Meddelande 201

Meddelande från kommissionen - TRIS/(2025) 0611

Direktiv (EU) 2015/1535

Anmälan: 2024/0601/FI

Vidarebefordran av den anmälande medlemsstatens (Finland) svar på från Malta.

MSG: 20250611.SV

1. MSG 201 IND 2024 0601 FI SV 04-03-2025 04-03-2025 FI ANSWER 04-03-2025

2. Finland

3A. Työ- ja elinkeinoministeriö Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto PL 32 FI-00023 VALTIONEUVOSTO Puhelin +358 (0)295 504 7261, maaraykset.tekniset.tem@gov.fi

3B. Sisäministeriö PL 26 00023 VALTIONEUVOSTO Yhteyshenkilöt: Neuvotteleva virkamies Elina Rydman +358 (0)295 488 586

4. 2024/0601/FI - H10 - Hasardspel

5.

6. I enlighet med Maltas detaljerade åsikt lämnar Finland respektfullt följande.

I sitt detaljerade yttrande erkänner och lovordar Malta Finlands ansträngningar för att delvis avvika från det nuvarande monopolbaserade regelverket och tillåta rättvist och lagligt tillhandahållande av spel i syfte att ytterligare anpassa det finska spelramverket till EU-lagstiftningen. Enligt Malta har dock översynen av utkastet till lag om spel gett upphov till ett antal farhågor, och Malta har därför avgett ett detaljerat yttrande.

Finland uppger att syftet med reformen av spelsystemet är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skador som orsakas av hasardspel och att förbättra kanaliseringen av spelsystemet. Ett annat syfte är att förebygga oegentligheter och brottslighet i samband med hasardspel. Vid förberedelserna av reformen har internationella erfarenheter beaktats, och ansträngningar har gjorts för att skapa en regleringsmodell där restriktiv reglering som syftar till att förebygga och minska spelrelaterade skador balanseras med faktorer som stöder spelsystemets attraktionskraft och kanaliseringskapacitet.

Som Malta hävdar har medlemsstaterna rätt att fritt fastställa målen för sin spelpolitik och fastställa den skyddsnivå de eftersträvar, förutsatt att de uppfyller kraven i Europeiska unionens domstols rättspraxis. Mot bakgrund av ovanstående anser Finland att det nya spelsystemet och de lagstiftningsförslag som återspeglar det är förenliga med EU-lagstiftningen.

Bestämmelser om programvarulicenser (7 § i spellagen)

I punkt 2.1 i sitt detaljerade utlåtande hävdar Malta att kravet på licens för att producera, tillhandahålla, installera och anpassa spelprogramvara enligt avsnitt 7 i den föreslagna spellagen begränsar friheten att tillhandahålla tjänster mellan EU:s medlemsstater. Malta vidhåller att denna begränsning bör bedömas utifrån ett ändamålsenlighets- och proportionalitetsperspektiv och att bedömningen bör baseras på underlag och forskningsdata.

I enlighet med principen om ömsesidigt erkännande och för att undvika dubblering av administrativa krav är Malta oroat över att överlappande kontroller och tillsyn av speloperatörer i syfte att erhålla spellicens i Finland kan medföra administrativa bördor för operatörer som redan är vederbörligen auktoriserade att tillhandahålla sådana tjänster i en annan EU-medlemsstat. Malta påpekar att de tvingande hänsyn till allmänintresset som fastställts av Europeiska unionens domstol inte är så lätta att överföra att de motiverar antagandet av en nationell åtgärd som begränsar tillhandahållandet av tjänster från leverantörer av spelprogramvara och i vilken en konsument inte är part.

Malta konstaterar att den finska regeringen inte har lagt fram någon stödjande bevisning eller forskning som tydligt skulle definiera lämpligheten och nödvändigheten av att anta detta restriktiva system med förhandstillstånd.

Malta anser att licenskravet kommer att leda till onödiga och oproportionerliga åtgärder från tillsynsmyndighetens sida som på ett otillbörligt sätt begränsar de friheter som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Finland anser att det är lämpligt att bedöma betydelsen av tillståndskravet för spelprogramvara inte som en oberoende begränsning, utan som en del av den bredare reform av spelsystemet som genomförs genom förslaget och i synnerhet som en del av skyddet av en reglerad marknad mot olaglig verksamhet. Medlemsstaterna har ett uttryckligt nationellt utrymme för skönsmässig bedömning i frågor som rör regleringen av spelverksamhet, där tillståndsförfarandet är en integrerad del. Det underliggande syftet med lagförslaget är därför att effektivt förebygga och bekämpa utbudet utanför den reglerade spelmarknaden och därigenom bidra till att säkerställa att målen för det nya spelsystemet, som erkänns i Europeiska unionens domstols rättspraxis, uppnås.

Avsnitt 33 i spellagen skulle förbjuda både icke-licensinnehavares användning av spelprogramvaran vid tillhandahållande av speltjänster som omfattas av licens och produktion, tillhandahållande, installation eller anpassning av spelprogramvara för en operatör som inte har licens att tillhandahålla speltjänster enligt spellagen. De förbud som avses i den föreslagna 33 § kräver tillstånd. Tillhandahållande av programvara till aktörer som anordnar hasardspel eller leder tillhandahållande av hasardspel till Finland utan den licens som krävs enligt förslaget skulle utgöra ett hinder för att erhålla en licens för hasardspelsprogramvara. Enligt 84 § i spellagen får tillsynsmyndigheten ålägga böter för överträdelse av förbudet, och förbuden anses ha en betydande inverkan på lagligheten.

Det föreslagna licenskravet för spelprogramvara har begränsats i förslaget av lämplighets- och proportionalitetsskäl, så att ingen licens för programvara skulle krävas för kompletterande funktioner som prestationsanalys, marknadsföring, kundrelationshantering eller ekonomi, personal och annan ledning. I förslaget anges en övergångsperiod för de bestämmelser som är tillämpliga på tillstånd för spelprogramvara, och dessa bestämmelser skulle tillämpas först från början av 2028 och framåt. Syftet med denna övergångsperiod är att göra det lättare för operatörerna att förbereda sig för kraven i det nya regelverket.

När det gäller den administrativa bördan är det viktigt att notera att det föreslagna tillståndsförfarandet skulle vara mycket lätt till sin natur. Tillståndsförfarandet skulle bidra till att säkerställa tillförlitligheten och lämpligheten hos leverantörer av spelprogramvara, vilket är avgörande för att förhindra nya missbruk och brott i samband med spelverksamhet. En part som ansöker om en licens för spelprogramvara skulle omfattas av betydligt mindre omfattande clearingkrav än en part som ansöker om en exklusiv licens eller en spellicens. Förslaget skulle inte heller medföra några krav på regelbunden rapportering eller revision. Tillsynsavgiften för en innehavare av en licens för spelprogramvara skulle också vara betydligt lägre. Regelverket skulle därför ta hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Systemet med förhandslicenser skulle bidra till att säkerställa att operatörer som organiserar spelprogramvaruverksamhet kan uppfylla sina rättsliga skyldigheter, att operatörer kan övervakas och att eventuell olaglig verksamhet kan hanteras på ett effektivt sätt. Även om programvaruverksamhet för hasardspel inte utgör affärsverksamhet som riktar sig till konsumenter är den ändå specifik ekonomisk verksamhet som är direkt kopplad till hasardspel, vars licensiering på grundval av internationell erfarenhet har ansetts vara ett av de viktigaste sätten att uppnå målen för reformen av hasardspelssystemet, i enlighet med vad som erkänns i Europeiska unionens domstols rättspraxis, nämligen att säkerställa rättssäkerhet, förhindra missbruk och förebygga och minska de skadliga effekterna

av hasardspel. Bestämmelser som liknar det föreslagna förfarandet för licensiering av spelprogramvara finns till exempel i den anmälda nationella lagstiftningen i Sverige och Danmark (spellag och lov om spil).

Finland uppger att spelsektorn inte är harmoniserad i EU och att regleringslösningarna skiljer sig åt från land till land. I sin rättspraxis om ömsesidigt erkännande har Europeiska unionens domstol betonat att det på EU-rättens nuvarande stadium, i avsaknad av harmonisering, inte krävs något ömsesidigt erkännande av körkort eller godkännanden. När det gäller Maltas uppfattning att regeringen inte har lagt fram någon bevisning eller forskning till stöd för detta uppger Finland att till exempel i avsaknad av aktuella forskningsdata kan lagstiftningens proportionalitet också bedömas med hjälp av andra objektiva medel.

Mot bakgrund av ovanstående anser Finland att den föreslagna förordningen om licenser för spelprogram både är motiverad i enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol och proportionerlig.

Villkor för beviljande av licens (avsnitt 10, underavsnitt 2, punkt 8 i spellagen)

I punkt 2.2 i sitt detaljerade utlåtande anser Malta att kravet i paragraf 10 underavsnitt 2 punkt 8 i spellagen om tillförlitlighet och lämplighet hos den som ansöker om tillstånd är oförenligt med EU:s grundläggande friheter.

Malta finner det svårt att urskilja hur det ovan citerade avsnittet i utkastet till spellag effektivt bidrar till att säkerställa att operatörer är tillförlitliga och lämpliga att tillhandahålla speltjänster inom Finlands territorium. Malta är bekymrat över att den föreslagna förordningen oavsiktligt kommer att rikta in sig på ansedda och erfarna spelföretag som uppfyller stränga tillståndskrav som fastställts av andra EU/EES-länder och uppfyller höga standarder för spelarskydd samt åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Malta anser att bestämmelsen förefaller oproportionerligt begränsa möjligheten för EU-företag som har utövat sin grundläggande frihet att tillhandahålla tjänster enligt EUF-fördraget att erhålla en licens för den finska spelmarknaden.

Malta påpekar också att Finland inte kommenterar hur den föreslagna begränsningen står i proportion till målet att skydda spellicensinnehavarnas tillförlitlighet och lämplighet. Malta noterar att det är av yttersta vikt att de restriktiva åtgärder som vidtas av en medlemsstat åtföljs av en tydligt evidensbaserad undersökning som fastställer åtgärdernas proportionalitet i förhållande till de eftersträvade målen.

Finland noterar att enligt avsnitt 10, underavsnitt 2, punkt 8 kan en sökande inte anses tillförlitlig och lämplig om sökanden under de två år som föregår bedömningen men efter den 1 september 2024 antingen har ålagts ett förbud eller böter för verksamhet eller marknadsföring av spel i strid med lotterilagen. Bestämmelsen utgör en del av de förutsättningar som föreskrivs i lagen för att bedöma sökandens tillförlitlighet och lämplighet för att bedriva spelverksamhet. Detta skulle vara nödvändigt för att uppnå syftena med lagstiftningen, såsom att säkerställa att sökande som gör sig skyldiga till oegentligheter eller brott som äventyrar spelverksamhetens tillförlitlighet inte skulle beviljas en licens. Syftet med den föreslagna bestämmelsen under avsnitt 10, underavsnitt 2, punkt 8 är att se till att licenser endast beviljas aktörer som inte har brutit mot befintlig spellagstiftning.

EU-lagstiftningen ger medlemsstaterna ett nationellt handlingsutrymme när de beslutar om hur spelverksamhet ska organiseras och regleras inom deras territorium. I det nuvarande spelsystemet har spelverksamhet på det finska fastlandet anordnats inom ramen för den ensamrätt som utövas av Veikkaus Oy. Upprätthållandet av Finlands system med exklusiva rättigheter har krävt att staten ska motverka hasardspel och deras marknadsföring när de strider mot lotterilagen. I sina rekommendationer har Europeiska unionens kommission dragit slutsatsen att det är lämpligt att medlemsstaterna agerar mot speltjänster som inte är tillåtna enligt unionsrätten eller lagen i den medlemsstat där speltjänsterna används. Kommissionen har också vidtagit rättsliga åtgärder om den anser att en medlemsstat inte konsekvent tillämpar sitt valda monopolsystem och tillåter otillåten spelverksamhet.

Enligt det nuvarande systemet med exklusiva rättigheter är det uttryckligen förbjudet för andra aktörer än Veikkaus Oy, som innehar exklusiva rättigheter, att bedriva och marknadsföra hasardspel. Genom olika marknadsföringsaktiviteter försöker speloperatörer utanför det nuvarande systemet med exklusiva rättigheter medvetet och avsiktligt att överträda

eller kringgå detta otvetydiga förbud. Tillhandahållande och marknadsföring av hasardspel som strider mot lotterilagen på det finska fastlandet av aktörer som inte omfattas av ordningen kan förbjudas genom ett beslut om förbud, och olaglig verksamhet kan bestraffas genom sanktionsavgifter och genom att införa ett spärrförbud för betalningstransaktioner. Sådana överträdelser av lotterilagen omfattas inte av EU-företagens rätt att tillhandahålla sina tjänster inom EU, som garanteras i EUF-fördraget, utan snarare av verksamhet som kränker en medlemsstats rätt att organisera spelverksamhet inom ramen för ett exklusivt system och rätten att begränsa driften och marknadsföringen av spel av aktörer som står utanför en medlemsstats spelsystem, vilket möjliggörs genom EU-förordning.

Den medvetna och avsiktliga överträdelsen av den befintliga lagstiftningen om hasardspel och de påföljder som påförs en aktör visar på ett klart åsidosättande av de rättsliga skyldigheter som ålagts av en annan medlemsstat och tyder således på att den berörda aktören inte är lämplig och pålitlig för att bedriva den spelverksamhet som avses i den föreslagna nya spellagen.

Finland hänvisar också till sin tidigare iakttagelse att EU-lagstiftningen inte kräver ömsesidigt erkännande av licenser eller tillstånd. Med andra ord har ett spelbolag, även om det innehar ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat, inte rätt att bedriva eller marknadsföra hasardspel i en annan medlemsstat.

Placering av spelsystem och spelanordningar (avsnitt 46 i spellagen)

Enligt den uppfattning som uttrycks i punkt 2.3 i Maltas detaljerade utlåtande utgör bestämmelserna i section 46 i spellagen ett krav för ett fast driftställe och kan som sådana utgöra ett brott mot friheterna enligt EUF-fördraget. Malta påpekar att Europeiska unionens domstol har slagit fast att kravet på ett fast driftställe direkt strider mot friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom det gör det omöjligt för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla sina tjänster i den medlemsstaten. Europeiska unionens domstol har även slagit fast att ett fast driftställe har företräde framför friheten att tillhandahålla tjänster och att ett sådant krav endast kan godtas om det är en nödvändig förutsättning för att uppnå det eftersträvade målet.
Malta noterar att den konsekvensbedömning som lämnats in av Finland inte innehåller någon motivering för införandet av detta avsnitt. Malta medger dock att artikel 46 i spellagen tillåter undantag från denna begränsning i två fall, men Malta är fortfarande oroat över den praktiska tillämpningen av sådana undantag.
Finland uppger att den föreslagna paragraf 46.1 skulle medföra en allmän skyldighet för licensinnehavaren att placera spelsystem och lotteriutrustning i Finland. Syftet med bestämmelsen är för sin del att säkerställa att de spelsystem och lotterimaskiner som används för att bedriva hasardspel uppfyller de tekniska krav som ställs på dem och att det rättsliga skyddet för spelarna inte äventyras och att det inte finns någon risk för oegentligheter. Det skulle vara lättare för tillsynsmyndigheten att säkerställa efterlevnaden av de tekniska kraven om spelsystem och lotteriutrustning fanns i Finland.

Underavsnitt 2 i avsnittet innehåller dock bestämmelser enligt vilka det är möjligt att avvika från den allmänna regeln i underavsnitt 1 i avsnittet. Syftet med undantagsbestämmelserna är att säkerställa att systemen för hasardspel fungerar på ett tillförlitligt sätt och att dragningarna är slumpmässiga, oavsett var systemen för hasardspel är belägna. Spelsystemet skulle inte behöva vara placerat i Finland alls om licensinnehavaren har licens i ett annat land där en myndighet övervakar driften av sina hasardspel och denna myndighet har ingått en överenskommelse med tillsynsmyndigheten om den tillsyn av hasardspel som utförs av licensinnehavaren i Finland. Dessutom skulle spelsystemen inte behöva vara belägna i Finland om tillståndshavaren tillåter tillsynsmyndigheten att kontrollera spelsystemets tillförlitlighet på distans eller på annat liknande sätt.
Finland drar därför slutsatsen att det inte finns något krav på ett fast driftställe såsom i de farhågor som uttryckts av Malta och att bestämmelsen inte kan anses vara oförenlig med bestämmelserna i EUF-fördraget i detta avseende. Bestämmelser liknande dem som föreslås för platsen för spelsystemet finns till exempel i den anmälda nationella lagstiftningen om hasardspel i Sverige och Danmark (spellag och lov om spil).

Bestämmelser om genomförande av hasardspel (gränser för förluster och reglering av spelets egenskaper, § § 31 och 32 i spellagen)

Som anges i punkt 2.4 i det detaljerade yttrandet stöder Malta starkt skyddsåtgärder för spelare för att säkerställa att det rättsliga skyddet för spelare garanteras, att missbruk och brott i samband med spel förhindras och att spelskador minimeras. Trots detta har Malta identifierat farhågor i samband med den föreslagna bestämmelsen om anordnandet av hasardspel av innehavaren av spellicensen, som skulle ge möjlighet att genom regeringsdekret fastställa maximala förlustgränser per dag, månad och år för hasardspel som anordnas av tillståndshavare (avsnitt 32, underavsnitt 2), och möjligheten att genom ett dekret från inrikesministeriet fastställa hasardspelens egenskaper (bland annat högsta tillåtna insatser och vinster) (avsnitt 32, underavsnitt 3).
Malta erkänner att medlemsstaterna har utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller den nationella spelpolitiken, men påpekar att restriktiva åtgärder, i enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol, inte får vara diskriminerande, inkonsekventa eller på annat sätt olämpliga och inte får gå utöver vad som är nödvändigt. Medlemsstaterna måste därför visa att restriktiva åtgärder är nödvändiga för att uppnå målen och att åtgärderna tillämpas på ett konsekvent och systematiskt sätt.

Malta ifrågasätter motiveringen till de förslag till bestämmelser som landet hänvisar till och tvivlar på att de är nödvändiga, eftersom målen med bestämmelserna sannolikt skulle kunna uppnås genom mindre restriktiva åtgärder. I detta avseende uppger Malta att landet till exempel stöder utkastet till bestämmelse (avsnitt 32, underavsnitt 4) som gör det möjligt för licensinnehavare att erbjuda spelare kvantitativa och tidsmässiga begränsningar.

Malta noterar att Finland måste säkerställa att var och en av de föreslagna bestämmelserna är förenlig med EU-lagstiftningen. Malta är bekymrat över att tillämpningen av det utkast till bestämmelse som landet har hänvisat till endast verkar gälla innehavare av tillstånd för hasardspel och inte innehavare av en exklusiv licens. I utkastet till bestämmelse görs dessutom åtskillnad mellan olika typer av hasardspel när det gäller deras behandling, utan att en sådan åtskillnad motiveras. Malta noterar att konsekvensbedömningen inte motiverar att olika bestämmelser tillämpas på onlinespel och hasardspel som anordnas i en traditionell miljö, och därmed på innehavare av tillstånd för hasardspel och innehavare av exklusiva licenser.

Finland uppger att utkastet till förslag, i enlighet med det valda spelpolitiska målet att förebygga och minska de skadliga effekterna av hasardspel, på både konkurrensutsatta och exklusiva marknader får införa sådana nödvändiga restriktioner för anordnande av hasardspel som är motiverade för att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsorelaterade skadorna av hasardspel. I motsats till Maltas påstående innehåller lagen om hasardspel befogenheten att reglera förlustgränser och vad som kännetecknar hasardspel även när det gäller hasardspel som anordnas av en exklusiv licensinnehavare.
Ur regleringssynpunkt ingår de bestämmelser som gäller för hasardspel som anordnas av en innehavare av en exklusiv licens (avsnitt 31) i ett annat avsnitt än de som gäller för hasardspel som anordnas av en innehavare av en spellicens (avsnitt 32). De bestämmelser som är tillämpliga på hasardspel som anordnas av en innehavare av en exklusiv licens är mer omfattande och innehåller mer reglerande befogenheter än motsvarande bestämmelse som är tillämplig på en innehavare av en spellicens. När det gäller anordnande av hasardspel av både innehavare av en exklusiv licens och innehavare av en licens för hasardspel gäller befogenheten att reglera förlustgränser endast för hasardspel som kan konstateras ha egenskaper från vilka det kan härledas att spelen utgör en särskild risk för negativ spelrelaterad skada. Lagstiftningen skulle till exempel kunna föreskriva förlustgränser för både fysiska spelautomater (innehavare av exklusiv licens) och onlinespelautomater (innehavare av licens för spel). De föreslagna bestämmelserna har således inte försatt innehavaren av en exklusiv licens och innehavaren av en licens för spel i en ojämlik position.

Som Malta påpekar har medlemsstaterna handlingsfrihet när de utformar sin egen nationella politik. Införandet i lagstiftningen av ovan beskrivna bestämmelser som begränsar anordnandet av hasardspel har bedömts vara nödvändigt för att bekämpa de skadliga effekterna av hasardspel i det nya hasardspelssystemet. Tillgången till hasardspel, dvs. spelets lättillgänglighet, dess art och spelbarhet, är avgörande för dess inverkan på spelrelaterade skador. Tillgänglighet inkluderar synlighet och marknadsföring av spel, exponering för spel och de element som gör spel attraktivt. Kvantitativa och tidsmässiga begränsningar av konsumtionen av hasardspel är också kopplade till tillgången till hasardspel. Lagstiftningsförslagen tar också hänsyn till proportionalitetsprincipen, så att vissa av begränsningarna av genomförandet direkt grundar sig på lagstiftning, vissa skulle vid behov kunna fastställas i lagstiftning på lägre nivå och vissa skulle vara självverkställbara för tillståndshavare.

Slutligen

Malta uppger i de avslutande kommentarerna i sitt detaljerade yttrande att landet erkänner och välkomnar de ansträngningar som den finska regeringen har gjort för att liberalisera spelsektorn och införa skyddsåtgärder för spelarna. Malta anser dock att de kollektiva effekterna av utkastet till lag om spel hotar de grundläggande friheter som ligger till grund för EU:s inre marknad, eftersom begränsningar kanske inte är förenliga med principerna om proportionalitet, konsekvens och icke-diskriminering.

Sammanfattningsvis anser Finland att Finland i sitt lagförslag om det nya spelsystemet konsekvent och systematiskt har beaktat de mål som eftersträvas genom införandet av ett nytt spelsystem som kombinerar en exklusiv rättighet med en konkurrensutsatt licensmarknad.

Mot bakgrund av ovanstående anser Finland att de lagstiftningsförslag som ingår i utkastet till förslag är förenliga med de krav som fastställts av Europeiska unionens domstol. De lagstiftningsförslag som Malta har lyft fram i sitt detaljerade yttrande är en viktig del av ett omfattande nytt lagstiftningspaket och är nödvändiga för att uppnå de mål för reformen som godkänts av Europeiska unionens domstol. Vidare är de föreslagna bestämmelserna inte diskriminerande på de sätt som beskrivits ovan.

Finland anser att Maltas detaljerade åsikt inte motiverar en ändring av lagförslagen innan lagförslaget överlämnas till Finlands riksdag för behandling. Motiveringen har dock kompletterats.

Finland kommer att lämna in lagändringarna till kommissionen som en anmälan efter att de har antagits av den finska riksdagen och bekräftats av republikens president.

**********

Europeiska kommissionen
Kontaktadress Direktiv (EU) 2015/1535
e-post: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu