
FOLKETINGET



Europaudvalget, Skatteudvalget, Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Dato: 18. april 2011

Grøn bog om onlinespil i det indre marked

Sammenfatning

Kommissionen har fremlagt en grøn bog, som lancerer en offentlig høring om onlinespil. Målet med høringen er bl.a. at indsamle oplysninger om omfanget af de risici, der eventuelt er forbundet med onlinespilletjenester, for samfundet og den offentlige orden. Samtidig gennemgås den eksisterende retstilstand på området, som er præget af meget forskellige regler i EU-landene og en omfattende retspraksis fra EU-Domstolen. Kommissionen kommer dog ikke i grønbogen med noget bud på en fremtidig regulering af området.

*Fristen for svar på grønbogen er den **31. juli 2011**.*

Den 24. marts 2011 fremlagde Kommissionen en grøn bog med overskriften "Online-spil i det indre marked"¹.

Grønbogen indleder en offentlig debat om, hvordan EU i fremtiden skal forholde sig til onlinespilletjenester. Kommissionen fremhæver i den forbindelse, at høringen sigter mod at **indsamle oplysninger om omfanget af de risici, der eventuelt er forbundet med onlinespilletjenester**, for samfundet og den offentlige orden.

Hvad er onlinespil?

Onlinespil er enhver tjeneste, som indebærer, at der gøres en indsats med penge i hasardspil, herunder lotteri og væddemål, som teleformidles med elektroniske midler (især internettet) efter individuel anmodning fra en tjenestemodtager.

De mest udbredte former for onlinespil er **sportsvæddemål** (herunder heste), **statslotterier**, **kasinospil**, **poker** og **bingo**.

Hvorfor vil Kommissionen diskutere onlinespil?

Kommissionen fremhæver, at onlinespilletjenester er en sektor i hastig vækst. I 2008 tegnede onlinespilletjenester sig for indtægter på over 6,16 mia. EUR (ca. 45,9 mia. kr.) for alle 27 EU-lande.

EU-landene har meget forskellige regler om spillelovgivning på nettet. Der findes overordnet set to nationale reguleringsmodeller på spillemarkedet. Den ene er baseret på **operatører med licens**, som udbyder tjenester inden for meget stramme rammer, og den anden på et nøje kontrolleret **monopol** (statsejet eller andet).

Ifølge Kommissionen har bl.a. udviklingen af Internettet og de ret forskellige nationale regler ikke alene øget det lovlige udbud af spilletjenester i visse lande, men **også skabt et betydeligt uautoriseret grænseoverskridende marked**. Det består både af et **sort marked** (med hemmelige væddemål og spil uden licens, også fra tredjelande) og et **gråt marked** (operatører med de nødvendige licenser i et eller flere lande, som reklamerer for spilletjenester

¹ KOM(2011)128.

og/eller udbyder dem til borgere i andre lande uden særlig tilladelse i disse lande).

Ifølge Kommissionen har udviklingen i internettet og det øgede udbud af onlinespiljetjenester gjort det vanskeligere for de forskellige nationale reguleringsmodeller at eksistere side om side.

Hvilke EU-regler gælder i dag på spilleområdet?

Der findes ikke nogen særlig EU-lovgivning om spil². Men da udbud af spil betragtes som en tjenesteydelse, gælder traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser³. Derfor er det i dag op til EU-Domstolen at definere, på hvilke betingelser de nationale spilleregler overholder traktaten.

EU-Domstolens retspraksis om spil kan overordnet sammenfattes med, at nationale begrænsninger for udbydelse af spil mellem EU-landene som udgangspunkt betragtes som restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser. Imidlertid anerkender Domstolen, at EU-landene i deres nationale spillelove kan forfølge visse mål af almen interesse, herunder om at forebygge svig, forhindre overdrevent forbrug af spil og bekæmpe ludomani. Det er dog et krav, at den nationale lovgivning er konsekvent og sammenhængende og dermed egnet til at opfylde disse mål, og at lovgivningen ikke går videre end det, der er nødvendigt for at opfylde målene (proportionalitet). Normalt overlader Domstolen det til de nationale domstole at tage stilling til, om deres nationale regler er sammenhængende og proportionale.

Denne retspraksis kom f. eks. til udtryk i en dom fra september 2010⁴ der handlede om sager, som verserede for de tyske domstole. EU-Domstolen gav de tyske domstole - som havde forelagt præjudicielle spørgsmål til Domstolen - ret i, at et tysk monopol på lotteri og væddemål kunne være i strid med EU-reglerne, fordi de tyske regler ikke sammenhængende forfulgte mål om at begrænse spil.

I forhold til spil over internettet har Domstolen anerkendt, at **online-spillere er særligt udsatte** for ludomani og andre negative følger, bl.a. på grund af deres isolation og anonymitet og manglen på social kontrol⁵. Derfor

² Spilletjenester blev under forhandlingerne om servicedirektivet taget ud af forslaget..

³ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, artikel 56.

⁴ Dom af 8. september 2010, forenede sager C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Markus Stoß m.fl.

⁵ Dom af 8. september 2009, sag. 42/07.

vil EU-landene normalt få et større råderum til at indføre begrænsninger for onlinespil med henblik på at bekæmpe disse negative virkninger.

Lever Danmark op til EU-reglerne på spilleområdet?

I 2004 indledte Kommissionen en **traktatbrudssag mod Danmark**. Kommissionen mente, at det danske spillemonopol stred mod traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser. Regeringen har senest i juni 2007 besvaret Kommissionens begrundede udtalelse i sagen. Kommissionen har dog endnu ikke anlagt sag mod Danmark ved Domstolen.

I 2010 vedtog Folketinget en **ny spillelovgivning**⁶, som indebar en delvis liberalisering af spil, lotterier og væddemål. Med den nye spillelov skulle det eksisterende spillemonopol, som betyder, at de fleste spil og væddemål kun kan udbydes af selskabet Danske Spil A/S, delvis erstattes af en licensordning, hvor spiludbydere skal have en dansk licens for at udbyde spil i Danmark. Den nye lov indeholder både regler om onlinespil og landbaserede spil i Danmark.

Det var oprindelig tanken, at loven skulle træde i kraft den 1. januar 2011, men i december 2010 indledte Kommissionen en **statsstøttesag** mod Danmark for at få afklaret, om de spilleafgifter, der blev vedtaget i den nye spilleafgiftslov⁷ som en del af spillereformen, udgør statsstøtte. Baggrunden var en klage fra spilleautomatbranchen og et dansk kasino til Kommissionen over forskellen i afgiftssatserne for landbaserede kasinospil contra online kasinospil. Ikrafttrædelsen af spillelovene afventer derfor en afklaring af statsstøttesagen.

Hvilke offentlige målsætninger forfølger de nationale politikker?

Kommissionen stiller i alt 51 spørgsmål i tilknytning til grønbogen, særligt om EU-landenes målsætninger af offentlig interesse. En del af spørgsmålene er dog overvejende af teknisk karakter.

Kommissionen indleder med at fastslå, at man fuldt ud anerkender nærhedsprincippet og accepterer, at EU-landene har et spillerum, så de kan beskytte relevante målsætninger i offentlighedens interesse.

⁶ Bl.a. lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil.

⁷ lov nr. 698 af 25. juni 2010.

Derefter peger Kommissionen på følgende tre overordnede målsætninger i offentlighedens interesse, som kan være relevante for EU-landene i forbindelse med deres nationale tilgang til onlinespil: Forbrugerbeskyttelse, offentlig orden og finansiering af almennyttigt arbejde.

- **Forbrugerbeskyttelse**

Kommissionen ønsker at indsamle oplysninger om problematiske spilleaktiviteter og misbrug samt de forskellige EU-landes tiltag med henblik på at beskytte spillerne og forebygge eller begrænse sådanne problemer. Et andet vigtigt spørgsmål er, hvordan man sikrer beskyttelsen af mindreårige og andre sårbare grupper.

Kommissionen spørger bl.a.:

- *Hvilke af følgende værktøjer er vigtige til forebyggelse eller begrænsning af spilleproblemer i forbindelse med onlinespil?*

1) *aldersgrænser*

2) *selvbegrænsning (finansiel eller tidsmæssig) og selvudelukkelse*

3) *information/advarsler/selvtest*

4) *forbud mod brug af kredit*

5) *realitetstjek*

6) *onlineoperatørens pligt til at udvise omhu*

7) *begrænsning af visse former for spil eller væddemål, som anses for at være de mest risikobetonede (f.eks. kasinospil eller begrænsning af sportsvæddemål til slutresultater)*

8) *andet*

- *Om aldersgrænserne for adgang til onlinespilletjenester er tilstrækkelige til at nå målet om at beskytte mindreårige og andre sårbare grupper?*
- *Om der er belæg for, at risikoen for hvidvaskning af penge via onlinespil er særlig stor, når der er tale om spil, som er tilgængelige på sociale websteder?*

- **Den offentlige orden**

I forbindelse med høringen ønsker Kommissionen oplysninger om den bedste praksis med hensyn til afsløring og forebyggelse af svig, hvidvaskning af penge og anden kriminalitet.

Kommissionen spørger bl.a.:

- *Hvilke spørgsmål i relation til at sikre den offentlige orden, der bør have førsteprioritet?*
- *Om der er belæg for, at risikoen for hvidvaskning af penge via onlinespil er særlig stor, når der er tale om spil, som er tilgængelige på sociale websteder?*

- **Finansiering af velgørende og almennyttige aktiviteter og begivenheder:**

Kommissionen konstaterer, at de nationale restriktioner for spilletjenester undertiden er begrundet i politiske hensyn såsom finansiering af velgørende eller almennyttigt arbejde i form af f.eks. kunst, uddannelse eller sport. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at EU-Domstolen har slået fast, at finansieringen af sådanne sociale aktiviteter ikke må udgøre den egentlige begrundelse for den restriktive politik, men kun en ekstra fordel.

På den baggrund spørger Kommissionen bl.a.:

- *Om der i Danmark findes en specifik mekanisme, f.eks. en fond, til omfordeling af indtægter fra offentlige og kommercielle online-spilletjenester til gavn for samfundet?*
- *Om der i Danmark sker tilbagebetaling eller omfordeling af midler til forebyggelse og behandling af ludomani?*

De næste skridt

Reaktioner på grønbogen kan sendes til Kommissionen **indtil den 31. juli 2011**. De indkomne høringssvar vil blive grundigt vurderet af Kommissionen, når den skal træffe afgørelse om opfølgende tiltag.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)