



Страсбург, 23.10.2012 г.
COM(2012) 596 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА
РЕГИОНИТЕ**

**За цялостна европейска нормативна уредба в областта на хазартните игри по
интернет**

{SWD(2012) 345 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение.....	2
2.	Основни предизвикателства и предлагани решения.....	4
2.1.	Съответствие между националните нормативни уредби и законодателството на ЕС.....	5
2.2.	Засилване на надзора, административното сътрудничество и ефикасното правоприлагане.....	7
2.2.1.	Установяване на целесъобразен надзор и контрол в държавите членки	7
2.2.2.	Насърчаване на трансграничното административно сътрудничество	8
2.2.3.	Осигуряване на ефикасно правоприлагане на национално равнище.....	9
2.3.	Защита на потребителите и гражданите.....	10
2.3.1.	Стремеж към постигане на висока степен на защита на равнище ЕС	11
2.3.2.	Осигуряване на защита на малолетните и непълнолетните лица.....	11
2.3.3.	Насърчаване на отговорната реклама.....	12
2.3.4.	Предотвратяване на проблемното комарджийство или пристрастяването към хазарта.....	12
2.4.	Предотвратяване на измами и на изпиране на пари	14
2.4.1.	Разширяване на мерките за борба с изпирането на пари	14
2.4.2.	Борба с кражбите на самоличност и с други форми на киберпрестъпност	15
2.4.3.	Гарантиране на сигурността на игралното оборудване.....	15
2.5.	Гарантиране на почтеността на спорта и предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания.....	16
2.5.1.	Поощряване на сътрудничеството между заинтересованите страни.....	16
2.5.2.	Разработване на мерки за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания	17

2.5.3.	Ефективно предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания	17
2.5.4.	Насърчаване на международното сътрудничество	18
3.	Заключения	18

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Хазартните игри по интернет¹ са дейност по предоставяне на услуги, която в ЕС се развива бързо с годишен темп на растеж почти 15 %². Очаква се годишните приходи, които за 2011 г. са 9,3 милиарда евро, през 2015 г. да възлязат на около 13 милиарда евро. Това би представлявало общо увеличение от почти 40 %³. За икономическото значение на сектора свидетелстват също високото равнище на нововъведенията в отрасъла в ЕС и нарастващите данъчни приходи от него в държавите членки.

Ускореното развитие на онлайн технологиите през последните години улесни предоставянето на услуги в областта на хазартните игри чрез разнообразни канали за разпространение от разстояние. Тези канали включват интернет и други средства за електронна или дистанционна комуникация, като например технологии за мобилни телефони или цифрова телевизия. Поради характера на онлайн средата контролът върху уебсайтовете за хазартни игри от страна на регулаторите в ЕС среща трудности. Освен това европейските потребители търсят трансгранични услуги в областта на хазартните игри по интернет и могат да се изложат на значителни рискове, ако тези услуги не са надлежно регламентирани. Широкото предлагане и нарастващото търсене на услуги в областта на хазартните игри по интернет поставят редица предизвикателства пред осъществяването на целите на публичната политика на национално, съюзно и международно равнище.

През 2011 г. Европейската комисия прие Зелена книга относно хазарта по интернет на вътрешния пазар⁴. Целта на проведената обществена консултация бе да се състави цялостна картина на актуалното състояние, да се подпомогне обменът на най-добри практики между държавите членки и да се определи по какъв начин, като се отчитат целите на тяхната публична политика и принципите на вътрешния пазар, могат да съществуват едновременно различни национални модели за регламентиране на хазартните игри и дали е необходимо да се предприемат конкретни действия на равнище ЕС, за да се осигури по-доброто съгласуване на тези модели. Получените в рамките на консултацията отговори се различават както по отношение на съдържанието, така и по отношение на инструментите, които следва да се използват за инициативите на ЕС. Въпреки че като цяло на сегашния етап не изглежда

¹ Терминът „хазартни игри по интернет“ обхваща редица различни услуги и канали на разпространение, свързани с хазартни игри. Определенията на термините са разгледани и обсъдени в раздел 2 от работния документ на службите на Комисията.

² За 2011 г. общите годишни приходи в ЕС от пазара на хазартни игри се оценяват на около 84,9 милиарда евро, а годишният темп на растеж — на около 3 %. През периода 2008—2011 г. пазарът на традиционни хазартни игри е нараснал с около 8,3 %.

³ По данни на консултантската фирма по проблемите на хазартните игри и залаганията H2 Gambling Capital.

⁴ Зелена книга относно хазарта по интернет на вътрешния пазар, COM(2011) 128 окончателен.

целесъобразно ЕС да предлага специфична за сектора нормативна уредба, налице е единодушие относно необходимостта от мерки на равнището на Съюза и отговорите дават възможност за ясно определяне на основните приоритетни области на тези мерки.

В настоящото съобщение, както и в придружаващия го работен документ на службите на Комисията⁵, се посочват основните предизвикателства, които произтичат от функционирането на отделни национални нормативни уредби в рамките на вътрешния пазар. Със съобщението се цели да се набележат ответни мерки на национално равнище и на равнище ЕС. Работният документ на службите на Комисията съдържа по-подробна информация, получена при анализа на отзивите по Зелената книга, предложените инициативи в настоящия план за действие, както и други релевантни данни. В търсенето на решения на разнородните въпроси, свързани с хазартните игри по интернет, Комисията изхожда от натрупания опит в ЕС и държавите членки.

Развитието на предлагането и рекламата на хазартни игри по интернет в ЕС налага в тази област да се внесе по-голяма яснота. С настоящото съобщение се предлага комбинация от инициативи и мерки, които обхващат широк кръг въпроси и целят да се повиши правната яснота и да се изготви политика въз основа на наличните факти. Тези мерки са изцяло съобразени с принципите на субсидиарност и пропорционалност и засягат пет приоритетни области за справяне с предизвикателствата в ЕС:

- съответствие на националните нормативни уредби със законодателството на ЕС,
- задълбочаване на административното сътрудничество и ефикасно правоприлагане,
- защита на потребителите и гражданите, на малолетните и непълнолетните лица⁶, както и на уязвимите групи от населението,
- предотвратяване на измами и на изпиране на пари,
- гарантиране на почтеността на спорта и предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания.

Предложените мерки са насочени към услугите в областта на хазартните игри по интернет и към въпросите, свързани със свободното движение на услуги (член 56 от ДФЕС) и свободата на установяване (член 49 от ДФЕС), като се отчита разрастването на хазартните игри по интернет в ЕС и добре развитото трансгранично предлагане на

⁵ Работен документ на службите на Комисията, референтен №.

⁶ Използваният в настоящото съобщение термин „малолетни и непълнолетни лица“ включва „деца“. В съответствие с член 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето „дете“ означава всяко лице на възраст под 18 години. В някои държави членки младежите са обхванати от режима, който се прилага към децата.

такива услуги. Редица мерки се отнасят до услуги в областта на хазартните игри както по интернет, така и извън него⁷.

Накрая, настоящото съобщение е в отговор на заключенията на Съвета относно правната рамка за хазартните игри и залаганията в държавите членки на ЕС⁸, на серия от доклади за напредъка на председателствата на Съвета⁹, на резолюцията на Европейския парламент относно хазарта по интернет на вътрешния пазар¹⁰ и на становището на Европейския икономически и социален комитет¹¹.

2. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПРЕДЛАГАНИ РЕШЕНИЯ

Държавите членки по принцип могат свободно да определят целите на своята политика по отношение на хазартните игри и подробно да уточняват желаното равнище на защита, като същевременно техните национални нормативни уредби трябва да са съобразени със законодателството на ЕС, както и с принципите и правилата на вътрешния пазар. Поради това осигуряването на съответствие между националното законодателство и Договора е предпоставка за успешната политика на ЕС в областта на хазартните игри по интернет.

Развитието на пазара на хазартни игри по интернет поражда предизвикателства, които имат последици за всички държави членки. Справянето с тях, както и гарантирането на надлежно регламентирани и достатъчно безопасни услуги в областта на хазартните игри по интернет, не е по силите на една отделна държава членка. Мерките на Комисията във връзка с административното сътрудничество ще позволят на всяка държава членка да се запознае по-добре с нормативните уредби на останалите, да сподели с тях натрупания опит и по този начин да се постигне сближаване при преодоляването на общите проблеми. Задълбоченото и дългосрочно сътрудничество между държавите членки освен това ще увеличи потенциала на ЕС да решава проблемите, които хазартните игри по интернет поставят в международен план.

Подобряването на защитата на потребителите и усъвършенстването на законодателната уредба са от полза както за държавите членки, така и за заинтересованите участници. Особено важно е да се разработи привлекателна гама от законни хазартни игри, за да се предпазят потребителите от посещаване на нерегламентирани уебсайтове. Поради това мерките на равнище ЕС следва да се насочат към адекватна защита на всички граждани в Европа посредством балансирані законодателни разпоредби. За тази цел Комисията

⁷ Предложените в настоящия документ мерки на Комисията са съгласувани с действащата многогодишна финансова рамка.

⁸ Заключения относно правната рамка за хазартните игри и залаганията в държавите — членки на ЕС, приети на 3057-то заседание на Съвета по конкурентоспособността, 10 декември 2010 г.

⁹ Доклади на председателствата на Съвета относно напредъка във връзка с правната рамка за хазартните игри и залаганията в държавите — членки на ЕС (2008—2011 г.).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 (INT/579).

предлага съвместно с държавите членки да се предприемат мерки, с които да се осигури обща висока степен на защита за всички европейски потребители и граждани, включително малолетните и непълнолетните лица и уязвимите групи от населението. Замисълът на предлаганите мерки е да се предотвратят рисковете, произтичащи от нерегулираните пазари и организираната престъпност, каквито са например измамите и манипулирането на резултати от спортни състезания.

Като цяло от инициативите се очаква да подобрят нормативната уредба на услугите в областта на хазартните игри по интернет и да създадат условия за засилено сътрудничество между регулаторните органи на държавите членки.

Комисията

- ще създаде през 2012 г. експертна група по проблемите на хазартните игри, която ще се състои от представители на държавите членки и ще обменя опит и добри практики, както и ще предоставя консултации и експертни становища при подготовката на инициативи на ЕС.

2.1. Съответствие между националните нормативни уредби и законодателството на ЕС

Нормативните уредби на хазартните игри по интернет в държавите членки се характеризират с голямо разнообразие. В няколко държави членки предлагането на хазартни игри по интернет е забранено, като забраната обхваща всички или някои видове игри, като покер и игри в казино. В някои европейски юрисдикции в областта на хазартните игри по интернет действат монополни режими. Хазартните игри и свързаните с тях услуги се предлагат от обществен организатор, контролиран от държавата, или от частен организатор въз основа на изключително право. Все повече държави членки обаче въвеждат системи за лицензиране, които дават възможност услугите на пазара да се предоставят от повече от един организатор.

В отговор на предизвикателствата, стоящи пред обществото, технологиите и законодателството, неотдавна редица държави членки преразгледаха своите разпоредби по отношение на хазартните игри, за да отчетат новите видове услуги в тази област. Законодателните промени доведоха до увеличаване на предлагането на хазартни игри от организатори, лицензирани през последните години в някоя от държавите — членки на ЕС, както и до сериозни различия между националните нормативни уредби. Нарасна и трансграничното предлагане, което често не е лицензирано според нормативната уредба на приемащата държава членка. Съответствието на националните разпоредби с Договора бе оспорено пред съответните национални съдилища, а определени въпроси по тълкуването на законодателството на ЕС бяха отнесени към Съда на Европейския съюз.

Националните регулаторни системи трябва да съблюдават правото на ЕС. В поредица от решения Съдът на ЕС, отчитайки специфичния характер на дейностите, свързани с

хазартни игри, предостави общи насоки относно тълкуването на основните свободи на вътрешния пазар в областта на хазартните игри по интернет с цел на националните съдилища да се даде възможност да преценяват обстоятелствата, при които рестриктивната национална нормативна уредба на хазартните игри по интернет е оправдана от съображения от обществен интерес.

Съдът на ЕС потвърди, че предоставянето и ползването на трансгранични услуги в областта на хазартните игри е икономическа дейност, която попада в обхвата на основните свободи според ДФЕС. По-специално в член 56 от ДФЕС се забраняват ограниченията върху свободното предоставяне на услуги на ползватели в други държави членки. Беше установено, че националните нормативни уредби, в които се забранява предоставянето на услуги в областта на хазартните игри, за чието извършване са издадени лицензи в други държави членки, ограничават правото на местните лица на свободно ползване в интернет на услуги, които се предлагат в други държави членки. Те ограничават и правото на установените в други държави членки организатори на хазартни игри свободно да предоставят услуги.

Държавите членки могат да ограничават трансграничното предлагане на всички или на някои видове услуги в областта на хазартните игри по интернет, изхождайки от обществения интерес, който се стремят да защитават. В националните нормативни уредби основно внимание се отделя на защитата на потребителите и по-конкретно — на нейните цели, свързани с избягване на пристрастяването към хазарта, закрила на малолетните и непълнолетните лица и предотвратяване на престъпления и измами. Държавите членки обикновено изтъкват основателни причини за ограничаването на трансграничните услуги в областта на хазартните игри, но те трябва въпреки това да докажат, че съответната мярка е подходяща и необходима, т.е. че е налице проблем, свързан с цел от обществен интерес и с последователността на нормативната уредба. Държавите членки трябва да докажат, че постигането на свободно избраните от тях цели от обществен интерес се извършва последователно и системно, и те не трябва да предприемат, улесняват или толерират мерки, които са в разрез с постигането на тези цели.

През последните години Комисията откри срещу известен брой държави членки процедури за нарушения, които все още не са приключили. Понастоящем са регистрирани и множество жалби в областта на хазартните игри въз основа на членове 49 и/или 56 от ДФЕС. В текущото оценяване на националните нормативни уредби с оглед на висящите процедури и жалби Комисията използва подробната фактическа информация, събрана чрез консултациите по Зелената книга, както и актуалната съдебна практика на Съда на ЕС. По-конкретно се оценява последователното прилагане на националната политика спрямо хазартните игри, като специално внимание се отделя на законодателните подходи към един и същ тип хазартни игри според това, дали се играят по интернет или извън интернет, както и към хазартни игри със сходна степен на риск по отношение на измамите и/или защитата на потребителите. Оценяването се съсредоточава също и върху прозрачността,

недискриминационния характер и пропорционалността на схемите и условията за лицензиране.

Едновременно с приемането на настоящото съобщение Комисията приканва съответните държави членки да я уведомят за актуалното състояние на своите нормативни уредби по отношение на хазартните игри. Държавите членки, срещу които са открити процедури за нарушения или са заведени жалби, ще бъдат приканени да представят актуализирана правна и фактическа информация, за да може Комисията да извърши оценка на съвместимостта със законодателството на ЕС.

При необходимост Комисията ще предприеме мерки по правоприлагане на съответните разпоредби от Договора по отношение на национални нормативни уредби, които не са в съответствие със законодателството на ЕС, като се съобрази с актуалната съдебна практика на Съда на ЕС. Съответствието между националните законопроекти относно хазартните игри по интернет и правото на ЕС ще продължи да се оценява и в рамките на т.нар. процедура за уведомяване¹².

Комисията

- ще ускори извършването на оценката на националните разпоредби във връзка с висящите процедури за нарушения и жалби и при необходимост ще предприеме правоприлагащи мерки.

2.2.Засилване на надзора, административното сътрудничество и ефикасното правоприлагане

За успешно въвеждане и осъществяване на национално и съюзно равнище на политика по отношение на хазартните игри държавите членки се нуждаят от компетентни регулаторни органи, които взаимно да си сътрудничат и да използват всички налични средства за ефикасно правоприлагане.

Изпълнението на няколко от обявените в настоящото съобщение инициативи предполага обработката на лични данни. Във връзка с това трябва да се съблюдават достиженията на правото на ЕС в областта на защитата на личните данни¹³. По-специално, следва ясно да се определят конкретните цели на обработката, за да се гарантират качеството и свеждането до минимум на данните, както и спазването на останалите изисквания за тяхната защита.

¹² Директива 98/34/ЕО за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти, изменена с Директива 98/48/ЕО.

¹³ Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни. Вж. предложението пакет за реформа в областта на защитата на данните, приет от Комисията на 25 януари 2012 г.: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

2.2.1. Установяване на целесъобразен надзор и контрол в държавите членки

Ефективното въвеждане и прилагане на разпоредбите във връзка с хазартните игри, както и ефикасното трансгранично административно сътрудничество, изискват всяка държава членка да има добре подготвени регулаторни органи. Националните регулаторни органи трябва да притежават подходящи знания и умения, за да могат да се справят с правните предизвикателства, които поражда бързо развиващият се, основан на технологиите пазар. Тъй като не всички регулаторни органи разполагат с пълен набор от правомощия за надзор върху пазара на хазартни игри, може да се наложи те да си сътрудничат с други подобни органи на регионално или национално равнище, за да могат да отговарят по задоволителен начин на искания за съдействие от регулаторните органи на други държави членки.

2.2.2. Насърчаване на трансграничното административно сътрудничество

Задължително условие за овладяването на съществуващите предизвикателства от законодателно естество е задълбоченото административно сътрудничество, което ще бъде от полза за държавите членки и за регулаторите на хазартни игри в тяхната дейност по регламентиране и надзор. Практическото сътрудничество ще позволи на държавите членки да се запознаят със системите и практиките на другите и да развият по-близки работни отношения на оперативно равнище. Неговото засилване ще намали ненужната административна тежест, по-специално в лицензирането и в надзора върху организатори, които са лицензирани в повече от една юрисдикция. В това отношение важна роля могат да играят сертифицирането и стандартизирането на оборудването за хазартни игри.

Успешното административно сътрудничество налага да се определят отчетливо областите, в които държавите членки могат да искат и да обменят информация и да разработват съвместни действия и инициативи. Необходима е и подходяща структура с ясен мандат за сътрудничество, която да може да отговори на оперативните нужди на регулаторните органи. Конкретната форма на сътрудничеството между националните регулатори зависи от вида на информацията и данните, които могат да обменят помежду си.

Първият етап от този процес следва да обхване обмена на обща информация и утвърдени практики с цел регулаторните органи да споделят сведения и опит и да изградят помежду си доверие и съзнание за взаимен интерес. На следващия етап Комисията ще продължи да проучва в диалог с държавите членки възможностите за обмен на лични данни при спазване на националните и съюзните разпоредби относно защитата на данни. В това отношение Информационната система за вътрешния пазар

(ИСВП)¹⁴ може да улесни административното сътрудничество между държавите членки.

Редица проблеми на пазара на хазартни игри по интернет са от трансграничен характер и причините им често са извън ЕС, поради което сътрудничеството в рамките на Съюза не е достатъчно за тяхното решаване. За да координира мерки и да насърчава инициативи, насочени към държави извън ЕС, Комисията, съвместно с държавите членки, ще набележи въпроси, които следва да се обсъждат с трети държави и ще се стреми да задълбочи диалога с тях.

2.2.3. Осигуряване на ефикасно правоприлагане на национално равнище

Ефикасното правоприлагане на националните нормативни уредби от страна на държавите членки, основна предпоставка за което е съответствието със законодателството на ЕС, е от особено значение за постигане на целите от обществен интерес, набелязани в тяхната политика по отношение на хазартните игри. То зависи, наред с останалото, от стабилната организационна структура и пълния набор от правомощия, предоставени на националния орган за надзор върху хазартните игри, от адекватното административно сътрудничество с останалите регулаторни органи и от подходящите инструменти за правоприлагане.

Превантивните правоприлагащи мерки имат за цел да се намали първоначалният контакт на гражданите с предлагането на трансгранични услуги в областта на хазартните игри по интернет, които не са в съответствие с действащото законодателство на приемащата държава членка („нелицензирани услуги“)¹⁵, да се гарантира спазването на националните разпоредби във връзка с хазартните игри и на общите принципи, като образованието и осведомеността на участника, да се разберат мотивите, които ръководят избора и поведението на играчите, и да се стимулира отговорното поведение от страна на организаторите. Правоприлагащите мерки *в отговор на конкретен проблем*, каквито са например ограничаването на достъпа до уебсайтове, където се предлагат нелицензирани услуги в областта на хазартните игри, или блокирането на плащания между играчите и нелицензираните организатори на хазартни игри, имат както определени предимства, така и някои недостатъци. Тези мерки също трябва да бъдат подложени на внимателна оценка от гледна точка на гарантирането на основните права и свободи според ДФЕС. Уточняването на

¹⁴ Регламентът относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар (въз основа на Предложение на Комисията СОМ(2011) 522 окончателен) се очаква да бъде официално приет от Европейския парламент и от Съвета през септември/октомври 2012 г. Той ще даде възможност да стартират пилотни проекти за изпитване на ИСВП за нуждите на административното сътрудничество, включително обмена на лични данни, във всяка област на единния пазар, при условие че е налице правно основание за такъв обмен.

¹⁵ Фактът, че дадени услуги в областта на хазартните игри не са лицензирани в приемащата държава членка, не означава, че те не са лицензирани в държавата членка по произход или в други приемащи държави членки.

установените процедури може да бъде от полза за мерките в отговор на конкретен проблем, съгласно които онлайн посредниците, на чиито уебсайтове се предлагат незаконни хазартни игри, са задължени да предприемат някакви действия (да отстранят предложението от уебсайта или да блокират достъпа на потребителите от определени държави членки до него). Комисията подготвя хоризонтална инициатива за процедури по предупреждаване и предприемане на действия, с която ще се внесе необходимата яснота в това отношение. Сътрудничеството може да бъде задълбочено и чрез мрежата, създадена с Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, която позволява трансгранични мерки по правоприлагане¹⁶.

ОСНОВНИ МЕРКИ

Комисията

- ще подпомага административното сътрудничество между регулаторните органи в областта на хазартните игри и до 2013 г. ще проучи по какъв начин обменът на информация и сътрудничеството между държавите членки могат да бъдат обхванати от Регламента относно ИСВП,
- ще засили обмена на информация и най-добри практики относно правоприлагащите мерки и ще проучи ползите и евентуалните ограничения, свързани с правоприлагащите мерки в отговор на конкретен проблем, каквито са например блокирането на плащания и на достъпа до уебсайтове на равнище ЕС,
- ще внесе яснота относно процедурите за предупреждаване и предприемане на действия по отношение на незаконно съдържание, хоствано в ЕС чрез онлайн посредници¹⁷,
- ще започне диалог с трети държави по въпросите на регламентирането.

Държавите членки се приканват

- да създадат регулаторни органи в областта на хазартните игри и да им предоставят ясно определени правомощия, както и да осигурят сътрудничество с други съответни компетентни органи,
- да проучат начините за осведомяване на потребителите за предлаганите лицензирани хазартни игри, за да се насочи търсенето към законния пазар.

2.3. Защита на потребителите и гражданите

В рамките на ЕС съществува съгласие между държавите членки по отношение на целта, свързана със защитата на гражданите, макар възприетите от тях законодателни и технически подходи за постигането на тази цел да се различават. Това налага в ЕС да се

¹⁶ Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (Регламент за сътрудничество в областта на защита на потребителите).

¹⁷ За повече информация вж. http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

вземат подходящи мерки, чрез които: 1) да се предпазят потребителите от нерегламентирани и потенциално вредни оферти; 2) да се предотврати достъпът на малолетни и непълнолетни лица до игрални съоръжения за хазарт; 3) да се защитят други уязвими групи от населението и 4) да се предотврати появата на свързани с хазарта смущения¹⁸ в поведението. В рамките на вътрешния пазар всички граждани следва да се ползват с висока степен на обща защита.

Като напълно зачита правото на всяка държава членка да определя нормативната уредба на услугите в областта на хазартните игри, Комисията смята, че разработването и предлагането на лицензирани хазартни игри ще бъде от полза за убеждаването на потребителите да не участват в други хазартни игри. Лицензираните организатори на хазартни игри следва да предлагат достатъчно привлекателни продукти, тъй като при отсъствието на надеждна и устойчива алтернатива потребителите ще продължат да прибягват към нерегламентирани уебсайтове за хазартни игри с потенциално вреден ефект.

2.3.1. Стремез към постигане на висока степен на защита на равнище ЕС

Предполага се, че в хазартни игри по интернет участват около 6,84 милиона европейски потребители¹⁹. В една трансгранична по своя характер среда те трябва да имат възможност да правят своя избор въз основа на добра осведоменост и да разпознават кои хазартни игри са лицензирани. Когато са претрупани с информация, потребителите разчитат на етикети²⁰. Поради това Комисията насърчава публикуването на данните за съответните регулаторни органи на видно място на уебсайтовете на организаторите на хазартни игри, както и повишаването на степента на осведоменост на потребителите.

Редица държави членки имат опит в защитата на потребителите в онлайн среда. В сектора на хазартните игри също са натрупани ценни експертни познания и са разработени подходи за саморегулация в подкрепа на социално отговорен хазарт. Предлаганите мерки изискват усилия от всички заинтересовани страни. Необходимо е да се постигне равновесие, така че мерките за защита на потребителите да не принуждават играчите да прибягват към по-привлекателни оферти на нерегламентирани уебсайтове.

Общият набор от принципи, разработени на равнище ЕС, следва да се насочи към осигуряване на висока степен на защита на потребителите. Тези принципи трябва да включват ефективна и ефикасна регистрация на играчите, проверка на възрастта и проверки на самоличността — особено при парични трансакции, проверки на действителното състояние (активност в потребителския профил, предупредителни

¹⁸ Напр. проблемно комарджийство, патологично комарджийство, прекомерно комарджийство.

¹⁹ По данни на H2 Gambling Capital.

²⁰ Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа, COM(2012) 225 окончателен.

сигнали, обаждания на телефонни линии за помощ), политика за непредоставяне на кредит, защита на финансовите средства на играчите, възможности за налагане на самоограничения (ограничения по отношение на времето и финансовите средства, изключване), обслужване на потребителите и ефикасно разглеждане на жалби²¹.

Като първа крачка в тази насока Комисията ще изготви препоръка относно общата защита на потребителите.

2.3.2. Осигуряване на защита на малолетните и непълнолетните лица

Защитата на малолетните и непълнолетните лица трябва да бъде приоритет, най-малко поради факта, че в Европа 75 % от подрастващите на възраст 6—17 години използват интернет²². Превантивните предпазни мерки следва да се насочат към възпрепятстване на достъпа на малолетни и непълнолетни лица до хазартни игри по интернет. Ето защо с препоръката следва да се насърчат регулаторните органи да предоставят достатъчно средства за проверка на възрастта и осигуряване на контрол от страна на организаторите. На уебсайтовете за хазартни игри следва да има ясно обозначение „Участието на малолетни и непълнолетни лица в хазартни игри е забранено“ и да се предоставя информация относно прилагането на мерки за проверка на възрастта. Този вид мерки следва да се допълват от по-мощни усилия, като повишаване на осведомеността на родителите за рисковете при хазартните игри по интернет и използване в домашни условия на софтуер за филтриране на достъпа до уебсайтове. В допълнение всички организатори на хазартни игри следва да извършват дейността си с подobaващата отговорност.

2.3.3. Насърчаване на отговорната реклама

Отговорната реклама е необходима за осведомяване на гражданите, че: 1) при хазартните игри се прилагат възрастови ограничения; 2) хазартните игри могат да бъдат опасни, ако към тях се подхожда безотговорно; и 3) те са свързани с финансови, социални и здравни рискове. Не всички държави — членки на ЕС, имат специална нормативна уредба на рекламата на услуги в областта на хазартните игри по интернет. В някои от тях в тази сфера действат специални кодекси за етично поведение. В секторите на хазартните игри и на рекламата се практикува саморегулиране. Необходимо е всички граждани на ЕС да бъдат информирани в достатъчна степен както за избора, който правят, така и за рисковете, свързани с хазартните игри.

Комисията ще изготви препоръка относно отговорната реклама на хазартни игри, за да се гарантира, че лицензираните в дадена държава членка организатори рекламират хазартни игри по социално отговорен начин и предоставят на потребителите

²¹ Съгласно предложенията за Директива за алтернативно разрешаване на потребителски спорове и Регламент за онлайн решаване на потребителски спорове:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

²² Европейска стратегия за по-добър интернет за децата, COM(2012) 196 окончателен.

необходимата информация. За да бъде тази препоръка максимално ефикасна, в определянето на нейния обхват и в разработването ѝ ще бъдат поканени да участват както държавите членки, така и представителите на горепосочените сектори. На държавите членки ще бъде препоръчано да предвидят адекватни санкции за нарушения или неспазване. Препоръката ще допълни Директивата относно нелоялните търговски практики²³.

2.3.4. Предотвратяване на проблемното комарджийство или пристрастяването към хазарта

Отговорите по Зелената книга дават основание да се предполага, че около 0,5—3 % от населението в ЕС страдат от смущения в поведението, свързани с хазарта. Невинаги са на разположение данни за вида на тези смущения, както и за честотата на разпространението им. Съществуващите изследвания не представляват достатъчна база за неоспорими заключения. Необходимо е по-задълбочено познаване на: 1) използваните определения; 2) детерминантите (например, преследване на печалби/загуби, търговски съобщения, достъпност, честота); 3) причинно-следствените връзки между видовете хазартни игри/залози; 4) адекватността на превантивните инструменти (например, предупредителни сигнали, самоограничения, ограничаване на някои игри/залози) и 5) вида на необходимото лечение.

Понастоящем Комисията се стреми да събере нужната информация чрез съфинансирания от ЕС научноизследователски проект „Пристрастеност и начин на живот в съвременна Европа — преосмисляне на видовете пристрастеност“²⁴, в чиито рамки, наред с останалото, се събират данни, класифицират се видовете пристрастяване, анализират се техните детерминанти и преходът към зависимост, представя се опитът в овладяването на пристрастяванията и се предоставят обобщени данни за мащаба на проблема в ЕС. Въз основа на междинните доклади, които ще бъдат изготвени по този проект, Комисията ще обсъди инициативи за политика за научни изследвания в областта на свързаните с хазарта смущения в поведението, включително тяхното диагностициране и лечение.

ОСНОВНИ МЕРКИ

²³ Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО и Регламент (ЕО) № 2006/2004.

²⁴ Петгодишен интердисциплинарен проект (2011—2015 г.), финансиран по линия на Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие. Целта на проекта е да се изследват пристрастеността и начинът на живот в Европа. За допълнителна информация вж. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

Комисията

- през 2013 г. ще приеме препоръки относно общата защита на потребителите и отговорната реклама на хазартни игри,
- чрез Програмата за по-безопасен интернет²⁵ и Механизма за свързване на Европа²⁶ ще подпомогне разработването на базисни показатели за средствата за родителски контрол и изпитването на тези средства с цел усъвършенстване на системите за възрастова категоризация и класификация на интернет съдържанието,
- в рамките на проекта EU NET ADB²⁷ през 2012 г. ще извърши оценка на препоръките във връзка с пристрастяването към хазартни игри по интернет сред подрастващите в ЕС,
- през 2014 г. ще докладва за дейността на работните групи по проекта „Пристрастеност и начин на живот в съвременна Европа — преосмисляне на видовете пристрастеност“ и ще направи оценка на резултатите от техните изследвания,
- в рамките на проучването за наблюдение на потребителския пазар през 2013 г. ще започне да оценява ефективността на услугите в областта на хазартните игри по интернет.

Държавите членки се приканват

- да интензифицират инициативите за повишаване на осведомеността относно рисковете, свързани с хазартни игри и с нерегламентирани оферти за хазартни игри,
- да подобряват сътрудничеството между органите за надзор върху хазартните игри и организациите на потребителите,
- да увеличават предлагането и използването на практики за безопасност в интернет за деца и младежи, за да предотвратят достъпа им до уебсайтове с хазартни игри,
- да извършват проучвания и да събират данни за смущенията в поведението, свързани с хазартни игри.

2.4. Предотвратяване на измами и на изпиране на пари

Основната цел на държавите членки във връзка с обществения ред е предотвратяването на измами и на изпиране на пари при хазартни игри. Измамите с кредитни карти и кражбите на банкови данни се смятат за най-разпространените престъпления, свързани с хазартните игри по интернет, които могат да се използват за изпиране на пари от

²⁵ Решение № 1351/2008/ЕО за създаване на многогодишна програма на Общността за защита на децата при използване на интернет и други комуникационни технологии.

²⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа, COM(2011) 665.

²⁷ Целта на този проект е да се анализират разпространението и детерминантите на пристрастяването към интернет сред подрастващите в Европа.

незаконни дейности. Тези престъпления често имат трансграничен характер и са свързани с организираната престъпност.

Органите на държавите членки, както и лицензираните организатори на хазартни игри, са изправени пред редица предизвикателства пред ефективното прилагане на механизми за борба с измами и изпиране на пари. Ефикасен отпор може да им се даде чрез международно сътрудничество и съгласуване, например чрез структурирано сътрудничество между национални органи за надзор върху хазартните игри, национални полицейски органи и международни правоприлагащи органи. Във връзка с Препоръката относно общата защита на потребителите в подходяща степен следва да се обсъдят превантивни и защитни мерки, които са приложими и в борбата срещу изпирането на пари (например, забраната да се отчита загуба без посочване на името). Необходимо е също така представителите на съдебната власт да бъдат подходящо обучени за решаване на проблемите, свързани с измами и изпиране на пари при хазартни игри.

2.4.1. Разширяване на мерките за борба с изпирането на пари

По отношение на свързаните с хазарта дейности Директивата срещу изпирането на пари²⁸ понастоящем се прилага само за казината. Някои държави членки вече разшириха обхвата на директивата, така че той да включи и други видове хазартни игри. Отделни лицензирани организатори използват средства като проверка на самоличността на клиентите, създаване на потребителски профили и наблюдение на плащанията. За да се създадат условия на равнопоставеност за всички организатори на хазартни игри и да се гарантира сходно ниво на защита в държавите членки, е необходимо посочената директива да се прилага спрямо всички услуги в областта на хазартните игри.

При преразглеждането на директивата Комисията ще обсъди възможността в нейния обхват да се включат всички видове хазартни игри, като същевременно се гарантира спазването на принципа на пропорционалност.

2.4.2. Борба с кражбите на самоличност и с други форми на киберпрестъпност

От проведената обществена консултация стана ясно, че най-честият вид измама при хазартните игри е кражбата на самоличност. Изглежда, обаче, че това отразява една обща тенденция, а именно — нарастващата заплаха, която кражбите на самоличност и другите форми на киберпрестъпност представляват за извършването на услуги по интернет. Понастоящем Комисията се занимава с тези проблеми в рамките на политиката си за борба с киберпрестъпността, която включва и неотдавнашното

²⁸ Директива 2005/60/ЕО за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

предложение за създаване на Европейски център за борба с киберпрестъпността²⁹. За да гарантира, че набелязаните в тази връзка решения допринасят за по-голямата безопасност на услугите в областта на хазартните игри по интернет, Комисията ще поощрява обмена на опит и добри практики в борбата срещу киберпрестъпността в експертната група по проблемите на хазартните игри, както и сътрудничеството с Европейския център за борба с киберпрестъпността, когато това е целесъобразно.

2.4.3. Гарантиране на сигурността на игралното оборудване

При разглеждането на заявления за издаване на лицензи за дейности в областта на хазартните игри компетентните органи на държавите членки обикновено изискват сертифициране на оборудването, в това число и на софтуера, за хазартни игри по интернет. С цел в ЕС да се осигури сходно равнище на сигурност при хазартните игри по интернет, да се намали административната тежест, произтичаща от различията между националните процедури за сертифициране, както и по целесъобразност да се предостави възможност за оперативна съвместимост, Комисията ще проучи какви биха били ползите от евентуално въвеждане на стандарт на ЕС за сертифициране на оборудване за хазартни игри.

ОСНОВНИ МЕРКИ

Комисията

- през 2012 г. ще обсъди разширяването на обхвата на Директивата срещу изпирането на пари, така че да се включат всички видове хазартни игри,
- в рамките на политиката си за борба с киберпрестъпността ще поощрява обмена на опит и добри практики в експертната група по проблемите на хазартните игри, както и сътрудничеството с Европейския център за борба с киберпрестъпността, когато това е целесъобразно,
- през 2013 г. ще проучи възможността за въвеждане на стандарт на ЕС за оборудване, в това число софтуер, за хазартни игри.

Държавите членки се приканват

- да насърчават обучението на представителите на съдебната власт по проблемите, свързани с измами и пране на пари при хазартни игри.

²⁹ Борбата с престъпността в дигиталната ера: създаване на Европейски център по киберпрестъпност (СОМ(2012) 140 окончателен).

2.5. Гарантиране на почтеността на спорта и предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания

Манипулирането на резултати от спортни състезания, свързани със залагания, е особен вид измама, която противоречи на интересите на спортните организации, спортистите, участниците в залаганията (потребителите) и лицензираните организатори на хазартни игри. То е в разрез с принципа на честно съревнование, залегнал в целите на дейността на ЕС в областта на спорта (чл. 165 от ДФЕС). За справянето с този проблем е необходимо съгласуване на усилията на органите от обществения сектор, спортните организации и организаторите на хазартни игри³⁰. В ЕС действат редица механизми за регулация (условия за издаване на лицензи за организиране на хазартни игри, устави на спортни федерации) и саморегулация (кодекси за етично поведение), както и образователни кампании, разпоредби по отношение на конфликта на интереси, системи за наблюдение на залагания и предупредителни средства (подаване на сигнали за нередности, „горещи“ телефонни линии и др.). Заинтересованите страни си съдействат, но в ограничена степен. Очевидна е необходимостта на национално и международно равнище да се засили сътрудничеството между организаторите на залагания, спортните организации и компетентните органи, включително органите за надзор върху хазартните игри.

2.5.1. Поощряване на сътрудничеството между заинтересованите страни

Полезен инструмент в тази област са споразуменията за сътрудничество. Комисията насърчава по-нататъшното им развитие, което да включи всички заинтересовани страни (организатори на хазартни игри, спортни организации, регулаторни органи). С тези споразумения практически се улеснява създаването на национални звена за контакт, където участниците в борбата срещу манипулирането на резултати от спортни състезания могат да се срещат, да обменят информация и да съгласуват своите действия. Националните звена за контакт са съществен елемент от ефективното сътрудничество за решаване на европейско и световно равнище на проблемите, свързани с манипулирането на резултати от спортни състезания.

2.5.2. Разработване на мерки за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания

Подходите на държавите членки към финансирането на мерки за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания варират значително, като не може да се твърди, че някой от прилаганите понастоящем модели е по-ефективен от останалите.

³⁰ Вж. приетата на 20 септември 2012 г. в Никозия Декларация относно борбата с манипулирането на резултати от спортни състезания.

Комисията съвместно със заинтересованите участници ще разработи препоръка относно мерките за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания, приложими във всички държави и всички спортни дисциплини с цел: 1) да се насърчи по-ефективният обмен на изпитани методи за предотвратяване на манипулиране на резултати от спортни състезания, свързани със залагания, включително инициативи за повишаване на осведомеността и обучение на лицата, ангажирани в сферата на спорта; 2) да се гарантира, че спортните организации, организаторите на хазартни игри, свързани със залагания върху резултати от спортни състезания, и регулаторните органи се уведомяват взаимно за констатирани съмнителни дейности и предприети ответни мерки, включително събиране на надеждни данни относно мащаба на проблема; 3) да се въведат минимални разпоредби във връзка с конфликта на интереси, например забрана спортисти и спортни деятели да залагат върху резултати от спортни състезания и изключване на младежки състезания от залагания и 4) да се въведат „горещи“ телефонни линии и други механизми за докладване или за подаване на сигнали за нередности. За тази цел ще се организират специални работни срещи с участието на експерти по проблемите на хазартните игри.

2.5.3. Ефективно предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания

В проучването относно манипулирането на резултати от спортни състезания³¹ се констатира, че това деяние се смята за наказуемо във всички държави членки. Посочва се също така, че инкриминирането на нарушения в областта на спорта не е довело непременно до по-добро правоприлагане или до намаляване на съмнителните случаи. Основните пропуски при наказателното преследване на манипулирането на резултати от спортни състезания са по-скоро от оперативен характер и инициативите на равнище ЕС следва да се насочат към засилено прилагане на правилата за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания.

Комисията участва в работата на Съвета на Европа по създаването на конвенция за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания. Целта на тази конвенция е на националните системи да се предоставят инструменти, експертен опит и ресурси за справяне с този проблем.

2.5.4. Насърчаване на международното сътрудничество

Комисията ще използва част от средствата, налични по линия на подготвителното действие от 2012 г. „Европейски партньорства в областта на спорта“³², за да започне изпитателни проекти, насочени към насърчаване на международното сътрудничество за предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания. Тя ще продължи освен това да си сътрудничи с Международния олимпийски комитет (МОК)

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

и със Съвета на Европа, които разработиха и предложиха мерки за решаване на този проблем в световен мащаб³³. Комисията ще проучи възможността запазването на почтеността на спорта и борбата с манипулирането на резултати от спортни състезания да се включат в обсъждания с трети държави и с компетентни международни организации в областта на спорта.

ОСНОВНИ МЕРКИ

Комисията

- ще приеме през 2014 г. препоръка относно най-добрите практики за предотвратяване и борба с манипулирането на резултати от спортни състезания, свързани със залагания,
- ще участва в работата на Съвета на Европа за евентуално приемане на конвенция за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания,
- ще насърчава международното сътрудничество и диалога за предотвратяване на манипулирането на резултати от спортни състезания.

Държавите членки се приканват

- да създадат национални звена за контакт, които да обединят всички заинтересовани страни, участващи в борбата срещу манипулирането на резултати от спортни състезания,
- да предоставят на националните съдебни и административни органи инструменти, експертен опит и ресурси за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания,
- да обсъдят устойчиво финансиране на мерките за запазване на почтеността на спорта.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За преодоляването на правните и техническите предизвикателства в сектора на хазартните игри по интернет са нужни сериозни и ефективни действия. Мерките, набелязани в настоящото съобщение, представляват цялостна стратегия за справяне с тези предизвикателства.

Европейската комисия ще си сътрудничи с Европейския парламент, държавите членки и всички заинтересовани страни за своевременното осъществяване на тези мерки. През 2012 г. тя ще свика първата среща на експертната група по проблемите на хазартните

³³ CM/Rec(2011)10, Препоръки на МОК за борба с манипулирането на резултати от спортни състезания, 2 февруари 2012 г.

игри и ще започне диалог с всички заинтересовани страни. През 2013 г. ще бъде организирана конференция на заинтересованите страни.

Европейската комисия ще анализира изпълнението на настоящото съобщение и прилагането на мерки от страна на държавите членки и заинтересованите страни. В двегодишен срок от неговото приемане тя ще изготви и публикува доклад за постигнатия напредък, в който ще направи оценка на това, дали предприетите мерки са достатъчни, по-специално с оглед на по-ефективната защита на потребителите и предотвратяването на манипулирането на резултати от спортни състезания, дали осигуряват подходяща съюзна нормативна уредба по отношение на хазартните игри по интернет, или на равнище ЕС са необходими допълнителни законодателни мерки.