



V Bruseli 14. 7. 2014
SWD(2014) 233 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Odporúčanie Komisie

**o zásadách ochrany spotrebiteľov a hráčov využívajúcich služby online hazardných hier
a o predchádzaní hraniu online hazardných hier v prípade maloletých osôb**

{C(2014) 4630 final}
{SWD(2014) 232 final}

Úvod

V Európe dochádza k širokej ponuke, reklame a používaniu služieb online hazardných hier. Online hazardné hry v EÚ predstavujú približne 45 % svetového trhu s online hazardnými hrami. Služby online hazardných hier majú na trhu hazardných hier v EÚ vyše 12 % podiel (t. j. hrubý príjem z hazardných hier v roku 2012 dosiahol 10,54 mld. EUR). Služby online hazardných hier zahŕňajú celú škálu hazardných hier, ako je uzatváranie športových stávok, poker, kasínové hry a lotérie, a do týchto hier sa zapája približne 6,8 milióna spotrebiteľov. Existujú však aj tisícky neregulovaných webových stránok s hazardnými hrami, často s pôvodom mimo EÚ, s ktorými sa spotrebiteľia stretávajú a pri ktorých hrozia značné riziká napríklad podvodov a prania špinavých peňazí.

Napriek cezhraničnému významu online hazardných hier neexistujú žiadne odvetvové právne predpisy EÚ, ktorými by sa upravovali služby online hazardných hier. Väčšina členských štátov zároveň vykonáva regulačné reformy predovšetkým s prihliadnutím na nové formy služieb hazardných hier, ktoré sa uskutočňujú najmä online.

V rámci verejných konzultácií, ktoré sa uskutočnili v roku 2011, sa za prioritnú oblasť, pokiaľ ide o online hazardné hry, určila ochrana občanov vrátane maloletých a spotrebiteľov¹. Na základe toho zistenia začala Komisia dialóg s členskými štátmi a s týmto odvetvím o otázkach týkajúcich sa spotrebiteľov služieb online hazardných hier a komerčných oznámení týkajúcich sa hazardných hier.

1. Problém

Hlavným faktorom, ktorý prispieva k tomuto problému, je **dostupnosť online hazardných hier**, pokiaľ ide o služby online hazardných hier, ktoré sú v členských štátoch regulované, a o služby, nad ktorými nemá EÚ žiadnu kontrolu (neregulované). Nárast online hazardných hier je takisto dôsledkom rýchleho vývoja technológií, väčšieho prístupu na internet a vymožeností mobilných aplikácií. Vždy keď online hráči zistia, že ponuky sú nedostatočné alebo nelákavé, alebo že im stávky málo vynášajú, začínajú sa rozhliadať po konkurenčných možnostiach hazardných hier. Tie sú okamžite k dispozícii, často v podobe neregulovaných webových stránok s hazardnými hrami.

Spotrebiteľov náľaka reklama, na ktorú vynakladajú značné sumy komerční aj štátni prevádzkovatelia hazardných hier. Rozšírené sú aj škodlivé **obchodné praktiky**. Agresívne a zavádzajúce metódy predaja vrátane postupov, pri ktorých sa opakujú, vedú k neinformovaným rozhodnutiam a k príťažlivosti hazardných hier pre maloletých.

Nedostatok jasných počiatočných informácií zrozumiteľných pre spotrebiteľov je hlavnou príčinou neinformovaných rozhodnutí používateľov. Informácie o zodpovednom hraní hazardných hier, spracúvaní osobných údajov a ochrane finančných prostriedkov hráčov pred platobnou neschopnosťou bývajú na stránkach s hazardnými hrami často skryté v množstve textu plného právnického žargónu, napriek ustanoveniam smernice o nekalých

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/121023_online-gambling-summary-of-answers_en.pdf

podmienkach v spotrebiteľských zmluvách. Ak informácie nie sú jasné alebo zrozumiteľné, spotrebiteľ nemusí správne posúdiť riziko alebo v prípade potreby vyhľadať pomoc. Z dôvodu nedostatočného monitorovania a podpory spotrebiteľom hrozí, že pri hraní stratia predstavu o čase a/alebo peniazoch, ktoré ich hra stála, čo môže viesť ku vzniku problému so závislosťou na hazardných hrách vrátane zdravotných problémov.

Pokiaľ ide o **reguláciu ponuky**, hnacím motorom zistených problémov sú dve hlavné záležitosti: nedostatok účinných opatrení na ochranu spotrebiteľov a málo opatrení, prípadne žiadne opatrenia, pokiaľ ide o komerčné oznámenia týkajúce sa hazardných hier. V existujúcich právnych predpisoch sa tieto záležitosti neupravujú účinne. V členských štátoch existujú rozdielne úrovne a opatrenia na ochranu spotrebiteľov a na zabezpečenie zodpovedných komerčných oznámení. Členské štáty tvoria svoje politiky väčšinou izolovane a tieto politiky nie sú zosúladené v rámci celoeurópskeho prístupu. To viedlo k rôznemu a nedostatočnému regulačnému dohľadu. Často nie je jasné, ako členské štáty monitorujú služby hazardných hier, pokiaľ ide o spoločenskú zodpovednosť a riadenie rizík. Nakoniec, nadbytočné zdvojovanie právnych požiadaviek v EÚ spôsobuje značné administratívne zaťaženie regulovaných prevádzkovateľov a znižuje ich konkurencieschopnosť.

Príčiny už opísaného problému vedú k viacerým problémom. Jednotliví spotrebiteľia nemusia získať realistickú predstavu o hazardných hrách a rizikách pre zdravie a o prípadných ekonomických dôsledkoch patologického alebo nadmerného hrania hazardných hier. Je tu riziko, že v prípade nedostatku riadnej kontroly a monitorovania sa u človeka rozvinie určitý druh ochorenia v dôsledku hazardného hráčstva. Napríklad prehnané hranie hazardných hier súvisí s disponibilným príjmom a časom každého jednotlivca, hrozí však riziko, že bez primeraných možností kontroly minú hráči online hier viac peňazí a strávia nimi viac času, než zamýšľali. Pokiaľ ide o komerčné oznámenia, zobrazenia a text týkajúci sa hazardných hier môže viesť k nesprávnej predstave o hazardných hrách a o tom, k čomu môžu viesť z finančného aj spoločenského hľadiska. Môže to jednotlivcov zvädzať k nezodpovednému hraniu hazardných hier. Na neregulovaných stránkach s hazardnými hrami sú spotrebiteľia vystavení rôznym rizikám, okrem zdravotných rizík ide aj o také riziká, ako je podvod alebo iné zločinecké praktiky. Z dôvodu nevhodných požiadaviek na overenie veku, nedostatočnej informovanosti o hazardných hrách a dostupnosti neregulovaných hazardných hier sú ohrození aj maloletí.

Je potrebná lepšia ochrana spotrebiteľa. Mali by sa prísnejšie regulovať obchodné praktiky, minimalizovanie škôd, prevencia problémového hrania hazardných hier a monitorovanie správania súvisiaceho s hazardnými hrami.

Trh online hazardných hier je vysoko konkurenčný. Ak dopyt spotrebiteľov nie je uspokojený v rámci regulovanom EÚ, spotrebiteľia budú stále prechádzať na nemonitorované stránky.

Z dôvodu nedostatku opatrení zo strany EÚ členské štáty budú pravdepodobne aj naďalej pracovať izolovane a rozdielne úrovne a opatrenia v členských štátoch pravdepodobne budú naďalej pretrvávať. Vo všetkých členských štátoch je zníženie vystavenia občanov EÚ komerčným oznámeniam týkajúcim sa hazardných hier veľmi nepravdepodobné

a používatelia služieb hazardných hier budú aj naďalej vyhľadávať príležitosti na hranie hazardných hier online.

2. Má EÚ právo konať?

Ochrana spotrebiteľa je v spoločnej právomoci EÚ a členských štátov. Podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie je činnosť na úrovni EÚ odôvodnená v prípadoch, ak sa rôznymi vnútroštátnymi právnymi predpismi a nedostatočným alebo neúčinnými opatreniami prispieva k fragmentácii vnútorného trhu pre spotrebiteľov a podniky. Opatrenia zo strany EÚ sú odôvodnené aj vtedy, ak občania EÚ nie sú bez nich dostatočne chránení. Z dôvodu povahy online prostredia a cezhraničného rozmeru online hazardných hier, a spôsobu reklamy online hazardných hier nie sú vnútroštátne opatrenia dostačujúce. Opatrenia zo strany EÚ sú potrebné na zabezpečenie dostatočnej a jednotnej úrovne ochrany v celej Únii.

3. Ciele

Cieľom iniciatívy je prispieť k vytvoreniu dostatočnej a rovnakej úrovne ochrany občanov, spotrebiteľov a maloletých, pokiaľ ide o služby online hazardných hier.

Konkrétne sa zamýšľajú tieto **osobitné ciele**:

- ochrana používateľov služieb online hazardných hier;
- ochrana maloletých pred hazardnými hrami;
- zabezpečenie súdržnejších obchodných praktík
- zvýšenie informovanosti s cieľom čo najviac zmierniť nepriaznivé účinky neregulovaných stránok s hazardnými hrami v EÚ na spotrebiteľov.

Z **prevádzkového hľadiska** ide o tieto ciele:

1. zabezpečiť spotrebiteľom jasné a zrozumiteľné informácie, špecializovanú podporu a monitorovanie správania pri hraní hazardných hier;
2. podporovať väčšiu spoločenskú zodpovednosť v rámci obchodných praktík a zabezpečiť informovanosť o inherentných zdravotných rizikách súvisiacich s hazardnými hrami;
3. prijať účinnejšie opatrenia s cieľom zabrániť tomu, aby hazardné hry hrali maloletí, a čo najviac znížiť vystavenie maloletých hazardným hrám;
4. udržať používateľov online hazardných hier v rámci regulovanom EÚ.

4. Možnosti politiky

Zvažovali sa tieto možnosti politiky:

- zvýšiť požiadavky na informácie a identifikáciu v súvislosti s používanými zariadeniami a pokiaľ ide o komerčné oznámenia prostredníctvom rôznych kanálov;
- posilniť registračné systémy na zakladanie účtov hráčov a vytvoriť spoľahlivejšie overovacie postupy, ktorými by sa maloletí vyradili hneď od začiatku;

- zvýšiť požiadavky na ochranu dobrých podmienok online hráčov a udržať hranie hazardných hier v rozmedzí oddychovej činnosti;
- v celej EÚ umožniť vyradenie hráčov na základe vlastného rozhodnutia prostredníctvom online databázy, pričom poskytovatelia z jedného alebo viacerých členských štátov si môžu porovnať identifikačné údaje s údajmi z tejto databázy, aby mohli vytriediť vyradených hráčov;
- posilniť regulačný dohľad s cieľom zabezpečiť pre spotrebiteľov a občanov vysokú úroveň bezpečnosti a istoty a zvýšiť informovanosť o rizikách súvisiacich s hazardnými hrami.

V ďalej uvedenej tabuľke sa uvádza, do akej miery bude v rámci jednotlivých možností politiky možné dosiahnuť tieto ciele.

Možnosti politiky → ↓ Ciele	Možnosť 1 Bez zmeny	Možnosť 2 Požiadavky na obsah a identifikáciu	Možnosť 3 Elektronické systémy na registráciu hráčov	Možnosť 4 Požiadavky na podporu hráčov	Možnosť 4a Výradenie samotným hráčom v celej EÚ	Možnosť 5 Posilnenie regulačného dohľadu prostredníctvom systémov monitorovania v reálnom čase
Účinnosť						
Zabezpečiť spotrebiteľom jasné a zrozumiteľné informácie, špecializovanú podporu a monitorovanie	0	++	++	++	++	++
Zvýšiť spoločenskú zodpovednosť komerčných oznámení týkajúcich sa hazardných hier a zvýšiť informovanosť o sprievodných rizikách súvisiacich s hazardnými hrami	0	++	0	neuvádza sa	neuvádza sa	++
			0			
Zaviesť viac účinných opatrení na vylúčenie maloletých z hrania hazardných hier a čo najviac obmedziť ich vystavenie hazardným hrám	0	+	++	+	neuvádza sa	++
Udržať používateľov služieb online hazardných hier v rámci regulovanom EÚ	0	++	+	++	+	++
Znížiť fragmentáciu pre prevádzkovateľov usadených v EÚ, ktorí majú licenciu v jednom alebo viacerých členských štátoch	0	+	+	+	+	++
Efektívnosť		++	++	++	++	++
Prípustnosť						
podľa členských štátov	0	++	-	++	-	-
podľa odvetvia	0	+	+	++	+	+

5. Zvažované nástroje politiky

Zvažujú sa tieto nástroje: právne predpisy EÚ prostredníctvom smernice, samoregulácia zo strany odvetvia, dôkladná výmena informácií medzi regulačnými orgánmi a odporúčanie Komisie.

Hoci by smernica EÚ bola na dosiahnutie cieľov najvhodnejšia, v tejto fáze nie je možné navrhnúť legislatívne riešenie. Je to najmä z dôvodu nedostatku podpory pre takéto opatrenie, ktorý sa prejavil v odpovediach v rámci verejných konzultácií, stanovisku celkovej väčšiny členských štátov a v uzneseniach Európskeho parlamentu. Takisto treba vylúčiť dôkladnú výmenu informácií medzi regulačnými orgánmi. Týkala by sa bežných problémov a výmeny know-how, ale ciele by sa nedosiahli v dostatočnej miere. Všeobecná výmena informácií medzi orgánmi regulujúcimi oblasť hazardných hier sa môže aj naďalej poskytovať v rámci expertnej skupiny Komisie.

Samoregulácia odvetvia by znamenala spoľahnúť sa pri riešení problémov výhradne na dobrovoľné opatrenia. V rámci tohto prístupu by vykonávanie a dodržiavanie bolo dobrovoľné, hoci niektorí prevádzkovatelia by sa mohli podrobiť auditu týkajúcemu sa noriem stanovených samotným odvetvím. Samoregulácia odvetvia môže dopĺňať regulačné požiadavky. Keďže členské štáty neveria, že iniciatívy vedené zo strany odvetvia by mohli byť samy osebe riešením, samoregulácia tak môže byť len doplnkom štátnej regulácie.

Odporúčaním Komisie pre členské štáty by sa mohol stanovovať rámec, ktorý by im umožnil pracovať na cieľoch politiky. Členské štáty by to podnietilo prijímať opatrenia na vnútroštátnej úrovni a zároveň by im ostala možnosť slobodne si vybrať prostriedky, ktoré sa im zdajú najvhodnejšie. Doložkou o preskúmaní by sa umožnilo posúdenie účinnosti navrhovaných opatrení. Odporúčanie Komisie sa zdá byť najprijateľnejším nástrojom, keďže sa zlučuje so silným odmietavým postojom členských štátov a Európskeho parlamentu k legislatívnemu riešeniu a zároveň je odpoveďou na ich opakované výzvy na prijatie opatrení na ochranu spotrebiteľov pred rizikami súvisiacimi s hazardnými hrami a na ochranu maloletých.

6. Uprednostňovaná možnosť

Najprv treba uviesť, že o možnosti 3 (elektronická registrácia), možnosti 4a (vyradenie v celej EÚ na základe vlastného rozhodnutia hráča) a možnosti 5 (monitorovanie v reálnom čase) sa v tejto fáze už neuvažuje. Tieto možnosti by značne prispeli k dosiahnutiu cieľov. Najmä pokiaľ ide o hlavný predmet tohto posúdenia vplyvu (online hazardné hry), týmito možnosťami sa zohľadňujú online riešenia v prospech spotrebiteľov, prevádzkovateľov a regulačných orgánov. Vylučujú sa však z dôvodu neprijateľnosti, ako sa uviedlo v tabuľke.

Ďalej sa v rámci vykonaných analýz ponechali možnosti 2 a 4 s ohľadom na účinné riešenie jednotlivých problémov. Kombinácia týchto možností sa považuje za najvhodnejšiu na dosiahnutie konkrétnych a prevádzkových cieľov.

Vzhľadom na zistené problémy a ciele odporúčanie by sa zameriavalo na spotrebiteľov a hráčov využívajúcich služby online hazardných hier s cieľom zlepšiť prehľadnosť, podporu hráčov a monitorovanie správania hráčov, ako aj vzdelávanie a zvyšovanie informovanosti o hazardných hrách vo všeobecnosti. Jeho cieľom bude tiež zabrániť maloletým v hraní hazardných hier. Odporúčanie by sa zameriavalo na komerčné oznámenia a zohľadnil by sa v ňom širší presah a zdravotné aj spoločenské hľadiská, pričom jeho cieľom by bolo

zabezpečiť, aby sa takéto oznámenia uskutočňovali v rámci spoločensky zodpovedného rozmedzia bez ohľadu na použité prostriedky.

7. Vplyv

Z **hospodárskeho hľadiska** zmeny väčšine prevádzkovateľom prinesú len zanedbateľné náklady na dodržiavanie právnych predpisov. Zároveň sa nimi zabezpečí jednotnejší prístup, ktorý im pomôže pri problémoch s dodržiavaním právnych predpisov, najmä pokiaľ ide o náklady na licencie platné vo viacerých jurisdikciách. Zavedie sa základný súbor spoločných opatrení, ktorý bude mať výraznejší účinok presahovania na poskytovateľov komerčných oznámení. Zo **spoločenského hľadiska** bude mať verejnosť prospech z lepšej ochrany pred rizikami súvisiacimi s hazardnými hrami, z vylúčenia maloletých, lepšej ochrany spotrebiteľa a prísnejších záväzkov spoločenskej zodpovednosti pre prevádzkovateľov online hazardných hier. **Vplyv na administratívu** by bol minimálny. Členské štáty možno budú musieť zmeniť nariadenia a požiadavky na udelenie licencie a regulačné orgány sa možno budú musieť organizačne prispôsobiť. Kombinovaný prístup môže pomôcť pri znižovaní zbytočnej administratívnej záťaže regulačných orgánov aj prevádzkovateľov. Náklady na vykonávanie sa budú pohybovať v rozmedzí od nízkych po stredne vysoké v závislosti od toho, či a do akej miery budú členské štáty postupovať podľa odporúčania Komisie.

8. Monitorovanie a hodnotenie

Komisia má v pláne pravidelne monitorovať dosiahnutý pokrok, a to najmä prostredníctvom skupiny expertov zameranej na oblasť služieb hazardných hier.

V krátkodobom horizonte sa dôraz bude klásť na mieru, do akej členské štáty postupovali podľa odporúčania. Mohlo by sa to prediskutovať na dvoch stretnutiach expertov, a to na základe ukazovateľov, ktoré sa majú vypracovať. V strednodobom a dlhodobom horizonte Komisia plánuje sledovať pokrok s členskými štátmi prostredníctvom monitorovania počtu osôb, ktoré si zakladajú hrácke účty, počtu osôb, ktorým sa nepodari registráciu dokončiť, percenta osôb, ktoré sa chcú vyradiť zo služieb hazardných hier, percenta maloletých, o ktorých sa odhaduje, že získali prístup na stránky s hazardnými hrami, a druhov porušenia pravidiel týkajúcich sa komerčných oznámení. Komisia takisto môže zorganizovať semináre na sledovanie zlepšení, ktoré vykonalo odvetvie na základe odporúčania, ako je napríklad odborná príprava zamestnancov a kontakty s liečebnými zariadeniami.

Komisia by mala vykonať hodnotenie po uplynutí 24 mesiacov od dátumu prijatia odporúčania.