

P6_TA(2009)0097

Uczciwość gier hazardowych online

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie uczciwości gier hazardowych online (2008/2215(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 49 traktatu WE,
- uwzględniając Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączony do traktatu WE,
- uwzględniając prawo precedensowe ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich¹,
- uwzględniając dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym² („dyrektywa usługowa”),
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej³ (dyrektywa w sprawie medialnych usług audiowizualnych),
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego („dyrektywa o handlu elektronicznym”)⁴,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania brudnych pieniędzy i finansowania terrorystów⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie białej księgi na temat sportu⁶,
- uwzględniając pytanie ustne, skierowane przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów do Komisji Europejskiej w dniu 16 października 2006 r., a dotyczące gier hazardowych i zakładów sportowych na rynku wewnętrznym (O-0118/2006), a także

¹ Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05), UNIRE 2007 (C-260/04).

² Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

³ Dz.U. L 332 z 18.12.2007, s. 27.

⁴ Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1.

⁵ Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

⁶ Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0198.

uwzględniając debatę przeprowadzoną następnie w łonie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów w dniu 14 listopada 2006 r. oraz odpowiedź udzieloną przez członka Komisji,

- uwzględniając dokument informacyjny w sprawie hazardu online, koncentrujący się na kwestii uczciwości i kodeksie postępowania w zakresie gier hazardowych, przygotowany na potrzeby Parlamentu Europejskiego przez Europe Economics Research Ltd,
 - uwzględniając analizę usług w zakresie gier hazardowych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej z 14 czerwca 2006 r., przygotowaną na potrzeby Komisji przez Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego (SICL),
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (A6-0064/2009),
- A. mając na uwadze, że obecnie hazard online, którego wartość wyrażona dochodami brutto z tytułu gier hazardowych w 2004 r. wyniosła 2–3 mld euro, stanowi ok. 5% wartości całego rynku hazardowego w UE, co odnotowano we wspomnianej wyżej analizie SICL, a szybki wzrost wydaje się nieunikniony,
- B. mając na uwadze, że przychody pochodzące z działalności hazardowej, na którą pozwolenie wydał rząd, stanowią zdecydowanie najważniejsze źródło dochodów organizacji sportowych w wielu państwach członkowskich,
- C. mając na uwadze, że działalność hazardowa, w tym hazard internetowy, od dawna jest ściśle regulowana we wszystkich państwach członkowskich w oparciu o zasadę pomocniczości w celu ochrony konsumentów przed uzależnieniem i oszustwami, zapobieżenia praniu brudnych pieniędzy i innym przestępstwom finansowym, jak również ustawionym grom, a także celem zachowania porządku publicznego; mając na uwadze, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości zgadza się na ograniczenia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w świetle takich celów związanych z interesem ogólnym, jeżeli są proporcjonalne i niedyskryminacyjne,
- D. mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie wprowadziły różne ograniczenia w zależności od rodzaju usług hazardowych takich jak gry w kasynach, zakłady sportowe, loterie lub zakłady podczas wyścigów konnych; mając na uwadze, że większość państw członkowskich zakazuje prowadzenia gier w kasynach online, w tym również lokalnym operatorom, a znaczna liczba państw w taki sam sposób zakazuje działalności związanej z zawieraniem zakładów sportowych online i prowadzeniem loterii online,
- E. mając na uwadze, że działalność hazardową wyłączono z zakresu dyrektywy 2006/123/WE, dyrektywy 2007/65/WE oraz dyrektywy 2000/31/WE, a Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie możliwością deregulacji działalności hazardowej w swojej ww. rezolucji na temat białej księgi dotyczącej sportu,
- F. mając na uwadze, że państwa członkowskie poddały swoje tradycyjne rynki usług hazardowych regulacji z myślą o ochronie konsumentów przed uzależnieniem, oszustwami, praniem brudnych pieniędzy i ustawianiem zakładów; mając na uwadze, że osiągnięcie tych celów politycznych jest trudniejsze w sektorze usług hazardowych online,

- G. mając na uwadze, że Komisja wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego przeciwko państwom członkowskim w celu sprawdzenia, czy działania krajowe ograniczające transgraniczne świadczenie usług w zakresie hazardu online, zwłaszcza w zakresie zakładów sportowych, są zgodne z prawem wspólnotowym; mając na uwadze, że – co Komisja podkreśliła – postępowania te nie dotyczą kwestii istnienia monopoli lub loterii krajowych jako takich ani ogólnie nie mają wpływu na liberalizację rynków działalności hazardowej,
- H. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości rozpatruje obecnie coraz więcej kwestii prejudycjalnych związanych z sprawami dotyczącymi hazardu, co wyraźnie ukazuje brak jasności w odniesieniu do wykładni i stosowania prawa wspólnotowego w zakresie hazardu,
- I. mając na uwadze, że w kontekście niniejszej rezolucji w sprawie hazardu internetowego uczciwość oznacza zobowiązanie do zapobiegania nie tylko oszustwom i przestępstwom, lecz również hazardowi problematycznemu i z udziałem osób niepełnoletnich poprzez przestrzeganie zasad ochrony konsumentów i prawa karnego, a także poprzez zobowiązanie do ochrony zawodów sportowych przed nadmiernymi wpływami podmiotów oferujących zakłady sportowe,
- J. mając na uwadze, że hazard online łączy w sobie kilka czynników ryzyka związanych z formami hazardu budzącymi wątpliwości, takich jak m.in. łatwy dostęp do gier hazardowych, dostępność różnych gier i mniejsza liczba ograniczeń natury społecznej¹,
- K. mając na uwadze, że działalność związana z zawieraniem zakładów sportowych i innymi grami online rozwinęła się szybko i w sposób niekontrolowany (zwłaszcza działalność transgraniczna w internecie), a wszechobecne ryzyko, że gra będzie ustawiona, a także zjawisko zawierania zakładów o wystąpieniu określonych wydarzeń sportowych sprawiają, że sport jest szczególnie narażony na nielegalną działalność hazardową,

Przejrzysty sektor gwarantujący ochronę interesu publicznego oraz interesów konsumentów

1. podkreśla, że zgodnie z zasadą pomocniczości i orzecznictwem precedensowym Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie mają prawo regulować i kontrolować rynki gier hazardowych zgodnie z ich tradycją i kulturą w celu ochrony konsumentów przed uzależnieniem, oszustwami, praniem brudnych pieniędzy i ustawianiem gier sportowych, a także z myślą o ochronie struktur uzyskiwania środków finansowych, powstałych w oparciu o kulturę uprawiania hazardu, które pozwalają finansować działalność sportową i inne cele społeczne w państwach członkowskich; podkreśla, że wszystkie inne zainteresowane strony również skorzystałyby na prawidłowo monitorowanym i regulowanym rynku gier hazardowych; podkreśla, że podmioty oferujące możliwość uprawiania hazardu online muszą przestrzegać przepisów prawnych państwa członkowskiego, w którym świadczą swoje usługi i w którym zamieszkuje konsument;

¹ Opinia rzecznika generalnego Bota z dnia 14 października 2008 r. w sprawie C-42/07. Por. także wspomnianą wyżej analizę SICL, str. 1450. Profesor Gill Valentine, „Literature review of children and young people’s gambling” (przegląd literatury na temat zachowań dzieci i młodzieży w odniesieniu do gier hazardowych, zlecony przez brytyjską komisję zajmującą się problematyką hazardu, UK Gambling Commission), wrzesień 2008.

2. podkreśla, że usługi hazardowe należy uważać za bardzo specyficzny rodzaj działalności gospodarczej, a to ze względu na aspekty społeczne i związane z porządkiem publicznym oraz z opieką zdrowotną, gdzie konkurencja nie doprowadzi do lepszej alokacji zasobów, co z kolei jest powodem, dla którego hazard wymaga wielowarstwowego podejścia; podkreśla, że podejście oparte jedynie na rynku wewnętrznym nie jest odpowiednie w tej jakże drażliwej sferze, oraz zwraca się do Komisji z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi na opinie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do tej kwestii;
3. popiera prace rozpoczęte w Radzie podczas prezydencji Francji, dotyczące kwestii związanych z hazardem online i hazardem tradycyjnym oraz z zawieraniem zakładów; wzywa Radę do kontynuowania oficjalnych dyskusji na temat potencjalnego rozwiązania politycznego w zakresie zdefiniowania i rozwiązania problemów wynikających z hazardu online i wzywa Komisję do wsparcia tego procesu i przeprowadzenia badań oraz złożenia odpowiednich wniosków uznanych przez Radę za pożądane w celu osiągnięcia wspólnych celów w dziedzinie hazardu internetowego;
4. wzywa państwa członkowskie do ścisłej współpracy mającej na celu rozwiązanie problemów społecznych i dotyczących porządku publicznego, wynikających z możliwości uprawiania hazardu online w kontekście transgranicznym, takich jak uzależnienie od hazardu oraz niezgodne z prawem wykorzystywanie danych osobowych lub informacji zawartych na kartach kredytowych; wzywa instytucje UE do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi w zakresie walki ze wszelkimi niedozwolonymi lub nielegalnymi ofertami usług w dziedzinie hazardu online oraz do ochrony konsumenta i zapobiegania oszustwom; podkreśla potrzebę określenia wspólnego stanowiska w kwestii realizacji tych celów;
5. podkreśla, że podmioty będące regulatorami i operatorami powinny ściśle współpracować z innymi zainteresowanymi stronami działającymi na obszarze hazardu online np. podmiotami oferującymi gry hazardowe, organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, organizacjami sportowymi, stowarzyszeniami branżowymi i mediami, które wspólnie ponoszą odpowiedzialność za uczciwość hazardu online oraz informowanie konsumentów o ewentualnych negatywnych konsekwencjach gier hazardowych online;

Przeciwdziałanie oszustwom i innym formom przestępczości

6. zauważa, że działalność przestępczą taką jak pranie brudnych pieniędzy i szarą strefę w gospodarce można kojarzyć z działalnością hazardową oraz obawiać się jej wpływu na uczciwość wydarzeń sportowych; zauważa, że zagrożenie dla uczciwości sportu i zawodów sportowych ma ogromny wpływ na zainteresowanie udziałem w tych wydarzeniach na szczeblu lokalnym, a to z kolei w sposób decydujący wpływa na zdrowie publiczne i integrację społeczną; uważa, że jeżeli sport jest postrzegany jako pole do manipulacji w celu uzyskania korzyści majątkowych przez graczy, działaczy lub inne podmioty, zamiast być grą opartą na wartościach i zasadach, podejmowaną ku radości kibiców, może to skutkować utratą zaufania publicznego;
7. uważa, że rozprzestrzenianie się hazardu online zwiększa niebezpieczeństwo występowania nieuczciwych praktyk, takich jak oszustwa, ustawianie gier, nielegalne kartele hazardowe oraz pranie brudnych pieniędzy, ponieważ działalność w dziedzinie hazardu online można rozpocząć i zakończyć bardzo szybko, jak również w wyniku namnożenia się zagranicznych podmiotów oferujących tego typu usługi; wzywa Komisję, Europol oraz inne krajowe i międzynarodowe instytucje do prowadzenia dokładnego monitoringu w tej dziedzinie i

informowania o jego wynikach;

8. wyraża przekonanie, że ochrona uczciwego charakteru wydarzeń sportowych i zawodów wymaga współpracy między właścicielami praw sportowych, podmiotami oferującymi zakłady online i władzami publicznymi na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym;
9. wzywa państwa członkowskie do zadbania o to, aby organizatorzy zawodów sportowych, operatorzy oferujący zakłady i podmioty regulacyjne współpracowali ze sobą w celu podejmowania środków służących ograniczeniu zagrożeń wynikających z nielegalnego zawierania zakładów i ustawiania wyników wydarzeń sportowych, a także z myślą o wprowadzeniu praktycznych, uczciwych i trwałych ram regulacyjnych w celu ochrony uczciwości w sporcie;
10. podkreśla, że zakłady sportowe stanowią formę komercyjnego wykorzystywania zawodów sportowych i zaleca państwom członkowskim ochronę zawodów sportowych przed nieuprawnionym komercyjnym wykorzystywaniem, zwłaszcza poprzez uznanie prawa organizatorów zawodów i poczynienie ustaleń zmierzających do zapewnienia sprawiedliwych zysków finansowych z korzyścią dla sportu zawodowego i amatorskiego na wszystkich szczeblach; wzywa Komisję do przeanalizowania możliwości nadania praw własności intelektualnej (pewnego rodzaju „prawa do wizerunku¹”) w odniesieniu do zawodów sportowych ich organizatorom;

Ochrona konsumentów przed doznaniem szkody

11. jest zdania, że wszechobecne możliwości, jakie daje Internet w zakresie prywatnego oddawania się grom hazardowym online, których wyniki są udostępniane natychmiast, oraz możliwość grania o duże kwoty pieniędzy stwarza nowe zagrożenie w dziedzinie potencjalnego uzależnienia od hazardu; zauważa jednak, że pełny wpływ szczególnych form usług hazardowych oferowanych online na konsumentów nie jest jeszcze znany i powinien zostać zbadany bardziej drobiazgowo;
12. zwraca uwagę na coraz większe zaniepokojenie w związku z możliwościami legalnego i nielegalnego dostępu ludzi młodych do gier hazardowych online oraz podkreśla potrzebę skuteczniejszego kontrolowania wieku i odebrania młodocianym graczom możliwości testowania bezpłatnych gier demonstracyjnych na stronach internetowych;
13. zwraca uwagę, że w szczególności ludzie młodzi mogą mieć trudności z rozróżnieniem takich pojęć jak szczęście, los, szansa i prawdopodobieństwo; wzywa państwa członkowskie do wyodrębnienia kluczowych czynników ryzyka, które mogą zwiększyć prawdopodobieństwo uzależnienia się jednostki (osoby młodej) od hazardu, a także do opracowania narzędzi umożliwiających eliminację tych czynników;
14. jest zaniepokojony coraz większym przenikaniem się telewizji interaktywnej, usług telefonii komórkowej i stron internetowych w oferowaniu gier na odległość lub gier hazardowych online, skierowanych w szczególności do osób niepełnoletnich; uważa, że rozwój ten będzie źródłem nowych wyzwań związanych z kwestiami regulacyjnymi i dotyczącymi ochrony socjalnej;

¹ Portretrecht.

15. uważa, że hazard online może być źródłem zagrożeń dla konsumentów oraz że wobec tego państwa członkowskie mogą zgodnie z prawem ograniczać swobodę świadczenia usług w dziedzinie hazardu online w celu ochrony konsumentów;
16. podkreśla, że rodzice są odpowiedzialni za to, aby osoby niepełnoletnie nie uprawiały hazardu, a nieletni nie popadali w uzależnienie od gier hazardowych;
17. jednocześnie wzywa państwa członkowskie do przeznaczania odpowiednich środków finansowych na badania dotyczące problemów związanych z hazardem online, a także na zapobieganie im lub rozwiązywanie problemów już zaistniałych;
18. uważa, że zyski z działalności hazardowej należy wykorzystywać z pożytkiem dla społeczeństwa, w tym również przeznaczać je na systematyczne finansowanie edukacji, zdrowia, sportu zawodowego i amatorskiego oraz kultury;
19. popiera wysiłki zmierzające do opracowania standardów w dziedzinie hazardu online, obejmujących ograniczenia wiekowe, zakaz stosowania systemów kredytowych i systemów nagród w celu ochrony graczy najbardziej podatnych na negatywne skutki hazardu, informacje o ewentualnych skutkach hazardu, informacje o miejscach, w których można uzyskać pomoc w przypadku uzależnienia, zagrożenie uzależnieniem w przypadku niektórych gier itd.;
20. wzywa wszystkie zainteresowane podmioty do podjęcia problemu izolacji społecznej, którego przyczyną jest uzależnienie od hazardu online;
21. jest zdania, że samoregulacja w zakresie reklamy, promocji i dostarczania gier online nie jest wystarczająco skuteczna, wobec czego podkreśla potrzebę zarówno regulacji, jak i współpracy między branżą a władzami;
22. wzywa państwa członkowskie do podjęcia współpracy na szczeblu UE w celu podjęcia środków wymierzonych przeciw wszelkim formom agresywnej reklamy lub agresywnego marketingu operatorów publicznych lub prywatnych, prowadzonych w zakresie hazardu online, w celu ochrony zwłaszcza graczy problematycznych i konsumentów najbardziej narażonych na negatywne skutki hazardu, takich jak dzieci i ludzie młodzi;
23. proponuje przeanalizowanie możliwości wprowadzenia maksymalnej kwoty, jaką można by było przeznaczyć miesięcznie na usługi hazardowe, albo też zobowiązania operatorów oferujących usługi hazardowe online do sprzedawania w punktach detalicznych kart opłacanych z góry do wykorzystania na usługi hazardowe online;

Kodeks postępowania

24. zauważa, że mimo to kodeks postępowania może stanowić użyteczne dodatkowe narzędzie do osiągnięcia niektórych celów publicznych (i prywatnych) oraz do uwzględnienia rozwoju technologicznego lub zmian w preferencjach konsumentów czy też w strukturach rynkowych;
25. podkreśla, że kodeks postępowania stanowi ostatecznie podejście wynikające z inicjatywy samej branży i mające charakter samoregulacyjny, wobec czego może być jedynie uzupełnieniem prawa, którego nie może zastąpić;

26. podkreśla również, że skuteczność kodeksu postępowania w dużej mierze będzie zależeć od tego, czy uznają go krajowe organy regulacyjne i konsumenci oraz czy jego zapisy będą egzekwowane;

Monitoring i badania naukowe

27. wzywa państwa członkowskie do dokumentowania rozmiaru i skali wzrostu ich rynków hazardu online, a także wyzwań związanych z tego rodzaju hazardem;

28. wzywa Komisję do zainicjowania badań naukowych w dziedzinie hazardu online i zagrożenia uzależnieniem od hazardu, np. na temat wpływu reklamy na uzależnienie od hazardu, możliwości opracowania wspólnych europejskich zasad kategoryzacji gier w zależności od ich cech potencjalnie uzależniających oraz ewentualnych środków zapobiegawczych i zaradczych;

29. wzywa Komisję do przeanalizowania zwłaszcza roli reklamy i marketingu (w tym również bezpłatnych gier demonstracyjnych online) w zakresie bezpośredniego lub implicytnego zachęcania osób niepełnoletnich do hazardu;

30. wzywa Komisję, Europol i władze krajowe do gromadzenia i wspólnego wykorzystywania informacji na temat skali oszustw i innych czynów przestępczych w sektorze hazardu online, tzn. wśród podmiotów zaangażowanych w działalność tego sektora;

31. wzywa Komisję do przestudiowania, w ścisłej współpracy z rządami krajowymi, gospodarczych i niegospodarczych skutków świadczenia transgranicznych usług w dziedzinie hazardu w odniesieniu do kwestii uczciwości, odpowiedzialności społecznej, ochrony konsumentów i opodatkowania;

32. podkreśla znaczenie miejsca zamieszkania konsumenta dla państw członkowskich i ich możliwości skutecznej kontroli, ograniczania i nadzorowania usług hazardowych świadczonych na ich obszarze;

33. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wyjaśnienia kwestii miejsca opodatkowania działalności związanej z hazardem online;

o

o o

34. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.