



## Notat

18. december 2012  
J.nr. 08-0198095

# Supplerende grundnotat om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil (KOM(2012) 596).

## 1. Resumé

*Kommissionen har den 20. oktober 2012 fremsendt en meddelelse benævnt "Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil" til Rådet. Meddelelsen er en opfølgning på Kommissionens grøn bog om onlinespil, som var i høring i 2011. Meddelelsen fokuserer på tiltag på 5 områder, hvor der oplystes en række initiativer – nogle, som Kommissionen vil tage, og andre, som medlemsstaterne opfordres til at tage.*

*Overordnet set har tiltagene til hensigt at skabe et bedre regelsæt for onlinespilletjenester i EU og bane vej for et udbygget samarbejde mellem medlemsstaternes reguleringsmyndigheder.*

*Kommissionen vil i 2012 oprette en ekspertgruppe med repræsentanter for medlemsstaterne, som bl.a. skal rådgive og bidrage med ekspertise i forbindelse med udarbejdelse af EU-initiativer.*

*Meddelelsen indeholder ikke umiddelbart forslag, der påvirker dansk ret.*

*Fra dansk side er vi positive overfor øget juridisk klarhed for behandlingen af onlinespilletjenester i EU og et udbygget samarbejde mellem medlemsstaterne. Forbrugerbeskyttelse, bekæmpelse af svig, hvidvask af penge samt aftalt spil (match-fixing) er ligeledes vigtige danske prioriteter. Fra dansk side hilses meddelelsen derfor velkommen, og vi vil arbejde konstruktivt i forbindelse med de tiltag, som Kommissionen nævner i meddelelsen.*

## 2. Baggrund

Kommissionen udsendte 24. marts 2011 en grøn bog om online spil i det indre marked. Baggrunden for grønbogen var, at den teknologiske udvikling skaber et stadigt øget online spil med deraf følgende grænseoverskridende problemstillinger på spillemarkedet, som blandt andet er karakteriseret ved forskellige former for regulering m.v. i medlemslandene. I grønbogen stillede Kommissionen en række spørgsmål i relation til online spil. Grønbogen blev af Kommissionen sendt i bred høring. Der indkom næsten 260 høringssvar, herunder et fra den danske regering, jf. Europaudvalget 2011 KOM(2011)0128 Bilag 4 og SAU alm. del. 2010-11bilag 268.

Meddelelsen "mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil" er Kommissionens opfølgning på grønbogen.

### 3. Formål og indhold

Meddelelsen indeholder forslag til relevante foranstaltninger vedrørende en række forskellige forhold med det formål at skabe større juridisk klarhed og udarbejde politikker på spilleområdet for derigennem at tackle udfordringerne i EU på området for onlinespilletjenester. Tiltagene fokuserer på følgende fem prioriterede aktionsområder:

1. Overensstemmelse mellem nationale reguleringsrammer og EU-lovgivningen.
2. Forbedring i forbindelse med tilsyn, administrativt samarbejde og effektiv håndhævelse.
3. Beskyttelse af forbrugere og borgere, mindreårige og sårbare grupper.
4. Forebyggelse af svig og hvidvaskning af penge.
5. Sikring af sportens integritet og forebyggelse af aftalt spil.

Kommissionen vil i 2012 oprette en ekspertgruppe med repræsentanter for medlemsstaterne, som skal udveksle erfaringer og eksempler på god praksis samt rådgive og bidrage med ekspertise i forbindelse med udarbejdelse af EU-initiativer.

Kommissionen vil evaluere gennemførelsen af meddelelsen, herunder medlemslandenes og de berørte parters anvendelse af foranstaltningerne, i en statusrapport, som offentliggøres senest to år efter vedtagelsen af meddelelsen. I rapporten vil Kommissionen foretage en vurdering af, om foranstaltningerne tilvejebringer et passende EU-regelsæt for onlinespil, eller om der skal træffes yderligere, og om nødvendigt lovgivningsmæssige, foranstaltninger på EU-niveau.

#### Ad 1. Overensstemmelse mellem nationale reguleringsrammer og EU-lovgivningen.

Der er stor forskel på, hvordan onlinespil er reguleret i de forskellige medlemsstater. Nogle medlemsstater forbyder onlinespil, andre har monopolordninger, og endelig har et stigende antal medlemslande indført licensordninger.

Alle nationale ordninger skal være i overensstemmelse med EU-lovgivningen. EU-Domstolen har gennem en række domme opstillet generelle retningslinjer for fortolkningen af det indre markeds grundlæggende frihedsrettigheder på spilleområdet.

Kommissionen vil:

- fremskynde afslutningen af sin vurdering af nationale bestemmelser i forbindelse med verserende traktatbrudssager og klager og om nødvendigt træffe foranstaltninger til håndhævelse.

## Ad 2. Forbedring i forbindelse med tilsyn, administrativt samarbejde og effektiv håndhævelse.

Det understreges i meddelelsen, at for at kunne tackle udfordringerne på onlinespilleområdet er det nødvendigt, at medlemslandene har kompetente reguleringsmyndigheder, som kan samarbejde med myndighederne i andre lande, og som tager effektive håndhævelsesmetoder i brug.

Kommissionen opfordrer derfor medlemslandene til:

- at oprette reguleringsmyndigheder på spilleområdet og give dem entydige kompetencer samt sikre samarbejde med andre relevante nationale myndigheder.

I rapporten anføres, at øget administrativt samarbejde er en forudsætning for at kunne tackle de nuværende og grænseoverskridende udfordringer for onlinespil. Det vil kunne hjælpe medlemslandene i forbindelse med håndhævelse af regler og lette administrative byrder for myndighederne fx i forbindelse med godkendelsesprocesser og tilsyn med operatører.

Forudsætningen for et vellykket samarbejde er en fælles forståelse af de områder, inden for hvilke der kan udveksles oplysninger. Der skal endvidere findes en passende struktur, som kan dække myndighedernes operationelle behov. Det første skridt imod samarbejde er udveksling af generelle informationer og eksempler på bedste praksis. Det næste skridt bliver, at Kommissionen gennem dialog med medlemslandene undersøger mulighederne for et mere struktureret samarbejde gennem fx informationssystemet for det indre marked (IMI).

Flere grænseoverskridende problemer på onlinespillemarkedet har oprindelse uden for EU.

Mange initiativer omkring samarbejde indebærer udveksling og behandling af persondata. Det anføres i meddelelsen, at det er vigtigt, at de gældende EU-bestemmelser om databeskyttelse overholdes.

Det er endvidere vigtigt, at medlemslandene kan håndhæve den nationale lovgivning. I meddelelsen anføres, at der er forbyggende håndhævelsesforanstaltninger, som har til formål at begrænse spillernes indledende kontakt med ikke nationalt godkendte tilbud på tværs af grænserne – sådanne foranstaltninger kan være undervisning og information rettet mod spillerne og tilskyndelse til ansvarlig adfærd hos operatørerne. Herudover er der mere afhjælpende foranstaltninger, herunder begrænsning af adgang til websider eller blokering af betalinger fra spillerne. Det anføres, at sidstnævnte foranstaltninger kan have både fordele og ulemper og bør undersøges nærmere.

Kommissionen vil som det vigtigste:

- lette det administrative samarbejde mellem myndighederne på spilleområdet og undersøge de muligheder, som forordningen om IMI

giver for udveksling af informationer/samarbejde mellem medlemslandene inden udgangen af 2013

- indlede en dialog med tredjelande om regulering
- fremme udveksling af informationer og eksempler på bedste praksis vedrørende håndhævelsesforanstaltninger og undersøge fordele og eventuelle begrænsninger med sådanne foranstaltninger
- afklare procedurerne for anmeldelse og tiltag i forbindelse med indhold, som ikke er godkendt, og som onlinemellemed i EU er vært for.

Medlemslandene opfordres til at:

- undersøge mulighederne for at informere forbrugerne om godkendte tilbud for at styre efterspørgslen i retning af det legale marked.

### Ad 3, Beskyttelse af forbrugere og borgere, mindreårige og sårbare grupper.

Det skønnes, at ca. 6,84 millioner forbrugere i Europa deltager i onlinespil, 75 pct. af alle 6-17 årige i Europa bruger internettet, og 0,5-3 pct. af befolkningen i EEU lider af en eller anden form for ludomani.

I meddelelsen anføres, at det er vigtigt at have foranstaltninger, der

- 1) får forbrugerne væk fra ikke regulerede tilbud, som potentielt er skadelige
- 2) beskytter mindreårige mod adgang til spillefaciliteter
- 3) forhindrer spilrelaterede sygdomme i at opstå.

Den findes en del eksisterende programmer m.v., som fokuserer på forbrugerbeskyttelsesaspekter. ALICE RAP, der fokuserer på forskning i afhængighed, Safe Internet Programme, som er et fællesskabsprogram til beskyttelse af børn, der bruger internet og andre kommunikationsteknologier, EU NET ADB, der forsker i vanedannende internetbrug og internetmisbrug blandt unge. Kommissionen vil støtte disse programmer og vurdere deres resultater.

Det anføres endvidere, at det er vigtigt for godkendte operatører, at de kan tilbyde tilstrækkeligt attraktive produkter, for uden troværdige og bæredygtige tilbud vil forbrugerne benytte sig af spillewebsteder, der ikke er omfattet af reguleringen, med eventuelle skadelige virkninger som følge.

Kommissionen vil som det vigtigste:

- vedtage henstillinger om fælles forbrugerbeskyttelse og ansvarlige reklamer på spilleområdet i 2013
- støtte benchmarking og afprøvning af forældrekontrolredskaber via et eksisterende program for sikkert internet og et program for forbedring af systemer til aldersmærkning og indholdsclassificering
- vurdere henstillinger om spillerelateret internetmisbrug blandt unge via EU NET ADB i 2012
- aflægge rapport om de relevante arbejdsgrupper under ALICE RAP i 2014 og foretage en vurdering af disse forskningsresultater

- vurdere markedsresultaterne for onlinespiljetjenester, som er omfattet af undersøgelsen af forbrugermarkeder (Consumer Market Monitoring Survey) fra 2013.

Medlemslandene opfordres til at:

- styrke information og forestå oplysningskampagner om de risici, der er forbundet med spilleaktiviteter, og tilbud, der ikke er omfattet af regulering
- forbedre samarbejdet mellem reguleringsmyndigheder på spilleområdet og forbrugerorganisationer
- øge tilgængeligheden og brugen af onlinesikkerhedsforanstaltninger for børn og unge, som skal forhindre dem i at få adgang til spillewebsteder
- fortage undersøgelser og indsamle data om spilleproblemer.

#### Ad 4. Forebyggelse af svig og hvidvaskning af penge.

I meddelelsen anføres, at med hensyn til den offentlige orden er det medlemslandenes vigtigste målsætning at forebygge svig på spilleområdet og hvidvaskning af penge.

Den mest almindelige svig er i forbindelse med kreditkort og tyveri af personlige bankoplysninger, og onlinespil kan også bruges til hvidvaskning af penge.

Kommissionen vil som det vigtigste:

- overveje at udvide anvendelsesområdet for direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning til at omfatte alle former for spil i 2012 (i dag er kun kasinoer omfattet)
- i forbindelse med Kommissionens politik vedrørende internetkriminalitet opfordre til udveksling af erfaringer og god praksis inden for den tidligere nævnte ekspertgruppe på spilleområdet, samt til udveksling med det europæiske center til bekæmpelse af internetkriminalitet, hvis det er passende
- undersøge mulighederne for at indføre en EU-standard for spilleudstyr, herunder spillesoftware, i 2013.

Medlemslandene opfordres til at:

- fremme efteruddannelse af dommere og anklagere i spørgsmål vedrørende svig og hvidvaskning af penge på spilleområdet.

#### Ad 5. Sikring af sportens integritet og forebyggelse af aftalt spil.

Hverken sportsorganisationer, sportsfolk, spillere eller spilleoperatører har interesse i aftalt spil i forbindelse med væddemål. At løse problemer med aftalt spil kræver en fælles indsats fra alle disse parter og et øget samarbejde mellem dem. Samarbejdet skal være nationalt, på EU-plan og i internationalt regi.

Kommissionen vil som det vigtigste:

- vedtage en henstilling om bedste praksis i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af aftalt spil i forbindelse med væddemål i 2014

- deltage i Europarådets arbejde med en eventuel konvention vedrørende manipulation af sportsresultater
- fremme internationalt samarbejde og dialoger om forebyggelse af aftalt spil.

Medlemslandene opfordres til at:

- oprette nationale kontaktpunkter, hvor alle de relevante aktører, som er involveret i bekæmpelse af aftalt spil, kan mødes
- udstyre nationale rets- og administrationssystemer med redskaber, ekspertise og ressourcer til at bekæmpe aftalt spil
- overveje bæredygtig finansiering af foranstaltninger til sikring af sportens integritet.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Meddelelsen er sendt til Europa-Parlamentet, som endnu ikke har afgivet udtalelse.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmål om nærhedsprincippet er ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Meddelelsen indeholder ikke tiltag, som umiddelbart ændrer dansk lovgivning og praksis.

#### **7. Konsekvenser**

Meddelelsen har ingen umiddelbare konsekvenser for dansk lovgivning eller praksis.

#### **8. Høring**

Meddelelsen har med høringsfrist den 12. december 2012 været sendt til høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål samt Dansk Onlinespil (DOGA), HORESTA, Danske Spil A/S, Det Danske Klasselotteri A/S, Danmarks Idræts-Forbund (DIF), Dansk Boldspil-Union (DBU), Dansk Håndbold-Forbund (DHF), Spillerforeningen, Aktivkomiteen, Divisionsforeningen og Idrættens Analyseinstitut (Idan).

Følgende har anført, at de ikke har bemærkninger til meddelelsen:

Datatilsynet, Danske Revisorer (FSR) og Dansk Aktionærforening.

Nedenfor er kort refereret de indkomne bemærkninger fra høringen:

Dansk Idrætsforbund (DIF) anfører, at bekæmpelse af aftalt spil er vigtigt, og nævner i den forbindelse, at de offentlige myndigheder må gå forrest i forhold til at løfte bevisbyrden i sager om match-fixing.

DIF mener, at det er vigtigt, at den enkelte idræt får rettigheder til deres ”produkt” i forhold til spil på dette. I Frankrig er spilselskaberne forpligtet til at indgå aftale med idrætten angående brug af kampe. DIF mener, at Kommissionen bør lade sig inspirere af den franske model og initiere, at idrætten også får del af den gevinst, der genereres af spil på de respektive kampe.

Danske Handicaporganisationer (DH) anfører, at der skal stilles krav om, at både programmer og udstyr lever op til internationale og anerkendte standarder vedrørende tilgængelighed for personer med handicap.

Divisionsforeningen og DBU finder en ambitiøs og fælles indsats mod match-fixing vigtig. Det anføres, at det er centralt, at den enkelte sportsgren får rettigheder til anvendelse af resultaterne i forhold til væddemål, idet dette både vil gavne bekæmpelse af match-fixing og give en del af provenuet fra væddemålene til den sportsgren, som spiludbydere bruger. Divisionsforeningen og DBU mener ligesom DIF, at der kan tages udgangspunkt i den franske model.

Dansk Onlinespil (DOGA) roser Kommissionen for at tage skridt mod en harmonisering af reglerne for onlinespil i EU, men beklager dog, at der i første omgang ikke lægges op til en egentlig harmonisering af lovgivning, men alene en blødere tilgang. DOGA ser frem til, at Kommissionen tager retslige skridt mod lande, hvis lovgivning ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

DOGA opfordrer til, at eksperter fra spilindustrien inddrages i arbejdet med opfølgningen på meddelelsen. DOGA finder det særligt vigtigt, at der arbejdes på at reducere spiludbydernes administrative byrder i forbindelse med opnåelse af licenser i flere lande ved, at medlemslande udveksler oplysninger om allerede foretagne undersøgelser af udbydere, så dobbelt-kontrol undgås. DOGA opfordrer desuden til, at der arbejdes med at sikre fælles tekniske standarder for spiludstyr.

DOGA nævner endelig, at nogle sportsforbund har forsøgt at kæde match-fixing problemet sammen med et ønske fra forbundene om, at sporten skal have rettigheder til egne sportskampe og del af overskuddet på spil på disse kampe. DOGA tager afstand fra denne tanke og advarer imod, at sportsforbundene forsøger at kapitalisere på den alvorlige problemstilling omkring match-fixing, som kræver samarbejde mellem myndighederne, sporten og spilindustrien.

Dansk Standard (DS) støtter, at der i meddelelsen lægges op til, at standardisering af spiludstyr og spilsoftware kan bidrage til at reducere de administrative byrder og forbedre sikkerheden indenfor onlinespil. DS opfordrer til, at arbejdet med standardiseringer fremskyndes.

Det Danske Klasselotteri A/S ønsker afklaring af, om meddelelsen alene – som overskriften antyder – berører onlinespil, og om der kun er tale om liberaliserede onlinespil eller også monopolspil.

DI ITEK mener, at den danske oversættelse af det engelske ”online gambling” til ”onlinespil” er uheldig, idet onlinespil ordlydsmæssigt også omfatter spil, hvor der ikke spilles om penge. Meddelelsen omfatter kun onlinespil om penge.

DI ITEK finder det glædeligt, at Kommissionen tager udgangspunkt i Traktatens artikel 56 om frihedsrettigheder for udbud af spiltjenester. DI ITEK håber, at dette giver anledning til afskaffelse af den danske censur af spillesteder på nettet i form af internetblokering vis DNS-filter.

DI ITEK anser forbrugerbeskyttelse for vigtigt i forbindelse med alle tjenester på nettet – også udbud af onlinespil. DI ITEK anser det for fornuftigt at lave en mærkningsordning eventuelt suppleret med informationsaktiviteter om netsikkerhed.

DI ITEK mener, at markeds kræfterne skal have friere spil end i dag, og mener i den forbindelse, at licensordninger er skadelige for markedet og fordyrer produktet for forbrugerne. DI ITEK mener desuden, at certificering af software er ubegrundet.

DI ITEK anfører endeligt, at da området ikke adskiller sig væsentligt fra andre serviceprodukter i den elektroniske verden, er der ikke grund til at etablere en særlig reguleringsmyndighed på området.

HORESTA, der bl.a. repræsenterer Dansk Kasinoforening og Dansk Automat Brancheforening, finder det positivt, at der sættes fokus på det stærkt stigende onlinespil, som nødvendiggør en fornuftig regulering på området, samt at hele erhvervet reguleringsmæssigt sidestilles med onlinespil for at undgå konkurrenceforvridning.

HORESTA ser dog gerne en højere grad af fælles regulering af onlinespil end der lægges op til i meddelelsen, da det vil kunne betyde en større sidestilling mellem onlinespil og de i dag meget regulerede landbaserede spil. Fx bør onlinespil udbydere bidrage mere til arbejdet med forebyggelse og bekæmpelse af ludomani, sådan som de landbaserede spil i dag gør, og endvidere er det vigtigt af undgå, at unge under 18 år anvender onlinespil.

HORESTA finder det positivt, at der sættes fokus på administrativt samarbejde og udveksling af bedste praksis mellem landene. HORESTA støtter desuden nedsættelse af en ekspertgruppe og påpeger, at dennes succes afhænger af sammensætningen, og om Kommissionen efterfølgende tager gruppens anbefalinger til efterretning i kommende regulering.

HORESTA ser desuden frem til øget opmærksomhed omkring ansvarlig reklame, da den nuværende situation med onlinekasinoers reklamer for bonus(spil), må anses for uansvarlig i forhold til risikoen for ludomani og social ansvarlighed.

Danske Spil A/S finder, at Kommissionens meddelelse indeholder mange positive initiativer. Danske Spil A/S anbefaler, at spilorganisationer og



spiludbydere inddrages i den videre proces, herunder mulighed for at kommentere på udkast til henstillinger.

Danske Spil A/S anfører blandt andet, at håndhævelse af nationale regler er vigtig. Overtræder en spiludbyder, der opererer i flere lande, lovgivningen i ét medlemsland, bør dette få konsekvenser for udbyderen i samtlige EU-lande. Endvidere opfordres Skatteministeriet til at støtte initiativer mod ulovlige spiludbydere, herunder med regler om reklameforbud, internetblokering og betalingsblokering.

I forbindelse med ludomani anfører Danske Spil A/S, at man fra dansk side ikke bør afvente resultater fra forskningsprojektet ALICE RAP og de efterfølgende vurderinger af tiltag på den baggrund, men opfordrer Skatteministeriet til allerede i løbet af 2013 at gennemføre en ny ludomaniundersøgelse i Danmark.

Danske Spil A/S støtter tiltag imod match-fixing, herunder at der indføres krav til, at alle udbydere af sportspil forpligtes til at levere data til sportsforbundene, hvis de konstaterer unormal spilleadfærd. Danske Spil A/S foreslår, at såfremt en kamp har været berørt af match-fixing, bør sporten annullere kampen, som der dermed så ikke kan opnås gevinst på.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

På nuværende tidspunkt foreligger der ikke holdninger fra andre lande.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning.**

Reguleringen af spil, herunder onlinespil, er reguleret meget forskelligt i EU-landene. Imidlertid er online spil grænseoverskridende i natur, hvilket giver særlige udfordringer blandt andet i form af begrænsning af ulovligt udbud.

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen har påtaget sig et aktivt ansvar i relation til problemstillinger på online spillemarkedet. Fra dansk side er vi positive overfor øget juridisk klarhed for behandlingen af onlinespilletjenester i EU og et udbygget samarbejde mellem medlemsstaterne. Forbrugerbeskyttelse, bekæmpelse af svig, hvidvask af penge samt aftalt spil er ligeledes vigtige danske prioriteter. Fra dansk side hilses meddelelsen derfor velkommen, og vi vil arbejde konstruktivt i forbindelse med de tiltag, som Kommissionen nævner i meddelelsen.

Det er regeringens vurdering, at den nuværende danske spillelovgivning, som trådte i kraft den 1. januar 2012, er i overensstemmelse med EU-retten.

Det vurderes, at lovgivningen, kravene til spiludbydere og håndhævelsesmulighederne allerede efterlever hovedparten af opfordringerne til medlemslandene.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg og Skatteudvalg er tidligere orienteret om sagen med oversendelse af grund- og nærhedsnotat den 23. november 2012.