowych.

5.7 Komitet wzywa więc Komisję do wyjaśnienia natury, zakresu i skutków prawa do odpowiedniej rekompensaty, jak również podstawy prawnej, która ma w tym przypadku zastosowanie.

5.8 Efekt „gapowicza” jest problemem związanym z opodatkowaniem i w związku z tym zdaniem Komitetu jego rozwiązanie powinno pozostać w gestii władz krajowych. Jednak Komitet uważa, że państwa członkowskie UE powinny przedyskutować i uzgodnić sprawiedliwe podejście zakładające rekompensaty dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. Jest to trudny temat do omawiania na szczeblu UE, lecz na pewnym etapie niezbędna jest pogłębiona dyskusja, która pomoże uniknąć znaczących zakłóceń w tym sektorze.

5.9 Komitet wzywa Komisję do wyjaśnienia, czy rzeczywiście występuje powiązanie między zagadnieniami związanymi ze sportem, poruszonymi w zielonej księdze, a problemem uczciwości w sporcie, czy też są to dwa niezależne problemy, które należy rozwiązać osobno. Ponadto Komisja mogłaby sprecyzować, czy jej zdaniem ustanowienie prawa do sprawiedliwej rekompensaty lub „prawa sportowego” stanowiłoby rzeczywiście skuteczny środek zagwarantowania uczciwości w sporcie.

6. Egzekwowanie wykonania przepisów

6.1 Kolejne ważne zagadnienie, którym należy się pilnie zająć, to nielegalna oferta gier hazardowych na obszarze

UE⁽⁸⁾ ze szkodą dla ochrony konsumentów, porządku publicznego, jak również dla finansowania działań w interesie publicznym.

6.2 Współpraca między państwami członkowskimi jest niezbędna, by chronić konsumentów w UE przed nielegalnymi operatorami. Komitet uważa, że usprawniłaby ją sformalizowana struktura współpracy regulacyjnej na szczeblu UE⁽⁹⁾. W szczególności każde państwo członkowskie powinno udostępnić listę usługodawców uprawnionych do działania na jego terytorium. Wszystkie listy należy udostępnić Komisji, państwom członkowskim, krajowym organom regulacyjnym i konsumentom. Współpraca między państwami członkowskimi powinna obejmować również wymianę sprawdzonych wzorców postępowania.

6.3 Komitet zauważa również, że w sektorze brak jest wystarczających danych go dotyczących. Z tego względu nie można przeprowadzić właściwej analizy sektora i jego dynamiki. W związku z tym Komitet proponuje, aby na szczeblu UE zostały ustanowione wspólne wymogi w zakresie gromadzenia danych, które obowiązywałyby wszystkie organy regulujące. Organy te z kolei zobowiązałyby wszystkich operatorów posiadających licencje do podawania wymaganych danych. Następnie mogłyby one być zagregowane na szczeblu UE. Pożądane byłyby również informacje dotyczące wysiłków na rzecz zamknięcia nielegalnych stron. Pozwoliłoby to ocenić skuteczność krajowych strategii zwalczania czarnego rynku.

6.4 Walka z nielegalnymi operatorami wymaga skutecznego egzekwowania przepisów. Komitet uważa, że jest to obszar, w którym występują słabości i który wymaga podjęcia przez państwa członkowskie większych wysiłków w celu uniemożliwienia świadczenia usług oferowanych w internecie przez nielegalnych dostawców gier hazardowych, co można osiągnąć przez ustanowienie systemu wykroczeń i kar. Komitet wzywa też Komisję do zbadania możliwości wnioskowania o prawnie wiążący instrument zobowiązujący banki, wystawców kart kredytowych i inne jednostki funkcjonujące w obrębie systemu płatności UE do zablokowania transakcji między nieuprawnionymi dostawcami gier hazardowych a ich klientami, nie utrudniając przy tym realizacji legalnych transakcji. Może to także obejmować blokowanie działalności, zamykanie mediów, za pośrednictwem których oferuje się usługi społeczeństwa informacyjnego umożliwiające nielegalne gry hazardowe, a nawet konfiskatę i zniszczenie wszystkich środków służących rozwojowi takiej działalności.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Zob. ostatni akapit na s. 3 zielonej księgi.

⁽⁹⁾ Niektóre państwa członkowskie dobrowolnie biorą udział w pracach Europejskiego Forum Regulatorów Gier (GREF), <http://www.gref.net>.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący punkt opinii sekcji, który uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 50 ust. 4 regulaminu wewnętrznego), został skreślony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie:

a) Punkt 4.11

4.11 Komitet zachęca Komisję do przeprowadzenia oceny wymogów i warunków umieszczanych obecnie w krajowych zezwoleniach, a także kontroli przeprowadzanych w różnych państwach członkowskich z myślą o opracowaniu wspólnych warunków ramowych, których nie trzeba by było później powielać za każdym razem, gdy operator posiadający licencję jednego państwa UE będzie się ubiegać o zezwolenie w innym państwie, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony interesu publicznego, o czym mowa w części 2 powyżej.

Wynik głosowania

Za: 73
Przeciw: 46
Wstrzymało się: 18
