

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.3.2011
COM(2011) 128 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно хазарта по интернет на вътрешния пазар

SEC(2011) 321 окончателен

СЪДЪРЖАНИЕ

ЗЕЛЕНА КНИГА относно хазарта по интернет на вътрешния пазар	3
1. Регулиране на хазарта по интернет в ЕС: Неотдавнашни промени и текущи предизвикателства от гледна точка на вътрешния пазар	6
1.1. Цел на консултацията	6
1.2. Хазарт по интернет в ЕС: текущо положение	8
2. Основни политически въпроси, включени в настоящата консултация	14
2.1. Определение и организация на хазартните услуги по интернет	14
2.2. Свързани услуги, извършвани и/или използвани от доставчици на хазартни услуги по интернет	18
2.3. Цели от обществен интерес	22
2.3.1. Защита на потребителите	22
2.3.2. Обществен ред	29
2.3.3. Финансиране на дейности с нетърговска цел и такива от обществен интерес, както и на събитията, на които се основават спортните залагания по интернет.	33
2.4. Правоприлагане и свързани с него въпроси	38

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно хазарта по интернет на вътрешния пазар

Целта на настоящата зелена книга е да се постави началото на широка обществена консултация относно всички съответни предизвикателства пред обществената политика и възможните проблеми за вътрешния пазар, произтичащи от бързото развитие на законните и незаконните предложения за хазарт по интернет, които са насочени към гражданите, пребиваващи в ЕС.

Понастоящем като цяло има два модела на национално регулиране в областта на хазарта — единият от тях се основава на лицензирани оператори, предоставящи услуги в стриктно регулирана рамка, а другият — на строго контролиран монопол (държавен или друг). Тези два модела съществуват съвместно в рамките на вътрешния пазар, тъй като в миналото възможностите за трансгранична продажба на хазартни услуги бяха сравнително ограничени.

Пазарът на хазарта по интернет е най-бързо нарастващият сегмент от целия хазартен пазар с годишни приходи, които през 2008 г. надхвърлиха 6,16 милиарда EUR¹. Така на монополите често бе разрешавано да развиват дейности по интернет и някои държави-членки² с монополни режими постепенно се ориентираха към отваряне на своя пазар за хазарт и залагания по интернет. Важно е да се отбележи, че спортните залагания за разлика от други видове хазарт съгласно някои национални регулаторни режими подлежат на сравнително по-леки лицензионни схеми. В крайна сметка развитието на интернет и увеличеното предлагане на хазартни услуги по интернет направило по-трудно съвместното съществуване на различните национални регулаторни модели.

Предизвикателствата, породени от съвместното съществуване на различни регулаторни модели, се илюстрират с редицата преюдициални заключения в тази област, както и с развитието на значителни така наречени „сиви“³ и незаконни онлайн пазари в държавите-членки. Правоприлагането на националните правила е изправено пред много предизвикателства и това поражда въпроса за възможната нужда от по-тясно административно сътрудничество между компетентните национални органи или други

¹ Наличните данни за хазарта по интернет са ограничени. Тези предоставени от „H2 Gambling Capital“ числа са получени най-вече въз основа на публичната информация, осигурена от регулатори, монополи и дружества. Бяха предоставени допълнителни насоки и данни с поверителен характер (данни за 2008 г.). „H2 Gambling Capital“ оцени и обслужваните от оператори държави-членки, за които няма базисна информация. За повече подробности относно тях: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

² Комисията е наясно, че определени хазартни услуги по интернет се регулират на регионално ниво в редица държави-членки. С цел опростяване обаче в настоящата зелена книга се споменават единствено „държави-членки“ или „национален“.

³ Терминът „сив“ пазар се използва често, за да се опише фактическо или правно положение в контекста на правото на ЕС (например относно паралелния внос на стоки). За целите на настоящата консултация той се използва за описание на пазари, на които надлежно лицензирани в една или повече държави-членки оператори предоставят хазартни услуги по интернет в други държави-членки, без да са получили разрешение за това съгласно съответното национално законодателство. За разлика от това нелегални или черни пазари означават пазари, на които оператори без лиценз се стремят да предоставят хазартни услуги по интернет.

видове мерки. Освен това повече от 85 % от 14 823-те действащи сайта за хазарт в Европа нямат никакъв лиценз⁴.

С оглед на очевидното трансгранично въздействие на това увеличаване на хазартните услуги по интернет в тяхната законна и незаконна форма, както и на тяхната връзка с много проблеми, на които вече е намерено решение в правото на ЕС, Комисията възнамерява да разгледа подробно редица въпроси, свързани с последиците и възможните отговори чрез средствата на публичната политика на това нарастване на хазартната дейност по интернет, с цел да се получи пълна картина на съществуващото положение, да се улесни обменът на най-добри практики между държавите-членки и да се определи дали различните национални регулаторни модели за хазарта могат да продължат своето съвместно съществуване и дали за тази цел биха били нужни специални мерки в ЕС. Тази консултация отговаря и на поредица заключения на председателството (2008—2010 г.), както и на Резолюцията на Европейския парламент относно почтеността при хазарта по интернет (2009 г.).

Комисията започва тази консултация непредубедено и не предопределя заключенията, които може би трябва да се направят по отношение на необходимостта да се предприемат действия, тяхната форма според случая и нивото, на което да се изпълнят. Нейната основна цел е да се съберат фактите, да се оцени залогът и да се получат становищата на заинтересованите страни по отношение на този феномен, който има множество измерения.

Коментарите по всички или само по някои аспекти на документа са добре дошли. След всеки раздел са формулирани конкретни въпроси.

Консултацията и въпросите в документа са насочени най-вече към хазарта по интернет и въпросите, свързани със свободното движение на услугите (член 56 от ДФЕС), поради тяхното добре развито трансгранично предоставяне. Независимо че тази консултация не се концентрира върху свободата на установяване (член 49 от ДФЕС), редица въпроси могат да бъдат от пряк интерес и за други хазартни услуги (предлагани във физически съществуващи заведения). Комисията би желала да подчертае също, че при липсата на хармонизация в тази област всяка държава-членка трябва да реши в съответствие със своята собствена ценностна система какво се изисква в тази сфера, за да се гарантира, че въпросните интереси са защитени съгласно принципа на субсидиарност.

Работният документ на службите, който придружава настоящата зелена книга, се намира на уебсайта на Комисията:
http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

Този работен документ на службите предоставя на всички желаещи допълнителна информация, свързана със заинтересованите страни и техните интереси, размера на пазара за хазарт по интернет, вторичното законодателство, съдебната практика и нотифицирането на национално законодателство съгласно Директива 98/34/ЕО за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти.

⁴ Cyber-criminality in Online Gaming (Компютърна престъпност при хазарта по интернет), Бяла книга от CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique), юли 2006 г. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

Държавите-членки, Европейският парламент, Европейският икономически и социален комитет и всички други заинтересовани страни се приканват да предоставят своите гледни точки по предложенията, изложени в настоящата зелена книга. Мненията следва да пристигнат на един от следните адреси на Комисията не по-късно от **31 юли 2011 г.**:

markt-gambling@ec.europa.eu

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

Мненията ще се публикуват по интернет. В специалната декларация за поверителност, приложена към настоящата зелена книга⁵, се съдържа важна информация относно това, как ще се обработват личните данни и становищата. Комисията приканва организациите, които желаят да изпратят коментари в контекста на обществената консултация, да предоставят на нея, както и на широката общественост, информация за това, кого и какво представляват. Ако дадена организация реши да не предостави подобна информация, официалната политика на Комисията е да поставя коментара в списъка с коментари от гражданите. (Стандарти за консултации, вж. COM(2002) 704, и Съобщението относно последващите мерки към „Европейската инициатива за прозрачност“, вж. COM(2007) 127 от 21.3.2007 г.)

Освен това Комисията възнамерява да организира консултации с националните власти, както и заседания с целеви заинтересовани страни и работни форуми на експерти. Като последващо действие към настоящата зелена книга и въз основа на заключенията от резултатите от консултацията Комисията ще обмисли какви да са следващите стъпки, които ще се предприемат.

⁵ [...]

1. РЕГУЛИРАНЕ НА ХАЗАРТА ПО ИНТЕРНЕТ В ЕС: НЕОТДАВНАШНИ ПРОМЕНИ И ТЕКУЩИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

1.1. Цел на консултацията

С настоящата зелена книга се поставя началото на обществена консултация относно регулирането на хазартните услуги по интернет на вътрешния пазар. Целта е да се проучат вижданията на всички заинтересовани страни с оглед на по-доброто разбиране на специфичните проблеми, възникващи при развитието на законните и „неразрешените“ предложения за хазартни услуги по интернет, насочени към установени в ЕС потребители. Консултацията е насочена към събирането на информация за съществуването и размера на опасността за социалния и обществения ред, свързана с тази дейност. Освен това се търси информация за регулаторните и техническите средства, които държавите-членки използват или биха могли да използват, за да осигурят защита на потребителите, запазване на обществения ред или други обществени интереси, и тяхната ефективност с оглед на нуждата от пропорционално, системно и последователно прилагане на тяхната политика спрямо хазарта по интернет. В крайна сметка консултацията следва да помогне да се установи дали текущите правила, които се прилагат спрямо хазартните услуги по интернет на ниво на ЕС, са подходящи, за да се осигури общото съвместно съществуване на националните системи, и да се определи дали едно по-тясно сътрудничество на ниво на ЕС би могло да помогне на държавите-членки да постигнат по-ефективно целите на своята политика в областта на хазарта.

Хазартните услуги са широко предлагани и използвани в ЕС понастоящем и икономическото значение на сектора се увеличава. Предлагането по интернет е най-бързо нарастващият сегмент на пазара за хазарт със 7,5 % от годишните приходи от целия пазар за хазарт през 2008 г., като до 2013 г. се очаква неговият размер да се удвои. В същото време регулаторната рамка, приложима за хазарта, се различава значително в държавите-членки. Някои от тях ограничават или дори забраняват предлагането на определени игри на късмета, докато други имат по-отворени пазари. Много държави-членки наскоро разгледаха своето законодателство в областта на хазарта или са в процес на разглеждане с оглед на нарастването на хазартните услуги по интернет.

Настъпването на интернет и бързото нарастване на възможностите за хазарт по интернет заедно със силно различаващите се национални регулаторни рамки доведоха не само до увеличаване на законното предлагане на хазартни услуги по интернет в някои държави-членки, но и до появата на значителен неразрешен трансграничен пазар. Той се състои от черен пазар (с нелицензирани незаконни залагания и игри, включително от трети държави) и от така наречения „сив“ пазар (надлежно лицензирани в една или повече държави-членки оператори рекламират и/или предоставят хазартни услуги на граждани в други държави-членки, без да са получили специално разрешение там). Този неразрешен трансграничен пазар е достъпен за потребителите, поради фактическото толериране или липса на ефективно правоприлагане, и допълва законните национални предложения, които са достъпни за потребителите в зависимост от правното положение в държавата-членка, където се намират.

От юли 2008 г. насам в рамките на работната група на Съвета по установяването и услугите държавите-членки обсъждат въпроси от взаимен интерес във връзка със сектора на хазарта. Последователните председателства поискаха активното участие и подробни консултации от страна на Европейската комисия. През 2008 г. френското председателство предложи Комисията да обмисли в подходящ момент възможността да направи предложения за определяне на пътищата на развитие⁶. Шведското председателство насърчи Европейската комисия да започне работа по тази тема във връзка с отговорността при хазарта⁷, а испанското председателство покани Комисията да постави началото на консултации със заинтересованите страни и държавите-членки с оглед на мерки на ЕС в тази област⁸. Последно при белгийското председателство всички държави-членки се съгласиха относно заключенията на Съвета, с които се изразява одобрение за широка консултация на Европейската комисия относно хазарта по интернет на вътрешния пазар, която ще позволи задълбочено обсъждане на въпросите, породени по-специално от хазартните услуги по интернет. Тези заключения, приети на 10 декември 2010 г.⁹, засягат и темата за сътрудничеството на регулаторните органи и в тях се отбелязва, че информационната система на вътрешния пазар може да се превърне в полезен инструмент за улесняване на това административно сътрудничество.

Настоящата зелена книга отговаря и на резолюцията на Европейския парламент, приета на 10 март 2009 г., в която Комисията се призовава да проучи в тясно сътрудничество с националните правителства икономическите и другите последици от предоставянето на трансгранични хазартни услуги във връзка с широк набор от въпроси¹⁰.

Съгласно правото на ЕС, както е потвърдено от Съда на Европейския съюз, хазартните услуги попадат в приложното поле на член 56 от ДФЕС и следователно са обхванати от правилата за предоставяне на услуги. Съгласно тези правила операторите, имащи разрешение в една държава-членка, могат да предлагат своите услуги на потребители в други държави-членки, освен ако последните наложат ограничения от съображения за обществен интерес като защита на потребителите или обща нужда от опазване на общественения ред. Общата политика на държавите-членки спрямо хазарта по интернет трябва да бъде пропорционална и да се прилага съгласувано и системно. Освен това такива ограничения трябва да бъдат съгласувани и с вторичното законодателство на ЕС: независимо че хазартните услуги не подлежат на специфично за сектора регулиране на нивото на ЕС и са изключени от хоризонтални мерки като Директивата

⁶ Доклад на председателството за постигнатия напредък от 1 декември 2008 г. (документ № 16022/08).

⁷ Доклад на председателството за постигнатия напредък от 3 декември 2009 г. (документ № 16571/09).

⁸ Доклад на председателството за постигнатия напредък от 25 май 2010 г. (документ № 9495/10).

⁹ Заключения относно рамката за хазартните игри и залаганията в държавите-членки на ЕС, приети на 3057-то заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, 10 декември 2010 г. Документ 16884/10 на Съвета.

¹⁰ Резолюцията последва доклада SCHALDEMOSE. Вж. Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2009 г. относно почтеността на хазарта по интернет (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Тези въпроси включват реклама и предлагане на пазара и непълнолетни лица (стр. 29), измама и престъпно поведение (стр. 30) и почтеност, социална отговорност, защита на потребителите и облагане (стр. 31).

за услугите (2006/123/ЕО) или Директивата за електронната търговия (2000/31/ЕО), за тях има редица правила във вторичното законодателство на ЕС¹¹.

С оглед на неотдавнашните тенденции може да се очаква, че наложените от всяка държава-членка ограничения върху хазарта по интернет ще продължат да се различават значително, като в резултат хазартните услуги, които са или ще бъдат законни в една държава-членка, ще продължат да се считат за „незаконни“ (т.е. няма да са разрешени изрично или по подразбиране) на територията на друга държава-членка. Следователно в зависимост от правните условия, определени по-горе, ефективното правоприлагане ще бъде от основно значение, за да се гарантира постигането на целите на политиката на държавите-членки в областта на хазарта.

Целта на Комисията е чрез тази консултация и въз основа на активното участие на държавите-членки, Съвета и Европейския парламент да допринесе за създаването на правна рамка за хазарта по интернет в държавите-членки, чрез която да се осигури по-голяма правна сигурност за всички заинтересовани страни. Консултацията следва да обхване всички съответни цели от обществен интерес, засегнати от тази дейност, и да позволи определянето на възможно най-добрите пътища за тяхното привеждане в съответствие с принципите на вътрешния пазар. На края на този процес и в контекста на получените отговори Комисията ще докладва относно последващите действия, които изглеждат най-подходящи.

1.2. Хазарт по интернет в ЕС: текущо положение

Основни характеристики на сектора на хазарта по интернет в ЕС

През 2008 г. годишните приходи, генерирани от сектора на хазартните услуги, измерени въз основа на брутните приходи от хазартна дейност (БПХД) (т.е. залозите без печалбите, но с включени бонуси), бяха оценени на 75,9 млрд. EUR (ЕС 27¹²), което показва икономическото значение на сектора. Годишните приходи от хазартни услуги по интернет бяха над 6,16 млрд. EUR — 7,5 % от целия хазартен пазар. Този интернет пазар е най-бързо нарастващият сегмент и през 2008 г. се очакваше за пет години размерът му да се удвои¹³.

Каналите за хазартни услуги по интернет могат да се разделят на три основни категории — интернет, мобилни приложения и IPTV:

	2003 г.	2008 г.	2012 г.	Очаквано нарастване
Интернет	4,8 млрд. EUR	5,9 млрд. EUR	7,32 млрд. EUR	152,5 %
Мобилни телефони/ други	0,78 млрд. EUR	няма данни	3,51 млрд. EUR	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 млрд. EUR	няма данни	1,33 млрд. EUR	415,6 %

Фигура 1. Очаквано нарастване на трите основни категории хазарт от разстояние¹⁵

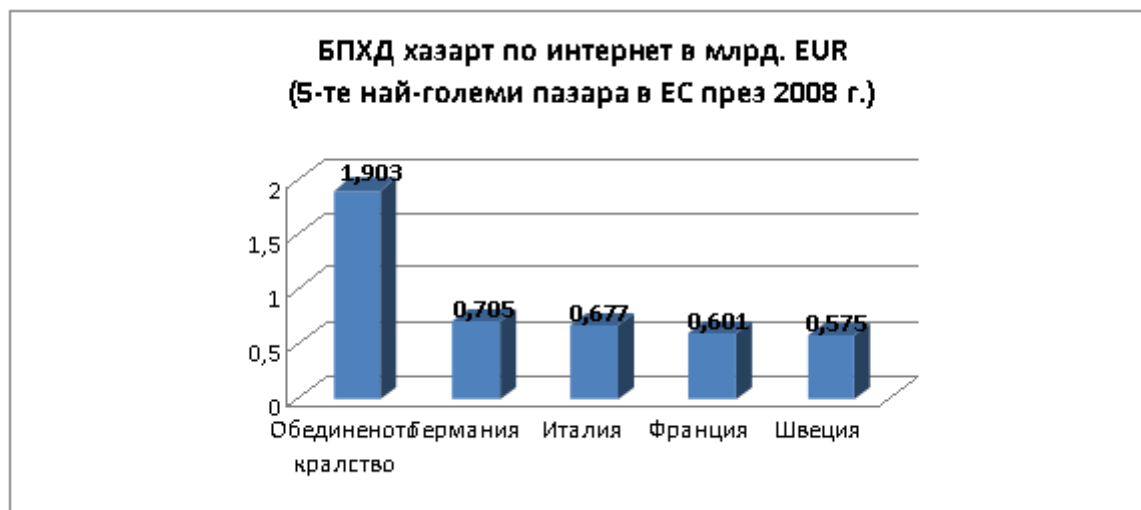
¹¹ Вж. раздел 1.2: подраздел „Вторично законодателство на ЕС по отношение на хазарта по интернет“.

¹² „H2 Gambling Capital“ (данни за 2008 г.).

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

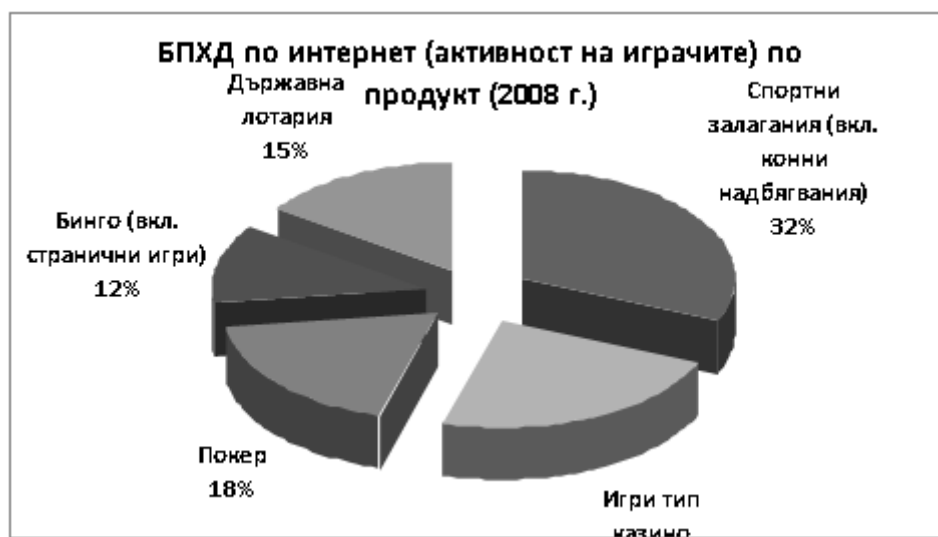
¹⁴ Телевизия през интернет протокол.

Националните нива на търсенето на тези услуги по интернет са различни в ЕС в зависимост от редица фактори. В тази връзка не е изненадващо, че понастоящем с най-голям пазар е Обединеното кралство, като се има предвид, че неговият пазар за търговия по интернет е два пъти по-голям от средния за държавите-членки¹⁶. Интересно е обаче да се отбележи, че някои от най-големите пазари през 2008 г. бяха на държави-членки, за които е характерен ограничителен регулаторен модел, т.е. Франция, Германия, Италия и Швеция.



Фигура 2. Петте най-големи пазара за хазарт по интернет в ЕС през 2008 г. (БПХД в млрд. EUR)¹⁷

В момента най-важният път на разпространение е интернет, но се очаква много силен растеж с развиването на нови мобилни приложения. По интернет се предлагат пет основни категории хазартни услуги (вж. фигура 3).



Фигура 3. Разбиване на брутните приходи от хазартна дейност по вид хазартна услуга по интернет (ЕС—27)¹⁸

¹⁵ Проучване на SICL, стр. 1407,

¹⁶ Вж. Доклад относно наблюдението на пазара на дребно, 5 юли 2010 г. — COM(2010) 355.

¹⁷ „H2 Gambling Capital“.

Широк спектър от заинтересовани страни се интересуват или са засегнати от предоставянето или рекламирането на хазартни услуги по интернет. Това са граждани, оператори, медии, посредници, организатори на спортни събития, клубове и асоциации, благотворителни организации и други бенефициери¹⁹.

По отношение на гражданите хазартният пазар (по интернет и на място) е един от 50-те пазара, обхванати от годишното проучване за наблюдение на потребителския пазар. Пазарът е класиран 29-и от 50 включени пазара. Потребителското класиране за „сравнимост“ е относително високо, класирането за „доверие“ е средно, а класирането за „изпитани трудности“ е много по-ниско от средното. Общото класиране за това дали продуктът отговаря на очакванията на потребителя е сравнително ниско, което е вероятно да се очаква предвид същността на продукта²⁰.

Въпроси:

- (1) Запознати ли сте с налични данни или проучвания за пазара на хазарт по интернет в ЕС, които биха помогнали за създаването на политика на национално ниво и на ниво на ЕС? Ако да, тези данни или проучвания включват ли лицензирани оператори, които не са от ЕС, но действат на неговия пазар?**
- (2) Запознати ли сте с налични данни или проучвания, свързани със същността и размера на черния пазар за хазартни услуги по интернет? (Нелицензирани оператори)**
- (3) Какъв е Вашият евентуален опит с установени в ЕС оператори на хазарт по интернет, лицензирани в една или повече държави-членки, и които предоставят и рекламират своите услуги в други държави-членки на ЕС? Какво е Вашето мнение за тяхното въздействие върху съответните пазари и техните потребители?**
- (4) Какъв е Вашият евентуален опит с лицензирани оператори на хазарт по интернет, които не са от ЕС, и които предоставят и рекламират своите услуги в държавите-членки на ЕС? Какво е Вашето мнение за тяхното въздействие върху пазара на ЕС и потребителите?**

Хазарт по интернет съгласно правилата на Договора

Положението от гледна точка на регулирането на хазарта по интернет се определя от факта, че през 2006 г. след единодушно искане от Съвета и Европейския парламент на първо четене Комисията изключи хазартните услуги от обхвата на своето изменено предложение за Директива за услугите²¹. В следствие на липсата на политическа воля да се обмисли приемането на вторично законодателство в този сектор, вниманието бе

¹⁸ „H2 Gambling Capital“.

¹⁹ За повече информация относно заинтересованите страни и техните интереси вж. „Работен документ на службите“.

²⁰ Конкретни резултати за пазара в конкретни държави, общият доклад (в който се третира хазартът на стр. 243), таблици и др. могат да бъдат намерени на: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

²¹ COM(2006) 160, 4.4.2006 г. Към момента с член 2, параграф 2, буква з) от Директивата за услугите изрично се изключват хазартните дейности.

насочено към прилагането на първичното законодателство. В резултат на множество жалби, подадени до Комисията за предполагаеми нарушения на Договора бяха извършени редица процедури за нарушение²² срещу трансгранични ограничения за такива услуги. Тъй като Съдът на ЕС вече разработи и установи набор от ръководни принципи, значителна част от държавите-членки, срещу които Комисията беше започнала процедури за нарушение, започнаха реформи на националното регулиране на хазарта и на Комисията бяха нотифицирани повече от 150 проекта за закони и подзаконов нормативни актове²³.

Проучване на Комисията през 2006 г.²⁴ относно различните закони за регулиране на предлаганите по интернет или на място хазартни услуги²⁵ и тяхното въздействие върху гладкото функциониране на вътрешния пазар за тези и свързаните с тях услуги показва един много разпокъсан вътрешен пазар, на който държавите-членки често налагат ограничения върху трансграничните хазартни услуги. Тълкуването на националните правила не винаги бе ясно и в проучването са изброени почти 600 дела, водени пред национални съдилища, което илюстрира значителната правна несигурност на пазара на ЕС за тези услуги²⁶.

Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

С член 56 от ДФЕС се забраняват ограниченията върху свободата на предоставяне на услуги на получатели в други държави-членки. По делото *Schindler*²⁷ Съдът на ЕС потвърди за първи път, че предоставянето и използването на трансгранични хазартни услуги е икономическа дейност, която попада в приложното поле на Договора. Освен това Съдът потвърди по делото *Gambelli*²⁸, че предлаганите с електронни средства услуги са обхванати и че националното законодателство, с което се забранява на установените в дадена държава-членка оператори да предлагат хазартни услуги по интернет на потребители в друга държава-членка или се възпрепятства свободата на даден ползвател да получава или да се възползва от услугите, предлагани от доставчик в друга държава-членка, представлява ограничение на свободата за предоставяне на услуги.

²² Комисията започна разследване на ограниченията на услугите за спортни залагания в редица държави-членки на 4 април 2006 г. (IP/06/436). Комисията бе критикувана за това, че не е обработила тези жалби достатъчно бързо. Критиката дойде от страна на Европейския омбудсман след жалба на Европейския парламент (Случай №: 289/2005).

²³ 151 нотификации, свързани с хазарта, бяха изпратени на Комисията съгласно Директива 98/34/ЕО за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 21.7.1998 г., стр. 37) (изменена с Директива 98/48/ЕО (ОВ L 217, 5.8.1998 г., стр. 18)) 2005 — 2010 г. Вж. също така: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm

²⁴ Проучване относно хазартните услуги на вътрешния пазар на ЕС, извършено от Швейцарския институт по сравнително право. Вж. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

²⁵ (1) лотарии, (2) залагания; (3) хазартни игри, предлагани в казино; (4) хазарт на игрални автомати, разположени на места, различни от лицензирани казина; (5) бинго; (6) хазарт по средствата за масова информация; (7) услуги за насърчаване на продажбите чрез промоционални игри с награда, надхвърляща 100 000 EUR или при които участието е свързано задължително с покупка; (8) хазартни услуги, извършвани от и за сметка на признати благотворителни и с идеална цел организации.

²⁶ 587 дела, повечето от които бяха водени пред германски съдилища.

²⁷ Дело C-275/92, *Rescueil* 1994, стр. I-01039.

²⁸ Дело C-243/01, *Rescueil* 2003, стр. I-13031.

Ограниченията са приемливи само като извънредни мерки, специално предвидени в членове 51 и 52 от ДФЕС, или обосновани в съответствие със съдебната практика на Съда от съображения за първостепенен обществен интерес. Известен брой основания, свързани с обществения интерес, бяха признати от Съда, като целите на защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и на насърчаването на пилеене на пари за хазартни игри, както и общата нужда от опазване на обществения ред. Намаляването на данъчните приходи обаче не е едно от тях, както са изброени в член 52 от ДФЕС, и не попада в обхвата на първостепенния обществен интерес. Всеки от признатите социални проблеми може да послужи, за да се обоснове нуждата националните органи да разполагат с достатъчна свобода на действие, за да определят какво се изисква за защитата на потребителите и опазването на обществения ред по отношение на вида доставяне на услуги в тази област²⁹.

Съгласно съдебната практика се изисква също това предоставяне на услуги и трансграничните ограничения, които могат да произтекат от регулаторния подход, да доведат до действително намаление на хазартните възможности и да се прилагат съгласувано и системно към всички предлагани услуги в областта³⁰. Ако властите в държава-членка насърчават и окуражават потребителите да участват в лотарии, игри на късмета и залагания от финансова полза за държавната хазна, те не могат да обосноват ограничения със съображения за обществен ред, за чието опазване е необходимо намаляване на хазартните възможности³¹. Ограниченията трябва да се прилагат недискриминационно и пропорционално, т.е. те трябва да са подходящи за постигането на целта, към която са насочени, и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане. Процедурата за даване на лиценз трябва да спазва принципите за равнопоставеност и недискриминация и последващото задължение за прозрачност³².

От особен интерес за настоящата консултация е гледната точка на Съда, че предлаганите по интернет хазартни услуги имат някои характеристики, които позволяват на държавите-членки да приемат мерки за ограничаване или регулиране на тяхното предлагане с цел да се борят срещу пристрастяването към хазарта и да защитят потребителите от опасността от измама и престъпление. Тези особености са следните:

- (1) В сектора на хазарта по интернет органите в държавата-членка на установяване се сблъскват със специфични трудности да оценят професионалните качества и почтеността на операторите. Тези трудности оправдават гледната точка на държава-членка, че не може да се счита, че нейните собствени потребители ще бъдат защитени от опасността от измама и престъпление, само защото даден оператор законно предлага хазартни услуги в друга държава-членка, в която е установен и в която по принцип вече подлежи на законови изисквания и контрол от страна на тамошните органи³³,

²⁹ C-275/92, Recueil 1994, стр. I-01039; Дело C-124/97, Recueil 1999, стр. I-06067; Дело C-67/98, Recueil 1999, стр. I-07289.

³⁰ Дело C-67/98, Recueil 1999, стр. I-07289; Дело C-243/01, Recueil 2003, стр. I-13031.

³¹ Дело C-243/01, Recueil 2003, стр. I-13031.

³² Дело C-203/08, Recueil 0000, стр. I-0000.

³³ Дело C-42/07, Сборник 2009, стр. I-7633, § 69, вж. също раздел 2.4 (правоприлагане) и въпрос 48.

- (2) Липсата на пряк контакт между потребителя и оператора на хазарт по интернет води до различна и по-съществена опасност от измама на потребителите от страна на операторите в сравнение с традиционния пазар на хазарта³⁴, както и
- (3) Особената лекота и непрекъснатият достъп до хазартни услуги по интернет и потенциално големият обем и честота на подобно международно предлагане, в обкръжение, което се характеризира с изолация за играча, анонимност и липса на социален контрол, са фактори, които е възможно да доведат до пристрастяване към хазарта и други отрицателни последици (Съдът заяви също, че интернет може да бъде източник на по-големи опасности от различен вид в областта на защитата на потребителите, особено по отношение на младите хора и тези, които са предразположени към хазарта или за които има вероятност да развият такава склонност, в сравнение с традиционните пазари за такива игри)³⁵.

Съдебната практика на Съда най-вече се основава на преюдициални запитвания на националните съдилища. В същото време Комисията обаче започна редица процедури за нарушения срещу държавите-членки с цел въз основа на съдебната практика на Съда да провери пропорционалността на ограниченията, приложени в държавите-членки. След реформи в държавите-членки Комисията прекрати някои от тези процедури³⁶.

Освен това съгласно правилата за държавна помощ на ЕС (членове 107 и 108 от ДФЕС) Европейската комисия започна официална процедура по разследване на това, дали по-ниските данъци за казината по интернет в сравнение с традиционните казина в Дания съответстват на правилата на Договора³⁷.

Вторично законодателство на ЕС по отношение на хазарта по интернет

Що се отнася до вторичното европейско право, хазартните услуги не са регулирани от специфични за сектора правила на нивото на ЕС, но са в приложното поле на редица правни актове на ЕС³⁸. Следните текстове са достойни за отбелязване в тази връзка³⁹: Директива за аудиовизуалните медийни услуги⁴⁰, Директива за нелоялните търговски практики⁴¹, Директива за продажбите от разстояние⁴², Директива за предотвратяване на прането на пари⁴³, Директива за защита на личните данни⁴⁴, Директива за правото на

³⁴ Дело С-42/07, цитирано по-горе, § 70, по отношение на прякото идентифициране и проверка на възрастта на потребителя вж. въпроси 16—24.

³⁵ Дело С-46/08, Recueil 0000, стр. I-0000, §103. По отношение на факторите, свързани с проблемния хазарт, вж. въпроси 17 и 19.

³⁶ Вж. IP/10/504 (Италия) и IP/10/1597 (Франция). Комисията прекрати и процедура срещу Австрия (няма IP)

³⁷ Дело C35/2010 - DA – Данъци за хазартни игри по интернет, предвидени в закона на Дания относно данъците за хазартни игри (ОВ С 22, 22.1.2011 г.) и IP/19/1711. Вж. също Работен документ на службите на Комисията, раздел 2.3.

³⁸ Вж. раздел 2.1 от Работния документ на службите.

³⁹ За по-подробен списък на вторичното законодателство на ЕС вж. „Работен документ на службите“.

⁴⁰ ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1.

⁴¹ ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22.

⁴² ОВ L 144, 4.6.1997 г., стр. 19.

⁴³ ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15.

⁴⁴ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации⁴⁵, Директива относно общата система на данъка върху добавената стойност⁴⁶. В други случаи хазартните услуги бяха изрично изключени от приложното поле на правото на ЕС. Такъв е случаят с Директивата за електронната търговия⁴⁷ и Директивата за услугите⁴⁸.

Въпроси:

- (5) Какви са правните и/или практическите проблеми, които според Вас евентуално произтичат от съдебната практика на националните съдилища и на Съда на ЕС в областта на хазарта по интернет? По-специално, има ли проблеми във връзка с правната сигурност на Вашия национален пазар и/или на пазара на ЕС за такива услуги?**
- (6) Смятате ли, че съществуващото национално вторично законодателство и това на ниво на ЕС, приложимо към хазартните услуги по интернет, ги регулира по адекватен начин? По-специално, смятате ли, че е осигурена съгласуваност / последователност между, от една страна, целите на публичната политика, преследвани от държавите-членки в тази област, и, от друга страна, приетите национални мерки и/или действителното поведение на публичните или частните оператори, предоставящи хазартни услуги по интернет?**

2. Основни политически въпроси, включени в настоящата консултация

В следващите раздели на настоящата зелена книга се разглеждат основните въпроси, свързани с ефикасното и справедливо регулиране на хазартните услуги по интернет. Тези въпроси, които може би не включват всичко по темата, могат да бъдат разпределени в четири основни категории: концептуални/организационни, социални, от областта на обществения ред и от икономическата/благотворителната област.

Всички съображения и въпроси, изложени по-долу и имащи отношение към организацията или регулирането на сектора за хазарт по интернет, не засягат значителната свобода на преценка, предоставена на държавите-членки, във връзка с техния регулаторен подход към тази дейност, включително с използването на приходите от хазартни дейности. Например обсъждането на въпроси като лицензирането не се основава на каквото и да е предварително схващане, че съществува правно задължение за държавите-членки да позволят хазарта по интернет или да отворят своите пазари за частни оператори. Държавите-членки си запазват свободата да определят подхода си към този сектор в рамките на принципите, установени в съдебната практика на Съда на ЕС.

2.1. Определение и организация на хазартните услуги по интернет

Определения

⁴⁵ ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37.

⁴⁶ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁴⁷ ОВ L 178, 17.0.2000 г., стр. 1.

⁴⁸ ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

Понятието „хазарт по интернет“ обхваща значителен брой различаващи се хазартни услуги. Те включват предоставянето на спортни залагания по интернет (включително конни надбягвания), игри тип казино, залагания за точния резултат от състезанието, медийни игри, промоционални игри, хазартни услуги, извършвани от и за сметка на признати благотворителни организации и такива с идеална цел, и лотарийни услуги.

Интернет (и други интерактивни технологични платформи, като мобилната търговия⁴⁹ или IPTV) се използват, за да а) се предлагат хазартни услуги на потребителите, б) се даде възможност на потребителите да залагат едни срещу други (напр. обмен на залози или покер по интернет) или в) се осигури дистрибуция (напр. закупуване на лотарийни билети пряко по интернет).

Общото определение за хазартни дейности, което съществува отдавна във вторичното законодателство на ЕС, и въз основа на което такива услуги се изключват от Директивата за електронната търговия, е следното:

„хазартни дейности ... включват залагания с парична стойност в игри на късмета, включително лотарии и залагания.“

В по-късни текстове като Директивата за услугите и още по-скоро Директивата за аудиовизуалните медийни услуги се използва малко по-различно определение — „игрите на късмета, в които се залагат пари, включително лотария, наддаване и други форми на хазарт“⁵⁰. Понятието „казино“ не е определено в Директивата за предотвратяване на прането на пари.

Предварителната гледна точка на Комисията, която подлежи на промяна в зависимост от резултата от настоящата консултация, е, че по-широкото определение в Директивата за електронната търговия следва да се запази за хазарта и че трябва да се съчетае с определението за услугите на информационното общество в Директива 98/34/ЕО, като полученото в резултат общо определение на хазартните услуги по интернет следва да се използва за определяне на обхвата на настоящата консултация:

Хазартните услуги по интернет са всяка услуга, която включва залагания с парична стойност в игри на късмета, включително лотарии и залагания, които се предоставят на разстояние, с електронни средства и при индивидуално поискване⁵¹ от страна на получателя на услугите.

Въпроси:

⁴⁹ Мобилна търговия — извършва се чрез мобилен достъп до компютърни мрежи с помощта на електронно устройство (например мобилен телефон).

⁵⁰ В предложението за Регламент относно търговските промоции на вътрешния пазар — СОМ(2001)546 — Комисията очерта разлика между игрите на късмета и игрите, свързани с умения. Това бе необходимо поради различните национални определения за „късмет“. Тези разлики може би обясняват разликите в националното регулиране на някои видове залагания или покер.

⁵¹ „На разстояние“ и „при индивидуално поискване“ означават директна заявка по интернет от получателя до оператора на хазарт по интернет без да се минава през посредници, като работещите в бюро за продажби. Доколкото транзакция на разстояние се извършва чрез мрежа от физически лица, които действат като посредници, ползващи електронни средства, тя не се счита за обхваната от горното определение.

- (7) По какво се различава горното определение за хазартни услуги по интернет от определенията на национално ниво?
- (8) Считат ли се хазартните услуги, предлагани от медия, за игри на късмета на национално ниво? Прави ли се разлика между промоционални игри и хазарт?
- (9) Трансгранични хазартни услуги по интернет предлагат ли се в лицензирани обекти, предназначени за хазарт (напр. казина, игрални зали или букмейкърски пунктове), на национално ниво?

Установяване и лицензиране на хазартните услуги по интернет

В съответствие със съдебната практика на Съда съгласно член 49 от ДФЕС понятието „установяване“ има много широк смисъл, като на гражданина на ЕС се позволява да участва стабилно и без прекъсване в икономическия живот на държава-членка, различна от държавата-членка на произхода му, и да се възползва от този пазар, като така допринася за икономическото и социалното взаимопроникване в рамките на Общността⁵². С оглед на прилагането на разпоредбите за свобода на установяване в общия случай обаче е необходимо да се осигури непрекъснато присъствие в приемащата държава-членка⁵³. Това непрекъснато присъствие може например да бъде бюро за проследяване на спортни събития с цел да се определят коефициенти на залагане или търговско бюро с цел да се рекламират трансгранични хазартни услуги или да се предоставя помощ на местните потребители.

В съответствие с Директивата за електронната търговия⁵⁴ дружество, което предоставя услуги на информационното общество, е установено там, където провежда своята икономическа дейност. Следователно това не е нито мястото, където се намират техническите устройства, които поддържат неговия уебсайт, нито мястото, където уебсайтът е достъпен. В случаите, в които е трудно да се определи от кое точно място измежду няколко места на установяване е доставяна дадена услуга, за решаващ фактор следва да се приеме мястото, където се намира центърът на дейност на дружеството по отношение на тази услуга. Понеже едно дружество може да използва един или няколко сървъра или инфраструктура на основата на изчислителни облаци (cloud-based)⁵⁵ и понеже то може да превключва между тях или да променя местоположението им за много кратък срок, един сървър не може да послужи, за да бъде определено със сигурност мястото на установяване на дадено дружество във връзка с конкретна услуга по интернет.

В националното законодателство понякога количествено се ограничава броят лицензи, които могат да бъдат държани за хазартни услуги по интернет, или те дори могат да бъдат забранени като цяло в рамките на съответната юрисдикция (напр. забрана или правен или фактически монопол за една или повече категории хазартни услуги). Други държави-членки не ограничават общия брой лицензи, които могат да издават, а ги предоставят на всеки оператор по интернет, който отговаря на определените в закона

⁵² Дело C-55/94, Recueil 1995, стр. I-4165

⁵³ Дело C-386/04, Recueil 2006, стр. I-8203

⁵⁴ Директивата за електронната търговия, цитирано в бележка под линия 47, съображение 19.

⁵⁵ Облак е платформа или инфраструктура, която позволява изпълнението на програми (услуги, приложения и др.) по управляван и гъвкав начин.

или в подзаконовите актове условия. Лицензите могат да бъдат със срок на валидност или да са предоставени за неограничен период от време. В рамките на ЕС най-много лицензирани оператори на хазарт по интернет има в Малта (около 500 лиценза през 2009 г.).

Настоящото положение от гледна точка на регулирането в държавите-членки е такова, че когато в различните държави-членки операторите предлагат един и същ вид хазартна услуга по интернет (напр. спортни залагания), от тях може да се изисква да кандидатстват за лиценз във всяка една от тези държави-членки. Някои държави-членки признават лицензи, издадени в други държави-членки, за които са били уведомени (бял списък), и позволяват на такива лицензирани доставчици да предлагат своите хазартни услуги по интернет на тяхната територия без допълнителен лиценз. Други могат да вземат предвид такива лицензи, когато издават своите собствени лицензи на такива оператори, но налагат двойни лицензионни режими, като всеки оператор, без значение дали същият действа в друга държава-членка, трябва да бъде лицензиран на тяхната територия, преди да може да предлага такива услуги.

Въпрос:

- (10) Какви са основните предимства/трудности, свързани със съвместното съществуване в ЕС на различни национални системи и практики за лицензиране на хазартните услуги по интернет?**

2.2. Свързани услуги, извършвани и/или използвани от доставчици на хазартни услуги по интернет

Редица услуги, включително услуги, свързани с предлагане на пазара или заплащане, се използват от оператори на хазарт, за да се насърчава или улеснява хазартът по интернет. Някои от тези услуги попадат в обхвата на вторичното законодателство.

Насърчаване на хазарта по интернет — търговски съобщения

Доставчиците на услуги по интернет използват търговски съобщения, за да рекламират своите услуги, свързаните с тях продукти и своя имидж на крайните потребители и/или дистрибутори. Комисията разбира, че най-често се използват следните търговски съобщения:

- (1) реклама по телевизията;
- (2) реклама в печата;
- (3) търговски съобщения по интернет;
- (4) търговски промоции;
- (5) директен маркетинг (в който се включват директни писма, основно чрез електронна поща и текстови съобщения до регистрирани потребители, например с последващи лични контакти); както и
- (6) споразумения за спонсорство.

Комисията е наясно, че в много държави-членки съществуват ограничения за такива търговски съобщения, които варират от забрани до изисквания към съдържанието на рекламирани по медиите хазартни услуги по интернет. Комисията ще приветства коментари относно тези ограничения (точки (1) и (2) по-горе), но би желала да ориентира консултацията към някои форми на търговски съобщения, точки (3) — (6).

— Търговски съобщения по интернет

Банерите и изскачащите прозорци на интернет страници, които не са свързани с хазарта, са двете форми на рекламиране, чиято цел е да пренасочат посещенията към хазартните услуги по интернет. Те следователно се появяват на страниците на услуги на информационното общество, които не са свързани с хазарта. Те не попадат в обхвата на Директивата за електронната търговия, а в приложното поле на Директивата за нелоялните търговски практики и доколкото използването на търговски съобщения по интернет включва събирането и обработката на лични данни — на Директивата за защита на личните данни 95/46/ЕО и на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации 2002/58/ЕО.

— Търговски промоции

Търговските промоции обхващат отстъпките под всякакви форми; комбинирани продажби, безплатни подаръци, промоционални състезания и промоционални игри. Те са основен многоизмерен инструмент, който може да бъде приспособен за различни обстоятелства: навлизане на пазара с новаторски продукти; насърчаване на лоялността

на клиентите; стимулиране на краткосрочни конкурентни действия; или бърз отговор на намалени продажби. Един от най-разпространените видове търговски промоции са използването и съобщаването на бонуси за регистриране и депозит, т.е. при откриване на сметка на играча се изплаща известна сума пари или към депозити, направени от вече регистриран потребител, се прибавят допълнителни средства.

Търговските промоции, свързани с хазартните услуги по интернет, се регулират от Директивата за нелоялните търговски практики, както и от Директивата за защита на личните данни и от Директивата 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации.

– *Директен маркетинг*

Всички оператори на хазарт по интернет използват стратегии за директен маркетинг (чрез електронна поща, телефон, интернет и директен отговор), тъй като те се считат за основен инструмент за дружествата, чрез който да се свържат, да информират и да задържат потребителите, както и да им предоставят услуги след продажба. Те се регулират от Директивата за продажбите от разстояние, Директивата за нелоялните търговски практики, Директивата 95/46/ЕО за защита на личните данни и Директивата 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации. Този директен маркетинг може да включва маркетинг от играч на играч и може да се съчетае с търговски промоции.

– *Спонсорство*

Спонсорство означава всяко търговско споразумение, с което спонсор, с оглед на взаимна печалба на спонсора и на спонсорираната страна, предоставя по договор финансова или друга помощ с цел да се създаде връзка между имиджа, марките, стоките или услугите на спонсора и спонсорираната собственост в замяна на права за рекламиране на тази връзка и/или за предоставяне на определени договорени преки или непреки ползи⁵⁶. Спонсорството е от основно значение за маркетинговия микс на доставчиците на хазартни услуги по интернет, независимо дали става дума за национални лотарии или стопански оператори.

Въпрос:

(11) По отношение на посочените по-горе категории как са регулирани търговските съобщения за хазартни услуги (по интернет) на национално ниво? Има ли специфични проблеми с такива трансгранични търговски съобщения?

– *Услуги за заплащане по интернет, печалби и идентифициране на потребителя*

Тъй като все още няма наистина ефективни услуги за микроплащания на разстояние, операторите на хазарт по интернет обикновено изискват от своите потребители да депозират средства по своите игрални сметки преди да играят. Депозитите могат да се

⁵⁶ „Международен кодекс за спонсорството“ на Международната търговска камара (2003 г.)
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>

извършват с кредитни карти, електронни портфейли, банкови трансфери, предплатени карти или парични преводи

Начин на плащане	Оценен процент ⁵⁷
Кредитни карти (включително Маестро)	64-65 %
Електронни портфейли	12-14 %
Банкови трансфери	11-13 %
Предплатени карти	9-11 %

Операторите на хазарт по интернет обикновено поставят допълнителни ограничения, например върху размера на депозитите или върху сумите, които могат да се изтеглят от сметката на играча. Ограниченията при тегленето могат да варират от фиксирана горна граница до изискване играчът лично да се свърже с банка, за да изтегли по-големи суми от игралната сметка.

Някои оператори изискват да се използва един и същи метод за плащане и за депозитиране и за теглене на пари (така наречената затворена система).

Хазартните услуги, предлагани чрез мобилна телефония или IPTV, ще включват също такси за пренос, които ще фигурират във фактурите за телефонни услуги.

Въпроси:

- (12) Съществуват ли специфични национални правила по отношение на системите за плащане на хазартни услуги по интернет? Как ги оценявате?
- (13) Необходимо условие ли са игралните сметки за осигуряване на правоприлагането и защитата на играча?

Идентифицирането на потребителите е необходимо по-специално за защита на малолетните и непълнолетните, предотвратяване на измами, проверки за опознаване на клиента и предотвратяване на прането на пари. Идентифицирането на потребителите може да бъде източник на специфични проблеми на вътрешния пазар в случаите, в които доставчикът на услуги и клиентът се намират на различни места, а и поради това, че понастоящем липсва взаимно признаване на електронната идентификация и електронната проверка на автентичността в ЕС⁵⁸. В същото време физически съществуващите заведения, които предлагат игри на късмета, ще имат възможност да получат документ за самоличност и да проведат физическо разпознаване в хазартната зала.

Понастоящем идентифицирането на потребителите от страна на доставчиците на хазартни услуги по интернет се основава на:

⁵⁷ По оценка на Европейската комисия въз основа на информацията от операторите, които приемат депозити от установени в друга държава-членка потребители (февруари 2010 г.).

⁵⁸ Вж. също Програма в областта на цифровите технологии за Европа — COM (2010) 245, 19 май 2010 г.

- предишни идентификации, извършени от доставчици на разплащателни услуги, тъй като за повечето възможности за плащане се изисква наличието на банкова сметка;
- собствени проверки на информацията и документите, изисквани от потенциалния потребител; както и
- проверки от доставчици на услуги за проверка при спазване на задълженията, определени в законодателството за защита на данните на ЕС.

Проверките на лицензираните оператори чрез подставени клиенти показват, че има много малко слабости, които биха позволили на малолетни или непълнолетни лица да играят и да си получат печалбата⁵⁹. Проверката на възрастта се извършва преди новият потребител да започне да играе. Счита се, че допълнителната проверка на възрастта преди изплащане на печалбата може да послужи като още едно препятствие пред малолетните и непълнолетните, които искат да се регистрират.

⁵⁹ Като част от своята програма за съответствие Комисията по хазарта на Обединеното кралство провежда непрекъсната програма за пазаруване чрез подставени лица на уебсайтовете за хазарт, вж. .

Въпрос:

- (14) Какви са съществуващите национални правила и практики във връзка с проверката на потребителите, тяхното прилагане към хазартните услуги по интернет и тяхната съгласуваност с правилата за защита на данните? Как ги оценявате? Съществуват ли специфични проблеми, произтичащи от проверката на потребителите в трансграничен контекст?**

2.3. Цели от обществен интерес

Комисията съблюдава изцяло принципа на субсидиарност и признава, че държавите-членки имат свобода на действие, за да защитят приложимите цели от обществен интерес в съответствие с Договора.

Настоящият раздел е насочен към следните три цели от обществен интерес, които могат да са приложими в различна степен за държавите-членки във връзка с техните национални политики по отношение на хазарта по интернет: защита на потребителите (2.3.1); обществен ред (2.3.2) и финансиране на дейностите, които според тях са от обществен интерес (2.3.3).

2.3.1. Защита на потребителите

Според доказателствата, с които разполага Комисията на този етап, изглежда, че мнозинството играчи нямат хазартна зависимост. На онези, които обаче имат, трябва да се обърне цялостно внимание предвид произтичащата социална цена за играча, неговото семейство и обществото като цяло. Всички играчи се нуждаят от защита срещу измами при предлагането на услуги. Поради тази причина регулаторите се стремят да гарантират, че всички предлагани игри са контролирани, честни (т.е. че генераторите на случайни числа съответстват на техническите стандарти и отговарят на правилата за всяка игра) и не са свързани с престъпления. Прозрачността е от основно значение.

Хазартна зависимост

Нуждата да се защитят играчите и да се предотврати хазартната зависимост се използват като основание за ограничаване на предлагането на потребителите на хазартни услуги по интернет.

Хазартната зависимост често се описва като подтик за игра, независимо от вредните отрицателни последствия или нуждата да се спре. С цел да се оцени хазартната зависимост сред населението на една държава, се провеждат всеобхватни проучвания (така наречените проучвания на разпространението). Двата най-широко използвани инструмента за проучване с цел да се идентифицират играчите с хазартна зависимост са DSM-IV⁶⁰ и SOGS⁶¹. В зависимост от отговорите на списък с въпроси играчът се

⁶⁰ „Учебник по диагностика и статистика на душевните разстройства“ (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders), 4-то изд. за патологичното комарджийство, Американска психиатрична асоциация, 1994 г. Публикуването на 5-тото издание на „Учебника по диагностика и статистика на душевните разстройства“ (DSM-V) е предвидено за май 2013 г.

определя за играч с хазартна зависимост (SOGS), потенциално патологичен комарджия (DSM-IV) или вероятен патологичен комарджия (SOGS и DSM-IV), който се нарича и пристрастен към хазарта (вж. по-долу).

Комисията е запозната с национални изследвания за разпространението на хазартната зависимост в осем държави-членки⁶², а още седем⁶³ са провели някои проучвания с ограничен обхват (регионални или насочени към определена възрастова група, най-вече юноши). Нивото на хазартната зависимост в осем държави-членки, които са извършили национално изследване на разпространението, варира от 0,5 % от цялото население за Обединеното кралство до 6,5 % в Естония⁶⁴. По отношение на разпространението на хазартната зависимост в областта на хазарта по интернет в ЕС само четири държави-членки⁶⁵ предоставят национални статистики, а други три⁶⁶ предоставят частични данни (проучвания с ограничен обхват, насочени към определена възрастова група или засягащи само определен вид игри по интернет).

Според тези проучвания основните *фактори*, които оказват въздействие върху хазартната зависимост, са следните:

- (1) Честота на събитието. Колкото е по-кратко времето между провеждането на играта и възможността да се залага, толкова по-голяма е опасността.
- (2) Интервал на изплащане на печалбата. Времето между залагането и резултата. Колкото това време е по-малко, толкова опасността е по-голяма.
- (3) Достъп и социална среда.
- (4) Компенсиране на загубите или близост на печалбата. Колкото е по-голяма печалбата и вероятността за нейното спечелване, толкова е по-голяма заблудата, че изгубените залози могат да бъдат компенсирани и следователно опасността се увеличава (това е свързано също с „възбуда“ или „мечтаене“).
- (5) Възприемани умения и „участие“. Възможността да се участва в събитие, като се залага и се използват собствените умения за оценка на шансовете за печалба, предоставя доказателство за психологията на „почти спечелил“. Това засилва чувството на играча, че контролира играта, като по този начин се увеличава опасността. Това включва променяне на залога. Заслужава си да се отбележи, че този ефект може да се усили, когато не толкова чистата случайност, а някое умение се възприема като характеристика на играта.
- (6) Търговски съобщения, които могат да задействат уязвими групи.

⁶¹ The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987 г. Двата инструмента (DSM и SOGS) съществуват и в адаптирани за подрастващите версии: DSM-IV-J (за непълнолетни), DSM-IV-MR-J (въпроси с няколко възможни отговора — за непълнолетни) и SOGS-RA (преработена версия за подрастващи).

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE и UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO и SK.

⁶⁴ M. Griffiths, *Хазартната зависимост в Европа: Преглед*, Apprex Communications, април 2009 г.

⁶⁵ BE, EE, NL и UK.

⁶⁶ FI, DE и MT.

В тази връзка различните видове игри или залагания могат да изложат играчите на различни опасности. Например игралните автомати, томболите и игрите тип казино често се считат за причиняващи по-големи проблеми в това отношение. Лотарийните игри, провеждани веднъж седмично, се считат за по-малко рискови (независимо че при тях влияние оказва фактор 4, посочен по-горе), отколкото тези, извършвани на по-кратки интервали (поради фактори 1 и 2). За спортните залагания и покера се счита, че са свързани повече с опасността, посочена в точка 5 по-горе. При спортните залагания на живо се добавя и опасността, посочена в точка 1.

Въпрос:

- (15) Имате ли доказателства, че изброените по-горе фактори имат връзка и/или са основни за развитието на хазартна зависимост или прекомерно използване на хазартни услуги по интернет? (Ако е възможно, ги подредете по значимост.)**

Досега използваните в държавите-членки инструменти за ограничаване на прекомерната хазартна зависимост при услугите по интернет са същите, прилагани към целия хазарт, а именно:

- (1) възрастови ограничения,
- (2) самоограничение (финансово и времево) и самоизключване,
- (3) информация/предупреждения/тестове за самооценка (по-лесно прилагани по интернет, отколкото на място),
- (4) забрана на използването на кредит,
- (5) проверки на реалността,
- (6) задължение за добросъвестност на оператора по интернет,
- (7) ограничаване на някои видове игри или залагания, които се считат за най-опасни (напр. игри тип казино или при спортните залагания — ограничаване на залозите само до крайния резултат), както и
- (8) други (напр. ограничения на търговските съобщения — ограничения за използването на определени медии, търговски промоции и бонуси при регистриране или безплатни игри за тренировка).

Въпрос:

- (16) Имате ли доказателства, че изброените по-горе инструменти са основни и/или ефикасни за предотвратяване или ограничаване на хазартната зависимост във връзка с хазартните услуги по интернет? (Ако е възможно, ги подредете по значимост.)**

Пристрастяване към хазарта

Там, където съществува тази информация, вероятното пристрастяване към хазарта изглежда варира от 0,3 % до 3,1 % за цялото население⁶⁷. Патологичното комарджийство (хазартна прирастеност) се счита от някои специалисти за разстройство в контрола над импулсите⁶⁸ и следователно за него не се говори като за прирастеност. Неотдавнашни изследвания обаче откриха сходни елементи между прирастеността към хазарт и към вещества⁶⁹. Както е посочено в раздел 3.1, използваните при проучванията инструменти за тестване на хазартна зависимост позволяват да се идентифицират лицата, които имат тежки проблеми със своето поведение при игра. Съществуват противоположни гледища по отношение на потенциала за пристрастяване към хазарта по интернет. Независимо че хазартът на

⁶⁷ Данни от 7 държави-членки, М. Griffiths, *Хазартна зависимост в Европа: Преглед*, Арпех Communications, април 2009 г.

⁶⁸ „Учебник по диагностика и статистика на душевните разстройства“ (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders), 4^{-то} изд., Американска психиатрична асоциация, 1994 г.

⁶⁹ „Учебник по диагностика и статистика на душевните разстройства“ (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders), 5^{-то} изд., Американска психиатрична асоциация, публикуването е планирано за 2013 г.

разстояние изпълнява критериите за наличност и достъпност, като така е по-лесно да се играе често, отколкото в хазартните зали, е трудно да се определи пряка връзка между хазарта на разстояние и вероятността от превръщане в пристрастен комарджия.

В сравнение с играта на място хазартът по интернет осигурява на операторите по-усъвършенствани възможности за проследяване на транзакциите на всеки играч. За разлика от проучванията на разпространението данните от хазарта по интернет позволяват да се проучи действителното поведение на играча. Въз основа на дългосрочен анализ на индивидуалната игрова дейност на случайна извадка от почти 50 000 играчи в казина по интернет от 80 държави и почти равна по брой извадка на участници в спортни залагания по интернет извършеното от отделението по пристрастяванията на Cambridge Health Alliance, филиал на Harvard Medical School⁷⁰ проучване на поведението при хазарта по интернет показва, че 99 % от потребителите на спортни залагания по интернет не демонстрират необичайно игрово поведение в сравнение с 95 % от играчите в казина по интернет⁷¹.

В подготовения за шведското председателство доклад през 2009 г.⁷² се споменава, че независимо от допускането в някои проучвания, че съществува положителна връзка между достъпността и пристрастеността към хазарта, наличните експериментални данни не винаги го потвърждават. От сравняването, където бе възможно, на резултатите от проучванията на разпространението отпреди 7—10 години (когато хазартът по интернет беше по-малко популярен) с резултатите от по-скорошни проучвания се оказва, че разпространението на пристрастеността към хазарта е останало едно и също⁷³.

Така също британското проучване на разпространението на хазарта, извършено за Комисията по хазарта през 2007 г., установи, че пристрастяването към хазарта по интернет в Обединеното кралство е по-ниско отколкото към някои видове игри на място и че то изглежда по-скоро свързано с въвеждането на нови и поради това по-привлекателни видове игри, независимо от това, дали се предлагат по интернет или на място⁷⁴.

Комисията отбелязва, че повечето уебсайтове за хазарт по интернет, установени и лицензирани в ЕС, имат интернет връзки към телефони за помощ или организации, работещи с играчите с хазартна зависимост. Независимо че 15 държави-членки са извършили национални или регионални проучвания за разпространението, има малко информация за съответната политическа реакция на тези проучвания (напр. започване на образователни кампании или допълнителни средства за помощ във връзка с

⁷⁰ Проучването бе извършено в изследователско партньорство с bwin, който предостави своята потребителска база данни.

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

⁷² Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Съвет на ЕС. DS 406/09. Брюксел, 2009 г.

⁷³ Например: Финландия и Обединеното кралство

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

превенцията или лечението) или за това, до каква степен играчите с хазартна зависимост имат достъп до медицинска помощ⁷⁵.

Въпроси:

- (17) Имате ли доказателства (напр. изследвания, статистически данни) за мащаба на хазартната зависимост на национално ниво или на ниво на ЕС?**
- (18) Съществуват ли признати изследвания или доказателства, които показват, че хазартът по интернет е вероятно повече или по-малко вреден от другите форми на хазарт за лицата, които имат склонност към развиване на патологично игрово поведение?**
- (19) Съществува ли доказателство, което подсказва кои форми на хазарт по интернет (видове игри) създават най-много проблеми в тази връзка?**
- (20) Какво се прави на национално ниво за предотвратяване на хазартната зависимост? (напр. да се осигури ранно откриване)**
- (21) Съществува ли на национално ниво лечение за пристрастеността към хазарт? Ако да, до каква степен операторите на хазарт по интернет допринасят за финансирането на тези превантивни действия и лечение?**
- (22) Какво е изискваното ниво на дължима грижа в тази област в националното законодателство? (напр. записване на поведението на играчите по интернет, за да се идентифицира вероятен патологичен комарджия).**

Защита на малолетни или непълнолетни лица и други уязвими групи

По различни начини регулаторните рамки във всички държави-членки са насочени към предпазване на малолетните и непълнолетните лица, т.е. децата и юношите, от опасностите на хазарта по принцип⁷⁶. Възрастовите ограничения за хазарта могат да са определени в закона или в условията на лиценза и операторите (включително продавачите на дребно/концесионерите) са задължени да извършват проверка на възрастта. Възрастовите ограничения в дадена държава-членка също могат да са различни в зависимост от хазартната услуга.

Въпроси:

- (23) Според Вас подходящи ли са възрастовите ограничения за достъпа до хазартни услуги по интернет във Вашата или друга държава-членка за постигане на желаните цели?**
- (24) Задължителни ли са проверките на възрастта по интернет и как бихте ги сравнили с физическото идентифициране при хазарта на място?**

⁷⁵ Само 4 държави-членки (AT, EE, FI и UK) са предоставили на Комисията информация относно хазартната зависимост в контекста на проучването на Комисията „Проучване относно хазартните услуги на вътрешния пазар на ЕС“, глава 9.9. стр. 1453, цитирано по-горе.

⁷⁶ Във всички държави-членки с изключение на Австрия възрастта за навършване на пълнолетие е 18 години (в Австрия — 19 години).

Достъп на малолетните и непълнолетните лица до платежните системи

Системите за обработка на плащанията могат да бъдат ефективно средство за предотвратяване на достъпа на малолетни и непълнолетни лица до хазартните услуги по интернет. Независимо че лицата под 18 години могат да отворят банкови сметки, съществуват ограничения. Изисква се широк набор от документи и доказателства за самоличност и като правило малолетният или непълнолетният банков титуляр трябва да бъде придружаван в банката от родител или настойник (родителски контрол). Младите хора по принцип не носят законова отговорност за своите дългове, така че е малко вероятно да получат овърдрафт по банковата си сметка, а и издаването на кредитна карта за лица под 18 години не се разрешава. Следователно банката или доставчикът на финансови услуги ще предостави едно допълнително ниво на проверка на възрастта, преди млад играч да може да си открие игрална сметка при оператор по интернет.

Залозите обаче могат и ще бъдат все по-често заплащани чрез мобилен телефон (с добавяне във фактурата), т.е. чрез текстово съобщение или обаждане до специален номер, и в тези случаи малолетните и непълнолетните лица биха могли по-лесно да играят хазарт.

- *Малолетните и непълнолетните лица и пускането на пазара на игри по интернет*

Властите на държавите-членки (и операторите) се стремят, както да предотвратят достъпа на малолетните и непълнолетните лица до хазартните услуги по интернет, така и да контролират пускането на пазара и рекламата на такива услуги. Примерите за ограничения съдържат правила, съгласно които от рекламата на такива услуги се изисква да не:

- бъде насочена към лица, чиято възраст е под разрешената на национално ниво за участие;
- бъде излъчвана (по телевизия или радио) или съобщавана по време на определени програми, насочени към млади хора, по основните канали или за определени периоди от време преди и след такива програми;
- включва или показва лице, което изглежда на възраст под разрешената за участие на национално ниво;
- привлича деца или млади хора по друг начин, напр. като се свързва с младежката култура или се съобщава от знаменитост (напр. фланелки с името на оператор на хазарт по интернет); или
- бъде показвана близо до места, посещавани често от деца (напр. рекламни билбордове близо до училища).

Въпрос:

- (25) Как се регулират търговските съобщения за хазартни услуги на национално ниво или на ниво на ЕС с цел да се защитят малолетните и непълнолетните лица? (напр. ограничения на промоционалните игри,**

които са проектирани като игри тип казино по интернет, спортното спонсориране, кампаниите по пускане на пазара (напр. фланелки, компютърни игри и др.) и използването на социалните мрежи по интернет или споделянето на видео за рекламни цели.)

– *Други уязвими видове играчи*

Други играчи могат да бъдат уязвими поради:

- *финансовото им състояние*; играчи с ниски приходи;
- *тяхната липса на опит*; по-специално млади пълнолетни лица (между 18 и 21 години) и/или тези, които не са наясно с опасностите, свързани с хазартната зависимост;
- *тяхна предишна зависимост или пристрастеност*, свързана с използване на химическо вещество или поведение (използване на хазартни услуги на място);
- *техния лесен достъп до хазарт*; агенти по продажбите или служители на доставчиците и подизпълнителите на хазартни услуги; както и
- *друго често излагане на хазарт и/или силни връзки със събития, свързани със залагания*. това може да включва лица, заети в сектора на конните надбягвания, спортисти (аматьори и професионалисти), треньори, съдии, борсови агенти и др.

Въпрос:

(26) Кои национални регулаторни разпоредби относно условията за лицензиране и търговските съобщения за хазартни услуги по интернет вземат предвид тези опасности и са насочени към защитата на уязвимите потребители? Как ги оценявате?

2.3.2. *Обществен ред*

Предотвратяване на измами

Всички държави-членки се стремят да предотвратяват измамите и нечестните игри. Националното законодателство е насочено към защитата на потребителите (от нечестни и престъпни оператори), на операторите (от нечестни играчи или обединения на играчите) и на организаторите на събития. Примерите включват: неразрешено използване на кредитни карти, което може да бъде свързано с кражба на самоличност, и манипулиране на резултат от мач или събитие, при което отделно лице или група от лица (обикновено свързани с организираната престъпност) се опитват да въздействат

върху резултата (напр. при спортно събитие или игра на карти)⁷⁷. Измама е и заговорът на група играчи срещу друг играч (напр. фалшиви маси за покер).

Комисията идентифицира следните три вида измама, за които търси мнения:

- Играчи, които не получават своите печалби. Типичните примери включват измамните „фалшиви лотарии“, при които нелицензиран незаконен оператор се свързва с потребители, като иска от тях да заплатят определена сума пари (такса за обработка) или да дадат лични данни (банкови данни) преди изплащането на печалбата. При такива измами често се извършва фалшиво позоваване на разрешение, дадено от европейските органи по хазарта⁷⁸.
- Проблеми във връзка с кражбата на самоличност и защитата на данните. Те включват неразрешено използване на личната информация на друго лице с цел узурпиране на неговата самоличност и получаване по този начин на кредитни или други облаги от негово име или на достъп до ресурси.
- Манипулиране на резултата чрез намеса в съответния софтуер на играта или чрез подкупване на лицата, участващи в организацията на играта или събитието.

Въпроси:

- (27) Запознати ли сте с изследвания и/или статистически данни, свързани с измама и хазарт по интернет?**
- (28) Съществуват ли правила по отношение на контрола, стандартизацията и сертифицирането на игрално оборудване, генератори на случайни числа или друг софтуер във Вашата държава-членка?**
- (29) Според Вас какви са най-добрите практики за предотвратяване на различни видове измама (от страна на оператори срещу играчи, от страна на играчи срещу оператори и от страна на играчи срещу играчи) и за подпомагане на процедурите за обжалване?**
- (30) По отношение на спортните залагания и манипулирането на резултати — какви национални законови норми се налагат на операторите на хазарт по интернет и на лицата, участващи в спортни събития/игри, за да се отговори на тези въпроси и по-специално да се предотврати конфликт на интереси? Запознати ли сте с налични данни или изследвания във връзка с размерите на този проблем?**
- (31) Според Вас кои въпроси следва да бъдат разгледани приоритетно?**

⁷⁷ Напр. престъпни организации, установени в Китай или Хърватия, бяха замесени в манипулирането на резултати от мачове в BE, DE и FI.

⁷⁸ Това не следва да се свързва с отложено изплащане на печалби, при което лицензиран оператор забавя изплащането по причини на добросъвестност, без да дава на играча достатъчна информация защо го прави. В такива случаи операторът следва да обяснява забавянето на плащането. Най-честото обяснение за такива забавяния са допълнителните проверки на самоличността на потребителя.

(32) Какъв е рискът оператор на спортни залагания (по интернет), който има договор за спонсорство със спортен клуб или асоциация, да се опита пряко или непряко да въздейства на резултата от спортни събития с цел печалба?

Предотвратяване на прането на пари

Двата крайни случая на пране на пари са, от една страна, сложни транснационални операции, целящи да се прикрие престъпният произход на широкомащабни действия, така че хората и собствеността да изглеждат легитимни, и от друга страна, всяка дейност, чрез която плодовете на дадено престъпление се прикриват, маскират или човек се освобождава от тях независимо от сумата (изпиране от страна на извършителите — понякога чрез разходи — а също престъпления за финансиране на задоволяването на пристрастеността към хазарта).

По отношение на техниките за пране на пари съществуват много ограничени данни или доказателства, които да подсказват, че лицензираните оператори на хазарт по интернет в Европа участват в подобни дейности. Проблемът обаче очевидно е свързан с незаконните оператори. Комисията е наясно, че следните практики потенциално биха могли да бъдат използвани за такива цели:

- Дружествата за хазарт по интернет биха могли да преведат печалбите или неизползваните средства обратно по сметка, различна от онази, от която е било направено първоначалното залагане.
- Те биха могли да позволят на играч да регистрира множество сметки при един и същ оператор.
- Игрите „от точка до точка“ като електронния покер, при който прехвърлянето на авоари може да се осъществи между електронни и човешки играчи със сравнително ниски разходи за тях в резултат на нарочни загуби. Подобни игри биха могли да позволят прехвърлянето на чипове („chip dumping“). Например: играч депозира средства с открадната кредитна карта и след това загубва чиповете на масата в полза на съучастник или на друга отворена от него сметка. Тези дейности могат да бъдат засечени предвид на това, че принципите са прости — играчите ще залагат големи суми на много слаби ръце (като очакват да загубят в полза на своя съучастник)⁷⁹.
- Използването на електронно разплащане или подобни средства за заплащане като картите за съхраняване на стойност⁸⁰ (предизвикващи загриженост са онези с висок лимит на плащане, без проследяване след покупката и с недостатъчни проверки за опознаване на клиента). Това може да включва и плащане чрез мобилен телефон, като не са извършени нужните проверки за опознаване на клиента.

⁷⁹ Залите за покер по интернет са наясно с тази дейност и се стремят да засичат нарушителите преди да одобрят изплащането на печалбата.

⁸⁰ Карта за съхраняване на стойност означава карта със сума пари в нея, която не е във външно записана сметка, и се различава от предплатена карта, при която парите се депозират при нейния издател подобно на дебитна карта.

Въпроси:

- (33) Кои случаи са показали как хазартът по интернет би могъл да бъде използван за пране на пари?
- (34) Кои системи за микроплащания изискват специален регулаторен контрол с оглед на тяхното използване за хазартни услуги по интернет?

3-тата Директива за предотвратяване на прането на пари⁸¹ е приложима към финансовия сектор, както и към други сфери като казината (на място и по интернет).

Особен проблем при правоприлагането на разпоредбите на тази директива за хазартните услуги по интернет е това, че подобни уебсайтове често предлагат спектър от други хазартни услуги (не от типа казино) и операторът може да е лицензиран в повече от една юрисдикция.

В допълнение към тези общи принципи Комисията е наясно, че лицензираните оператори на хазарт по интернет и националните регулатори са установили набор от оперативни практики за борба срещу прането на пари. Сред тях са:

- **Дължима грижа за потребителите** — само регистрираните играчи, които имат сметка при лицензирания оператор, получават правото да играят. Попълват се формуляри за кандидатстване със следната информация: 1) че играчът е навършил законно установената възраст, за да има право да играе, 2) неговата самоличност, 3) мястото му на установяване, и 4) негов валиден електронен адрес. Процесът на дължима грижа може да включва анализ на скоростта (депозирание/транзакции), географски анализ на риска, аномалии в поведението на играча, политика за огласяване на организирани в група играчи и възпиране на компютърните престъпления. Във всички случаи играчът трябва да се съгласи да предостави съответните лични данни, за да може да му бъде отворена сметка.
- **Проверки на плащанията** — печалбите следва винаги да се изплащат на играча (баланс по сметката) по същия начин, по който парите са били получени първоначално (и по сметката, от която са били депозирани). Операторите трябва също да гарантират, че контролират номерата на кредитните карти и личните данни на играчите, които съхраняват в системите си. Освен това преките плащания между играчите са забранени.
- **Оперативни проверки** — операторите използват списъци за проверка на възрастта и списъци, използвани от банките за идентифициране на терористи и политически значими личности (ПЗЛ), т.е. списъците за наблюдение на World Check⁸² и European Sports Security Association (ESSA⁸³). С цел да могат да идентифицират подозрителни дейности операторите пазят и статистически записи на игровото поведение, спрямо които трябва да се спазват правилата на ЕС за защита на данните. От тях се изисква да прилагат по-строго изискванията за дължима грижа, когато таванът на залозите е висок. Операторите трябва

⁸¹ Цитирана в раздел 1.2.

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

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

също да подават доклади относно подозрителни действия (Suspicious Activity Reports (SAR)) до националните органи за финансово разследване.

Въпроси:

- (35) **Имате ли опит и/или доказателства за най-добри практики за откриването и предотвратяването на прането на пари?**
- (36) **Има ли доказателства за това, че рискът от пране на пари чрез хазарт по интернет е особено висок, когато такива операции се организират на уебсайтове на социални мрежи?**

Предотвратяване на други престъпления

Сред другите престъпления, които могат да бъдат свързани с хазарта по интернет, са:

- предоставяне на хазартни услуги от страна на незаконни оператори (напр. престъпни организации или лица). Според френски доклад относно компютърните престъпления и хазарта хиляда хазартни уебсайта са *пряко* управлявани от престъпни групи⁸⁴,
- нелицензирани игри по интернет, предлагани от лицензиран оператор,
- избягване на данъчното облагане (където има задължение за потребителя да заплаща данък върху печалбите, т.е. за избягване на данъчното облагане може да се говори основно във връзка с печалби от офшорни дейности).

Съществуват и редица престъпни дейности, които имат отношение към много хазартни услуги, но не специално към хазарта по интернет, като: i) манипулиране на играта на фалшиви маси за покер (вж. по-горе), ii) лихварство и iii) престъпни дейности, извършвани за финансиране на използването на хазартни услуги (напр. кражба), и iv) финансиране на тероризма.

Въпрос:

- (37) **Съществуват ли национални изисквания за прозрачност на хазарта по интернет? Те прилагат ли се при трансграничното предоставяне на хазартни услуги по интернет и ефективно ли е правоприлагането на тези правила според Вас?**

2.3.3. *Финансиране на дейности с нетърговска цел и такива от обществен интерес, както и на събитията, на които се основават спортните залагания по интернет.*

Ограниченията върху хазартните услуги на национално ниво понякога се оправдават от политически цели като финансирането на дейности с нетърговска цел и такива от обществен интерес. Независимо че въведените за тази цел системи следва да отговарят на приложимите към държавната помощ правила, е целесъобразно да се отбележи, че

⁸⁴ Френският институт (CERT-LEXI) е анализирал 70 милиона уебсайта през 2005 г. и е открил 14823 сайта, предлагащи хазарт по интернет. Само 2005 уебсайта са имали лиценз.

според Съда на ЕС финансирането на подобни социални дейности не може да се използва като обосновка за ограничителна политика, а само като странична благоприятна последица⁸⁵. С тези ограничения се търси финансирането на дейности от обществен интерес, от които може да се възползва обществото като цяло. По-специално дейностите от обществен интерес, които по този начин към момента се облагодетелстват пряко в държавите-членки, са изкуствата, културата, спортът⁸⁶, младежките/образователните програми и благотворителните дейности.

Системи за разпределяне на приходите от хазарт

Финансирането на дейности от обществен интерес чрез приходи от хазарт е организирано по различни начини. Организацията или дружеството, отговорно за дейностите от обществен интерес,:

- (1) се лицензира⁸⁷, за да предлага хазартна услуга по интернет, насочена към подпомагане на „добро дело“, признато от съответния лицензиращ орган (напр. националният олимпийски комитет, националната асоциация за конни надбягвания, организацията на слепите хора и др.);
- (2) получава пряко финансиране от държавен хазартен оператор (напр. националната лотария) в съответствие с размер, определен в лиценза или в нормативните актове, с които се регулира дейността на този оператор;
- (3) получава непряко финансиране от държавен хазартен оператор чрез държавния бюджет, към който този държавен оператор е допринесъл;
- (4) получава финансиране от един или повече частни хазартни оператори и участието в него се:
 - а) определя от лиценза или законодателството или
 - б) основава на доброволни вноски от операторите;
- (5) получава финансова компенсация за използването на събитие, което организира и за което се правят залагания, дори ако организацията или дружеството не участва в организирането на самата хазартна дейност;
- (6) получава финансиране от държавния бюджет, за който са допринесли както държавни, така и търговски хазартни оператори.

Въпроси:

⁸⁵ Напр. дело C-67/98 (Zenatti) §§ 36-37 и дело C-316/07 (Markus Stoß) § 104. Вж. също решението на Съда на ЕАСТ по дело 3/06 (Ladbroke) §63.

⁸⁶ Вж. също Съобщение на Комисията „Развиване на европейското измерение в спорта“ — СОМ(2011) 12, в което се отбелязва нуждата да се вземе предвид устойчивото финансиране на спорта, когато се разглежда предоставянето на хазартни услуги на вътрешния пазар (стр. 9).

⁸⁷ На организациите или дружествата, отговорни за дейности с нетърговска цел и такива от обществен интерес може в различна степен да се разреши да сключват споразумения с частни оператори, които да осигурят техническото извършване на хазартните услуги и тяхната реклама (които изцяло или частично осъществяват дейността и получават финансова компенсация за нея).

- (38) Съществуват ли други схеми за използване на приходите от хазарт за дейностите от обществен интерес на национално ниво или на ниво на ЕС?**
- (39) Съществува ли специален механизъм (напр. фонд) за преразпределяне на приходите от публичните и частните хазартни услуги по интернет за благото на обществото?**
- (40) Използват ли се средствата и за предотвратяване и лечение на пристрастеността към хазарта?**

Комисията желае да се концентрира върху два въпроса:

Вероятно съществуване на принцип за прехвърляне на средства към организаторите на събитията

Националните и чуждестранните спортни събития се използват от оператори по интернет, които представят привлекателен подбор на хазартни услуги на своите потенциални клиенти. Тези събития могат да се възползват от подобни хазартни дейности, тъй като последните предизвикват допълнителен интерес от страна на публиката, а е вероятно и да повишат медийното покритие на събитието. Съществува широко съгласие, че спортните събития, на които се основава хазартът, следва да получават подobaваща печалба от съответната хазартна дейност:

- Предвид специфичния случай на конните надбягвания някои държави-членки дават изключителен лиценз за залаганията на тези надбягвания на организация или дружество, като целта е да се гарантира, че парите от този вид хазарт, като се извадят печалбите, таксите и оперативните разходи, отиват за конните спортове, кръстосването и отглеждането на конете. Националните структури се различават, но подкрепата за сектора на отглеждането на коне и конните спортове може да достига до значителните 8 % от общия оборот от залаганията в някои държави. Особеност на сектора на конните надбягвания в сравнение с други спортове е, че там основни зрители са комарджиите. Поради това неговото финансово оцеляване ще зависи в по-голяма степен отколкото при другите спортове от достатъчната част от приходите от хазарт, които се инвестират в него. Освен това в някои държави-членки традицията на конните спортове, кръстосването и отглеждането на конете, които се подпомагат чрез разпределяне на приходите от хазарта, играят и ще продължават да играят важна икономическа роля в селските райони и следователно могат да бъдат свързани с целите на регионалното развитие и териториалното сближаване.
- Други спортове имат по-разнообразни приходи поради своята по-широка публика и/или поради факта, че са по-малко използвани за хазартни цели. Независимо от това, когато се предлагат хазартни услуги за организирано спортно състезание, държавите-членки са разглеждали въпроса дали организаторите (спортни организации, отбори и др.) следва да могат да генерират допълнителни приходи от употребата от страна на доставчици на хазартни услуги на техните снимки или събития. Предвид на факта, че хазартните услуги не биха оцелели без използването на подобни събития, се търси справедлива финансова компенсация за използването на събитията. Някои държавни оператори, които предлагат спортни залагания за професионалните спортове, по този начин са задължени да инвестират част от своите приходи в аматьорския спорт и така да помогнат за подкрепата на дейности от обществен интерес, с които се насърчава участието в спортни дейности по принцип. Комисията започна проучване на ЕС относно финансирането на аматьорския спорт, което следва да покаже истинското значение за аматьорския спорт на различните източници на финансиране, включително приходите от организирането на хазартни услуги⁸⁸.

⁸⁸

COM(2011)12 стр. 9

В крайна сметка спортните събития, за които могат да се организират спортни залагания, биха могли да са изложени на по-голяма опасност от манипулиране на резултата в резултат на престъпни действия. Една държава-членка (Франция) установи неизключително право за спортни залагания за хазартни услуги, които да подпомогнат организаторите на спортни събития да инвестират преди всичко за нуждите на гарантиране на почтеност.

Въпроси:

- (41) Каква част от приходите от хазарта по интернет във връзка със спортните залагания се инвестира обратно в спортовете на национално ниво?**
- (42) Възползват ли се всички спортни дисциплини от правата за осъществяване на хазарт по интернет по същия начин както конните надбягвания и ако да, експлоатират ли се тези права?**
- (43) Съществуват ли права за хазарт, които са предназначени изключително за гарантиране на почтеността?**

Опасността от свободно лавиране чрез предоставяне на хазартни услуги по интернет

Държавите-членки предвид своите различни национални културни и исторически традиции ще използват различни системи за разпределяне на приходите от хазарта и различни ставки. Например държавите-членки, в които традиционно не съществуват конни надбягвания или отглеждане на коне, очевидно няма да се нуждаят за тази цел от схема за разпределяне на приходите. По същия начин някои държави-членки ще предпочетат да финансират определени дейности от обществен интерес изключително от данъчни постъпления, докато за същата цел други могат да пожелаят да преразпределят приходите от хазарта.

Следователно когато хазартните услуги се предлагат за събития в други-държави-членки или когато играчите от една държава-членка предпочетат да използват хазартни услуги, предоставени в друга държава-членка, това ще има пряко въздействие върху ефикасността на националните системи за разпределяне на приходите от хазарта. Случаят ще бъде такъв най-вече когато играчите се интересуват изключително от търсене на най-високите печалби. Те по принцип могат физически да прекосят границата, за да получат достъп до залагания, така че проблемът на свободното лавиране не е строго ограничен до трансграничните хазартни услуги по интернет, но все пак на практика разликата е, че последните значително го засилват.

Проблемът може да бъде смекчен или дори да се получи обратният ефект, тъй като някои играчи използват определени хазартни услуги, защото те са свързани с финансирането на дейности от обществен интерес. Това може да е така, защото връзката с дейности от обществен интерес намалява социалното осъждане на комарджийството или дори може да бъде основната мотивация за използване на такива услуги. Например предвид много слабите шансове за печалба при някои видове хазартни услуги (напр. лотарии с ниска цена, предлагани от благотворителни организации) може да се счита, че много от участниците в тях ги предпочитат пред други хазартни игри с по-високи шансове за печалба, най-вече защото смятат, че залогът им ще бъде използван за действителни дейности от обществен интерес. Този тип играчи могат дори да бъдат привлечени по-силно от подобни хазартни услуги по

интернет от други-държави-членки, имащи по-здрава пряка връзка с дейности от обществен интерес, които биха желали да подкрепят, отколкото от предлаганите национални хазартни услуги по интернет.

Въпроси:

- (44) Има ли доказателства, че отбелязаната по-горе опасност от трансгранично свободно лавиране спрямо хазартните услуги по интернет води до намаляване на приходите за националните дейности от обществен интерес, които зависят от преразпределението на приходите от хазарт?
- (45) Съществуват ли задължения за прозрачност, които да позволяват на играчите да се осведомят за това, дали и колко от доставчиците на хазартни услуги пренасочват приходите обратно към дейности от обществен интерес?

2.4. Правоприлагане и свързани с него въпроси

Потребителите могат да получат достъп до неразрешен трансграничен пазар поради фактическо толериране или поради липса на ефективно правоприлагане. Ефективното правоприлагане е от изключително значение за държавите-членки, за да се осигури постигането на целите от обществен интерес, които стоят в основата на тяхната национална политика в областта на хазарта.

Органи по хазарта в държавите-членки

За предоставяне на лицензи, регулиране и надзор на хазарта по интернет се използват различни видове организационни структури. Тези структури се различават по своята независимост и правомощия. В рамките на една държава-членка различните форми на хазартни услуги по интернет могат също да бъдат регулирани или контролирани от отделни органи (напр. промоционални игри, медийни игри и залагания за точния резултат от състезанието)⁸⁹.

Дейностите на органите по хазарта могат да обхващат широк кръг въпроси, включително:

- издаване, временно спиране и отнемане на лицензи;
- контролни и надзорни функции, включително административен или финансов контрол, инспекции на място, технически инспекции (напр. на оборудването или на софтуера) и наблюдение на дейностите по интернет;
- правоприлагане — откриване, съставяне и извършване на процедури във връзка с нарушения на а) разпоредбите за незаконни/неразрешени хазартни услуги; и б) търговските съобщения, свързани с хазартни услуги или оператори (законни, както и незаконни/неразрешени хазартни услуги);

⁸⁹ Различните органи на национално ниво, които извършват регулаторни задачи, са, както следва: i) министерство без специализирано бюро; ii) специализирано бюро в рамките на министерство; iii) министерско бюро, разположено извън министерството; iv) агенция/инспекторат под министерски контрол; и v) признат от държавата независим регулаторен орган.

- предоставяне на консултации, информация или помощ на правителството, играчите (публиката) и/или операторите.

Въпроси:

- (46) Съществува ли регулаторен орган във Вашата държава-членка, какъв е неговият статут, какви са правомощията му и обхватът му на дейност по отношение на хазартните услуги, определени в настоящата зелена книга?**
- (47) Съществува ли национален регистър на лицензираните оператори на хазартни услуги? Ако да, има ли обществен достъп до него? Кой отговаря за неговата актуализация?**

Административно сътрудничество

Административното сътрудничество между регулаторите от ЕИП днес се основава на сътрудничество ad-hoc между ограничен брой държави-членки. Регулаторите от цяла Европа имат специално място за обсъждания, където се срещат, обменят гледни точки и дискутират политиката в областта на игрите (GREF⁹⁰). Възможните области на административно сътрудничество включват споделянето и обмяна на информация във връзка с:

- притежателите на лицензи (включително условия на лицензите, професионални качества на персонала и почтеност на операторите);
- нелицензирани оператори и такива, които се занимават с измами (общ черен списък);
- въпроси от технически характер, като национални стандарти, изпитване и сертифициране;
- добри практики (включително обществени кампании за предотвратяване на престъпления или хазартна зависимост и разходите и въздействието на подобни кампании).

Въпрос:

- (48) С кои форми на трансгранично административно сътрудничество в тази област сте запознати и кои са обхванатите специфични въпроси?**

Засилено сътрудничество с други заинтересовани страни

Органите по хазарта в държавите-членки също могат да работят с национални/европейски спортни заинтересовани страни и/или публични/частни оператори на залагания за развитието на:

- учебни програми или кампании за спортисти (аматьори и професионалисти), треньори, съдии, лица, заети в сектора на конните надбягвания или в публични/частни оператори на хазарт по интернет, и др.; и/или

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

- системи за ранно предупреждение за укрепване на правоприлагането, за да се предотвратява манипулирането на спортните резултати.

Въпрос:

- (49) **Запознати ли сте с такова засилено сътрудничество, учебни програми или системи за ранно предупреждение, които са насочени към укрепване на почтеността в спорта и/или увеличаване на осведомеността сред другите заинтересовани страни?**

Схеми за блокиране на плащанията и отговорност на доставчиците на услуги по интернет

Доставчиците на услуги за заплащане и комуникации (телекоми, телевизионни канали и доставчици на услуги на информационното общество) позволяват съществуването на хазартните услуги по интернет. С цел да се ограничат неразрешените и трансграничните хазартни услуги по интернет днес тези посредници са длъжни да използват следните видове методи:

- **филтриране по имена на домейни (DNS);** чрез механизма за филтриране по имена на домейни се търси гарантиране на това, че на потенциалните потребители не се разрешава да играят на предварително определени неразрешени сайтове или същите се пренасочват към друг адрес (уебсайт) във основа на предварително изготвен списък на интернет адреси (имена на домейни) напр. от сайт .com към сайт в рамките на националната юрисдикция⁹¹.
- **блокиране на интернет протокол (IP);** на всяко устройство, свързано към интернет, се определя уникален номер, известен като IP адрес, който съдържа името на неговия сървър. Блокирането на IP не позволява връзката между сървър/уебсайт и един или повече IP адреси.
- **блокиране на плащане,** може да се основава на кодовете на категориите търговци (MCC) на операторите⁹²; забраната на обработка на плащанията, свързана с определен код, обаче може да блокира позволени търговски трансакции, различни от плащания на залози и печалби.

Ефикасността на системата за блокиране зависи от предварително определен и актуализиран списък за блокиране, както и от ефикасни софтуерни системи.

Въпроси:

- (50) **Прилагат ли се посочените по-горе методи или някакви други технически мерки на национално ниво за ограничаване на достъпа до хазартни услуги по интернет или на услугите за плащане? Запознати ли сте с трансгранични инициативи, насочени към правоприлагането на подобни методи? Как оценявате тяхната ефективност в областта на хазарта по интернет?**

⁹¹ Италианският опит показва, че всяка седмица се извършват милиони пренасочвания.

⁹² MCC за хазарт е 7995.

(51) Какво е Вашето виждане за относителните достойнства на посочените по-горе методи, както и на всички други технически мерки за ограничаване на достъпа до хазартните услуги по интернет или на услугите за плащане?