

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.3.2011  
COM(2011) 128 definitief

**GROENBOEK**

**Onlinegokken op de interne markt**

SEC(2011) 321 definitief

## INHOUDSOPGAVE

GROENBOEK Onlinegokken op de interne markt .....	3
1. Regulering van onlinegokken in de EU: Recente ontwikkelingen en huidige problemen vanuit internemarktoogpunt .....	6
1.1. Doel van de raadpleging.....	6
1.2. Onlinegokken in de EU: huidige situatie .....	8
2. Belangrijke beleidsthema's in het kader van de raadpleging .....	14
2.1. Definitie en organisatie van onlinegokdiensten .....	14
2.2. Aanverwante diensten die verleners van onlinegokdiensten verrichten of laten verrichten.....	17
2.3. Doelstellingen van algemeen belang.....	20
2.3.1. Consumentenbescherming .....	20
2.3.2. Openbare orde .....	26
2.3.3. Financiering van zowel activiteiten van algemeen belang evenals evenementen waarop onlinesportwedenschappen zijn gebaseerd.....	30
2.4. Handhaving en aanverwante onderwerpen .....	35

# GROENBOEK

## Onlinegokken op de interne markt

Met dit groenboek wordt een uitgebreide openbare raadpleging gelanceerd over de publieke beleidsreacties op en de mogelijke internemarktimplicaties van de snelle ontwikkeling van gokdiensten die legaal dan wel zonder toestemming online worden aangeboden aan burgers in de EU.

Thans bestaan er grofweg twee soorten nationale regelgevingskaders op gokgebied: modellen op basis van vergunninghoudende exploitanten die binnen een streng gereguleerd kader hun diensten verlenen, en modellen op basis van een streng gecontroleerd monopolie (van de overheid of een andere partij). Aangezien de mogelijkheden om gokdiensten over de grens te verkopen, in het verleden vrij beperkt waren, hebben deze twee modellen op de interne markt naast elkaar bestaan.

De onlinegokmarkt is met jaarinkomsten van meer dan 6,16 miljard euro in 2008<sup>1</sup> het snelst groeiende segment van de totale gokmarkt. Daarom hebben monopolies in de afgelopen jaren vaak onlineactiviteiten mogen ontwikkelen en hebben sommige lidstaten<sup>2</sup> met monopolieregelingen geleidelijk gekozen voor een openstelling van hun onlinegok- en wedmarkt. Daarbij golden in de regelgeving van een aantal lidstaten voor sportwedenschappen een minder strenge vergunningsregeling dan voor andere vormen van gokken. Kortom, met de ontwikkeling van internet en het toegenomen aanbod aan onlinegokdiensten beginnen de uiteenlopende nationale regelgevingsmodellen elkaar steeds vaker in de weg te staan.

Het naast elkaar bestaan van uiteenlopende regelgevingsmodellen levert gezien het grote aantal prejudiciële beslissingen ter zake en gezien de ontwikkeling van omvangrijke "grijze"<sup>3</sup> en illegale onlinemarkten in de lidstaten problemen op. Handhaving van de nationale regelgeving is niet bepaald gemakkelijk. Daardoor rijst de vraag of de bevoegde nationale autoriteiten op administratief gebied nauwer moeten samenwerken of andere vormen van actie

---

<sup>1</sup> Er zijn maar weinig gegevens beschikbaar over onlinegokken. Deze cijfers van H2 Gambling Capital zijn ramingen die voornamelijk berusten op openbare informatie van regelgevers, monopolies en ondernemingen. Daarnaast zijn verdere gegevens, met toelichting, op vertrouwelijke basis verstrekt (cijfers voor 2008). H2 Gambling Capital heeft ook gekeken naar de lidstaten met exploitanten waarover geen primaire informatie beschikbaar is. Voor uitgebreidere informatie hierover zie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

<sup>2</sup> Het is de Commissie bekend dat bepaalde onlinegokdiensten in een aantal lidstaten op regionaal niveau worden gereguleerd. In dit groenboek worden eenvoudigheidshalve echter alleen de termen "lidstaten" en "nationaal" gehanteerd.

<sup>3</sup> De term "grijze" markt wordt vaak gebruikt voor de beschrijving van een feitelijke of juridische situatie in het kader van het EU-recht (voor bijvoorbeeld de parallelimport van goederen). In deze raadpleging worden daarmee markten bedoeld waarop exploitanten opereren die in een of meer lidstaten over een passende vergunning beschikken en in andere lidstaten onlinegokdiensten verlenen zonder daarvoor in het kader van de desbetreffende nationale wetgeving toestemming te hebben gevraagd. Met illegale of zwarte markten worden daarentegen markten bedoeld waarop exploitanten onlinegokdiensten aanbieden zonder over een vergunning te beschikken.

nodig zijn. Voorts werkt meer dan 85% van de 14 823 actieve goksites in Europa zonder vergunning<sup>4</sup>.

Omdat de groei van het aanbod aan onlinegokdiensten zowel in de legale als in de niet-toegestane variant ervan duidelijk grensoverschrijdende gevolgen heeft en gezien de relatie ervan met tal van zaken die al in EU-wetgeving zijn geregeld, wil de Commissie uitputtend onderzoek naar de gevolgen van en de mogelijke publieke beleidsreacties op de toenemende onlinegokactiviteiten verrichten om aldus een volledig beeld te krijgen van de bestaande situatie, om de uitwisseling van informatie over best practices tussen de lidstaten te bevorderen en om te bepalen of de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor gokken naast elkaar kunnen blijven bestaan, en of in dit verband concrete actie nodig is op EU-niveau. Met de raadpleging wordt ook gevolg gegeven aan een reeks conclusies van het voorzitterschap (2008-2010) en aan de resolutie van het Europees Parlement over de integriteit bij onlinegokken (2009).

In de raadpleging staat de Commissie open voor alle mogelijke ideeën: pas na de raadpleging zal worden vastgesteld of actie nodig is, en zo ja, in welke vorm en op welk niveau. De raadpleging is met name bedoeld om feiten te verzamelen, te beoordelen wat er op het spel staat, en de opvattingen van alle belanghebbenden over een fenomeen met meervoudige dimensies te inventariseren.

Er kan worden gereageerd op enkele dan wel alle aspecten die in het stuk aan de orde komen. Aan het eind van elk onderdeel volgt telkens een aantal concrete vragen.

De raadpleging zelf en de vragen in dit stuk hebben in de eerste plaats betrekking op onlinegokken en het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU), dit vanwege het ruime grensoverschrijdende aanbod aan dergelijke diensten. Hoewel deze raadpleging dus niet gericht is op de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), kan een aantal kwesties evenwel ook van rechtstreeks belang zijn voor andere gokdiensten (die worden aangeboden in "stenen" vestigingen). Ook wil de Commissie erop wijzen dat elke lidstaat, bij ontstentenis van harmonisatie ter zake, op deze gebieden volgens zijn eigen waardeschaal mag bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen in kwestie, zulks overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

Bij het groenboek hoort een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat te vinden is op de website van de Commissie:

**[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm)**.

Dit werkdocument biedt de betrokkenen nadere informatie over de belanghebbenden en hun belangen, over de omvang van de onlinegokmarkt, over de secundaire wetgeving, over de jurisprudentie en over de kennisgeving van nationale wetgeving in het kader van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

De lidstaten, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en alle andere betrokken partijen wordt verzocht hun standpunt over de in dit groenboek opgenomen suggesties aan de Commissie mee te delen. De reacties dienen uiterlijk **31 juli 2011** te worden verzonden naar:

---

<sup>4</sup> Cyber-criminality in Online Gaming, witboek van CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique), juli 2006. [http://www.lexsi.com/telecharger/gambling\\_cybercrime\\_2006.pdf](http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf).

[markt-gambling@ec.europa.eu](mailto:markt-gambling@ec.europa.eu)

Europese Commissie  
DG Interne markt en diensten  
[J-59 08/061]  
Wetstraat 200  
B-1049 Brussel

De reacties worden op internet gezet. Als u inlichtingen wenst over de behandeling van uw persoonlijke gegevens en uw bijdrage, is het raadzaam dat u kennis neemt van de specifieke privacyverklaring die bij dit groenboek is gevoegd<sup>5</sup>. De Commissie verzoekt organisaties die op een openbare raadpleging willen reageren, de Commissie en het grote publiek meer informatie te geven over zichzelf en de belangen die zij behartigen. Bijdragen van organisaties die deze informatie niet hebben verstrekt, publiceert de Commissie als individuele reactie. (Raadplegingsnormen, zie COM(2002) 704, en Mededeling over de follow-up van het ETI, zie COM(2007) 127 van 21.3.2007).

Daarnaast is de Commissie voornemens raadplegingen van de nationale autoriteiten, gerichte bijeenkomsten van belanghebbenden en workshops met deskundigen te organiseren. Op basis van dit groenboek en de conclusies die uit de resultaten van de raadpleging worden getrokken, zal de Commissie zich beraden op de vervolgstappen.

---

<sup>5</sup> [...].

## **1. REGULERING VAN ONLINEGOKKEN IN DE EU: RECENTE ONTWIKKELINGEN EN HUIDIGE PROBLEMEN VANUIT INTERNEMARKTOOGPUNT**

### **1.1. Doel van de raadpleging**

Met het voorliggende groenboek wordt een openbare raadpleging over de regulering van onlinegokdiensten op de interne markt georganiseerd. Deze heeft tot doel de meningen van alle betrokken partijen te inventariseren om een beter beeld te krijgen van de specifieke problemen rond de ontwikkeling van gokdiensten die legaal dan wel zonder toestemming online aan de consument in de EU worden aangeboden. De raadpleging is bedoeld om informatie te vergaren over de aanwezigheid en de omvang van de aan deze activiteit verbonden risico's voor de maatschappij en de maatschappelijke orde. Voorts wordt gevraagd naar de regelgevende en technische middelen die de lidstaten hanteren of kunnen hanteren om de consument en de maatschappelijke orde of andere algemene belangen te beschermen, en naar de effectiviteit ervan, zulks gelet op de noodzaak tot een evenredige, systematische en coherente uitvoering van hun beleid inzake onlinegokken. Tot slot is het de bedoeling te achterhalen of de huidige regels voor onlinegokdiensten er op EU-niveau voor kunnen zorgen dat de nationale systemen naast elkaar kunnen bestaan, en te bepalen of een nauwere samenwerking op EU-niveau de lidstaten kan helpen om de doelen van hun gokbeleid op een effectievere wijze te realiseren.

Op dit moment worden in de EU op grote schaal onlinegokdiensten aangeboden en afgenomen. Het economische belang van de sector neemt gestaag toe. Het onlineaanbod is het snelst groeiende segment van de gokmarkt en was in 2008 goed voor 7,5% van de jaarinkomsten van de totale gokmarkt. Naar verwachting zal dit aanbod in 2013 in omvang zijn verdubbeld. Tegelijk loopt het regelgevingskader voor gokken van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Sommige lidstaten stellen beperkingen aan het aanbod van bepaalde kansspelen of weren deze zelfs helemaal van hun grondgebied, andere hebben opener markten. Veel lidstaten hebben hun gokwetgeving onlangs aan een evaluatie onderworpen of zijn daar op dit moment mee bezig vanwege de toename van onlinegokdiensten.

Door de komst van internet en door de snelle groei van onlinegokmogelijkheden in combinatie met sterk uiteenlopende nationale regelgevingen is niet alleen het legale aanbod aan gokdiensten in bepaalde lidstaten toegenomen, maar heeft zich ook een grensoverschrijdende markt van betekenis ontwikkeld waarin zonder toestemming wordt geopereerd. Deze laatste bestaat uit een zwarte markt (met clandestiene kansspelen en weddenschappen zonder vergunning, soms vanuit derde landen aangeboden) en een zogeheten grijze markt (exploitanten die in een of meer lidstaten over een vergunning beschikken en gokdiensten promoten bij en/of gokdiensten verlenen aan burgers in andere lidstaten zonder in die lidstaten daarvoor om toestemming te hebben gevraagd). Deze grensoverschrijdende markt waar zonder toestemming wordt geopereerd, blijft door het oogluikend toestaan van deze diensten dan wel door het gebrek aan effectieve handhaving ervan toegankelijk voor de consument en staat dan naast het legale nationale aanbod dat voor consumenten beschikbaar is afhankelijk van de juridische situatie in hun lidstaat.

Sinds juli 2008 voeren de lidstaten binnen de door de Raad ingestelde Groep vestiging en diensten overleg over aspecten van de goksector die van gemeenschappelijk belang zijn. Achtereenvolgende voorzitterschappen hebben de Europese Commissie gevraagd om actief

deel te nemen en een uitgebreide raadpleging te houden. Zo heeft het Franse voorzitterschap in 2008 aangegeven<sup>6</sup> dat de Commissie te gelegener tijd eventueel met voorstellen zou moeten komen om de verdere koers te bepalen. Het Zweedse voorzitterschap heeft er bij de Commissie op aangedrongen te participeren in de werkzaamheden op dit gebied om "verantwoordelijkheid bij te brengen inzake gokken"<sup>7</sup>. Daarna heeft het Spaanse voorzitterschap de Commissie verzocht met de belanghebbenden en de lidstaten overleg te voeren over EU-actie ter zake<sup>8</sup>. Onlangs hebben de lidstaten onder het Belgische voorzitterschap overeenstemming bereikt over conclusies van de Raad waarin steun wordt uitgesproken voor een brede raadpleging door de Europese Commissie over onlinegokken op de interne markt, waarbij een grondige bespreking mogelijk zal zijn over problemen die worden veroorzaakt door met name onlinekansspeldiensten. In deze conclusies van 10 december 2010<sup>9</sup> wordt ook ingegaan op de samenwerking tussen de regelgevingsinstanties en opgemerkt dat het informatiesysteem voor de interne markt een nuttig instrument kan worden om die administratieve samenwerking te vergemakkelijken.

Met het groenboek wordt ook gereageerd op de resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2009 waarin de Commissie wordt opgeroepen om in nauwe samenwerking met de regeringen van de lidstaten een onderzoek in te stellen naar de economische en niet-economische effecten van grensoverschrijdende gokdiensten op allerlei kwesties<sup>10</sup>.

In het EU-recht vallen gokdiensten onder artikel 56 VWEU en dus onder de regels voor het verrichten van diensten. Het Europees Hof van Justitie heeft dit bevestigd. Volgens deze regels mogen exploitanten waaraan in een bepaalde lidstaat een vergunning is verleend, hun diensten verlenen aan consumenten in andere lidstaten, tenzij deze lidstaten beperkingen stellen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument of het vermijden van maatschappelijke problemen in het algemeen. Wel moet het algehele nationale beleid inzake onlinegokken evenredig zijn en op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd. Voorts moeten dergelijke beperkingen stroken met bepaalde secundaire EU-wetgeving. Hoewel er voor gokdiensten geen sectorspecifieke EU-regelgeving bestaat en deze diensten ook zijn uitgesloten van bepaalde horizontale wetgeving, zoals de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) en de Richtlijn inzake elektronische handel (Richtlijn 2000/31/EG), vallen ze namelijk wel onder een aantal voorschriften in andere secundaire EU-wetgeving<sup>11</sup>.

Gezien de recente ontwikkelingen mag worden aangenomen dat de beperkingen die elke lidstaat aan onlinegokken stelt, sterk uiteen zullen blijven lopen, met als gevolg dat hetgeen in de ene lidstaat als een legaal aanbod wordt of zal worden gezien, in een andere lidstaat "onrechtmatig" blijft (in de zin dat het niet is toegestaan, impliciet noch expliciet). Dit betekent dat een effectieve handhaving, afhankelijk van de juridische situatie zoals hierboven

---

<sup>6</sup> Verslag van het voorzitterschap van 1 december 2008 over de stand van zaken (ref. 16022/08).

<sup>7</sup> Verslag van het voorzitterschap van 3 december 2009 over de stand van zaken (ref. 16571/09).

<sup>8</sup> Verslag van het voorzitterschap van 25 mei 2010 over de stand van zaken (ref. 9495/10).

<sup>9</sup> Conclusies van de 3057e Raad Concurrentievermogen van 10 december 2010 te Brussel over het kader voor kansspelen en weddenschappen in de lidstaten van de Europese Unie. Document 16884/10 van de Raad.

<sup>10</sup> De resolutie volgde op het Schaldemose-verslag. Zie de resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2009 over de integriteit bij online gokken (2008/2215(INI)), P6-2009-0097. In de resolutie worden genoemd: reclame en marketing en minderjarigen (punt 29), fraude en crimineel gedrag (punt 30) en integriteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid, consumentenbescherming en belastinggerelateerde kwesties (punt 31).

<sup>11</sup> Zie onder 1.2: "Secundaire EU-wetgeving die voor onlinegokken van belang is".



beschreven, van essentieel belang is voor de verwezenlijking van de doelen van een nationaal gokbeleid.

De Commissie wil via deze raadpleging en met de actieve medewerking van de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een rechtskader voor onlinegokken in de lidstaten dat alle belanghebbenden een grotere rechtszekerheid biedt. De raadpleging moet betrekking hebben op alle met deze activiteit samenhangende relevante doelstellingen van algemeen belang en moet inzicht bieden in de wijze waarop deze het best in overeenstemming kunnen worden gebracht met de beginselen van de interne markt. Daarna zal de Commissie, rekening houdend met de ontvangen reacties, verslag uitbrengen over de vervolgstappen die het meest geschikt lijken.

## 1.2. Onlinegokken in de EU: huidige situatie

### *Belangrijkste kenmerken van de onlinekansspelsector in de EU*

Voor 2008 zijn de jaarinkomsten van de goksector, gemeten naar de BSI (bruto speelinkomsten, d.w.z. inzet min prijzen, maar plus bonussen), geraamd op 75,9 miljard euro (EU27<sup>12</sup>). Daaruit blijkt het economische belang van de sector. Onlinegokdiensten waren goed voor jaarinkomsten van meer dan 6,16 miljard euro ofwel 7,5% van de totale gokmarkt. Deze onlinemarkt is het snelst groeiende segment en in 2008 werd gerekend op een verdubbeling van de omvang ervan over een periode van vijf jaar<sup>13</sup>.

De transmissiekanalen voor onlinegokdiensten kunnen worden onderverdeeld in drie hoofdcategorieën: internet, mobiele applicaties en IPTV:

	2003	2008	2012	Verwachte stijging
Internet	€4,8 mld.	€5,9 mld.	€7,32 mld.	152,5%
Mobiele telefoons/andere	€0,78 mld.	€n.b.	€3,51 mld.	450,0 %
IPTV <sup>14</sup>	€0,32 mld.	€n.b.	€1,33 mld.	415,6%

Grafiek 1: Verwachte stijging in de drie hoofdcategorieën van gokken op afstand<sup>15</sup>

De vraag naar deze onlinediensten loopt in de Unie van lidstaat tot lidstaat uiteen. Deze variatie wordt bepaald door een aantal factoren. Het zal geen verbazing wekken dat het VK momenteel de grootste markt is. De markt voor de elektronische handel is daar immers tweemaal groter dan het lidstatengemiddelde<sup>16</sup>. Opvallend is echter dat een aantal grote nationale markten in 2008 een restrictief regelgevingsmodel kende, zoals die van Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden.

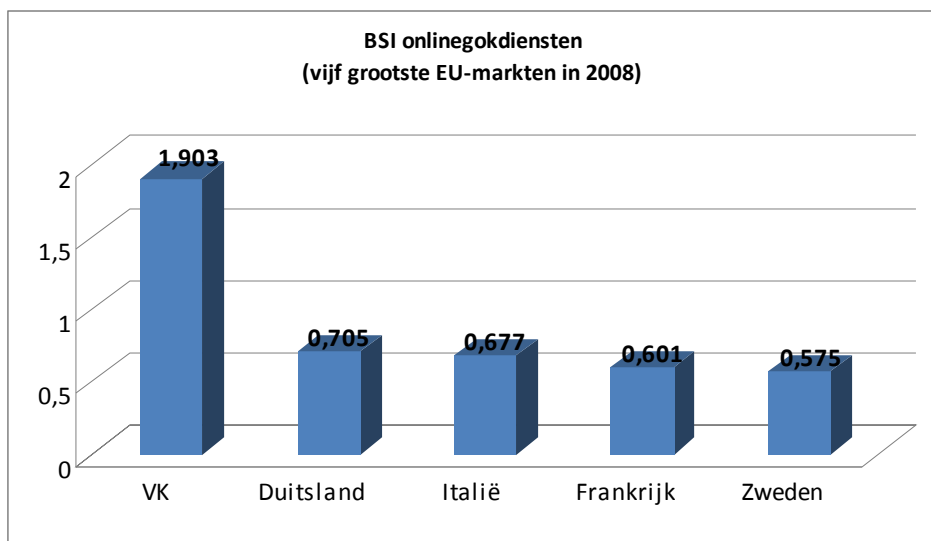
<sup>12</sup> H2 Gambling Capital voor de Europese Commissie (cijfers voor 2008).

<sup>13</sup> EGBA en H2 Gambling Capital, 2009, [http://www.egba.eu/pdf/EGBA\\_FS\\_MarketReality.pdf](http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf).

<sup>14</sup> Internet Protocol Television.

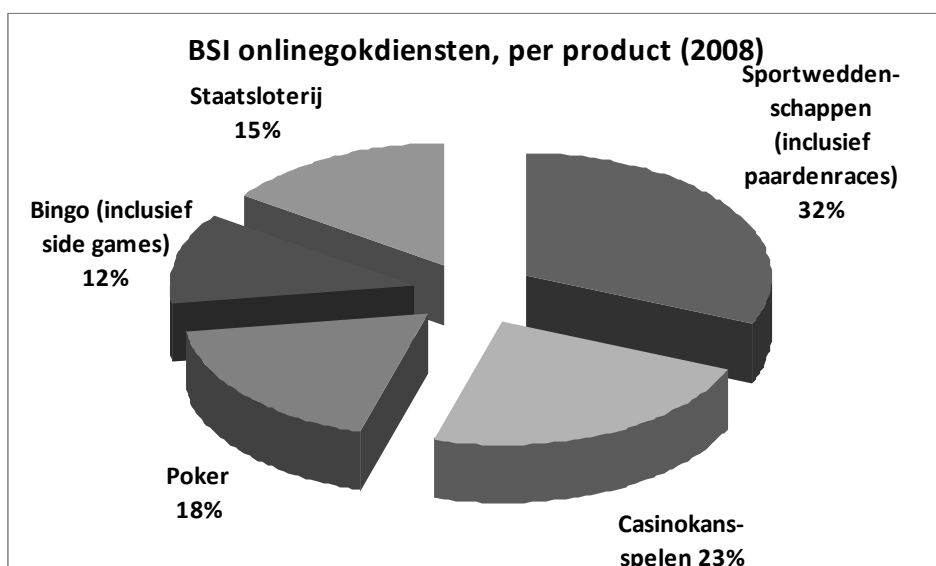
<sup>15</sup> SICL-studie, blz. 1407, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

<sup>16</sup> Zie de Monitoringactie van de handels- en distributiemarkt van 5 juli 2010 (COM(2010) 355 definitief).



Grafiek 2: Vijf grootste nationale onlinegokmarkten in de EU in 2008 (BSI in miljard euro)<sup>17</sup>

Momenteel is internet het belangrijkste kanaal. Voor de mobiele sector wordt echter door het uitrollen van nieuwe applicaties een zeer sterke groei verwacht. Grafiek 3 geeft een overzicht van de vijf hoofdcategorieën onlinegokdiensten die worden aangeboden.



Grafiek 3: Uitsplitsing van de bruto speelinkomsten naar soort onlinegokdienst (EU27)<sup>18</sup>

Bij het promoten of verlenen van onlinegokdiensten zijn allerlei partijen betrokken, waaronder burgers, exploitanten, media, tussenpersonen, organisatoren van sportevenementen, clubs en verenigingen, goede doelen en andere begunstigden<sup>19</sup>.

Wat de burgers betreft, is de markt voor gokken (online en offline) een van de 50 markten die in de jaarlijkse monitoringenquête zijn opgenomen. De markt staat van de 50 markten op

<sup>17</sup> H2 Gambling Capital.

<sup>18</sup> H2 Gambling Capital.

<sup>19</sup> Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de belanghebbenden en hun belangen.

plaats 29. Bij "vergelijkbaarheid" scoort de markt relatief goed bij de consument, bij "vertrouwen" gemiddeld en bij "ondervonden problemen" sterk ondergemiddeld. De totaalscore bij de vraag of het product aan de verwachtingen van de consument heeft voldaan, is betrekkelijk laag, maar gezien de aard van het product zal dit misschien geen verbazing wekken<sup>20</sup>.

#### **Vragen:**

- (1) Weet u of er gegevens of studies over de EU-onlinegokmarkt beschikbaar zijn die van pas zouden kunnen komen bij de beleidsvorming op nationaal en EU-niveau? Zo ja, hebben de gegevens of studies ook betrekking op vergunninghoudende exploitanten van buiten de EU die op de EU-markt actief zijn?**
- (2) Weet u of er gegevens of studies beschikbaar zijn over de aard en omvang van de zwarte markt voor onlinegokdiensten (niet-vergunninghoudende exploitanten)?**
- (3) Welke ervaring heeft u met in de EU gevestigde onlinegokexploitanten die een vergunning in een of meer lidstaten hebben en in andere EU-lidstaten hun diensten verlenen of promoten? Wat zijn volgens u de gevolgen daarvan voor de desbetreffende markten en voor de consument op deze markten?**
- (4) Welke ervaring heeft u met vergunninghoudende onlinegokexploitanten van buiten de EU die in EU-lidstaten hun diensten verlenen of promoten? Wat zijn volgens u de gevolgen daarvan voor de EU-markt en de consument?**

#### *Onlinegokken en het Verdrag*

In 2006 heeft de Commissie, op unaniem verzoek van de Raad en het Europees Parlement in eerste lezing, gokdiensten uitgesloten van het toepassingsgebied van haar gewijzigde voorstel voor een Dienstenrichtlijn<sup>21</sup>. Dit is bepalend geweest voor de huidige regelgevingssituatie voor onlinegokken. Doordat destijds de politieke wil ontbrak om eventueel secundaire wetgeving voor deze sector vast te stellen, kwam het accent te liggen op de toepassing van primaire wetgeving. Tegen de grensoverschrijdende beperkingen op dergelijke diensten werd een aantal inbreukprocedures<sup>22</sup> gestart, die het gevolg waren van de vele klachten die de Commissie had ontvangen over vermeende schendingen van het Verdrag. Nu het Europees Hof van Justitie (EHvJ) een aantal basisbeginselen heeft ontwikkeld, heeft een fors aantal lidstaten waartegen de Commissie een inbreukprocedure had ingeleid, hervormingen op het

---

<sup>20</sup> De marktscores in de afzonderlijke landen ("dashboards"), het verslag zelf (waarin gokken op blz. 243 aan de orde komt), de tabellen enz. zijn te vinden op:  
[http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons\\_satisfaction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm).

<sup>21</sup> COM(2006) 160 van 4 april 2006. Thans is in artikel 2, lid 2, onder h), van de Dienstenrichtlijn uitdrukkelijk bepaald dat deze niet van toepassing is op gokactiviteiten.

<sup>22</sup> Op 4 april 2006 startte de Commissie een onderzoek naar beperkingen op "sportprijsvragen" in een aantal lidstaten (IP/06/436). Later werd de Commissie door de Europese Ombudsman bekritiseerd omdat zij deze klachten niet snel genoeg zou behandelen. Het Europees Parlement had zich daarover bij de ombudsman beklagd (zaak 289/2005).

gebied van de gokregelgeving doorgevoerd. Inmiddels zijn meer dan 150 ontwerp-wet- en regelgevingsbesluiten bij de Commissie gemeld<sup>23</sup>.

Een studie van de Commissie uit 2006<sup>24</sup> over de verschillende wetten op online- en offline gokdiensten<sup>25</sup> en over de gevolgen ervan voor de werking van de interne markt voor deze en aanverwante diensten leverde het beeld op van een sterk versnipperde interne markt, waar de lidstaten herhaaldelijk beperkingen aan grensoverschrijdende gokdiensten stelden. De uitleg van nationale regelgeving was niet altijd even duidelijk. In de studie werd melding gemaakt van 600 zaken die voor nationale rechtbanken aanhangig waren gemaakt. Daaruit kon worden afgeleid dat er sprake was van een grote rechtsonzekerheid, met alle gevolgen van dien voor de EU-markt voor deze diensten<sup>26</sup>.

### *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)*

Artikel 56 VWEU verbiedt beperkingen op het vrij verrichten van diensten ten behoeve van personen in andere lidstaten. In *Schindler*<sup>27</sup> heeft het EHvJ voor het eerst bevestigd dat het aanbieden en het gebruikmaken van grensoverschrijdende gokdiensten een economische activiteit is die onder het Verdrag valt. Voorts heeft het Hof in *Gambelli*<sup>28</sup> bepaald dat diensten die langs elektronische weg worden aangeboden, daar ook toe behoren, en dat nationale wetgeving die exploitanten die in een lidstaat zijn gevestigd, verbiedt online gokdiensten aan te bieden aan consumenten in een andere lidstaat, of die de vrijheid belemmert om als ontvanger diensten te ontvangen die worden aangeboden door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd, een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt.

Dergelijke beperkingen kunnen alleen worden aanvaard op basis van de in de artikelen 51 en 52 VWEU uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof worden gerechtvaardigd door redenen van dwingend algemeen belang. Het Hof heeft een aantal dwingende redenen van algemeen belang erkend, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden. Een derving van belastinginkomsten behoort echter niet tot de in artikel 52 VWEU opgesomde gronden en vormt geen reden van dwingend algemeen belang. Op grond van al deze erkende maatschappelijke aspecten kan het noodzakelijk zijn dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat nodig is voor de bescherming

---

<sup>23</sup> De Commissie heeft in de periode 2005-2010 in het kader van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37; richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG (PB L 217 van 5.8.1998, blz. 18)) 151 meldingen ontvangen die verband hielden met gokregelgeving. Zie ook: [http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_nl.htm).

<sup>24</sup> "Study on gambling services in the EU Internal Market" van het Swiss Institute of Comparative Law. Zie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

<sup>25</sup> 1) loterijen 2) weddenschappen 3) gokken in casino's 4) gokken op speelautomaten in andere locaties dan vergunninghoudende casino's 5) bingo 6) mediakansspelen 7) verkoopbevordering via promotionele kansspelen met prijzen van meer dan 100 000 euro of waaraan alleen na aankoop van een product kan worden deelgenomen 8) gokdiensten van en voor erkende goede doelen en organisaties zonder winstoogmerk.

<sup>26</sup> Om precies te zijn 587 zaken, waarvan de meeste in Duitsland.

<sup>27</sup> Zaak C-275/92, Jurispr. 1994, blz. I-1039.

<sup>28</sup> Zaak C-243/01, Jurispr. 2003, blz. I-13031.

van de consument en van de maatschappelijke orde bij het soort dienstverlening dat op dit gebied wordt aangeboden<sup>29</sup>.

Ook is in de rechtspraak vastgelegd dat een dergelijke dienstverlening en de grensoverschrijdende beperkingen die het gevolg kunnen zijn van de regelgevingsaanpak, moeten leiden tot een echte beperking van de gokmogelijkheden en dat deze coherent en systematisch worden toegepast op het gehele dienstenaanbod op dit gebied<sup>30</sup>. Wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aanmoedigen deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van wordt, kunnen de autoriteiten van deze staat er zich ter rechtvaardiging van dergelijke beperkingen niet op beroepen dat de maatschappelijke orde gebaat is bij de beperking van de gelegenheid tot spelen<sup>31</sup>. Dergelijke beperkingen dienen zonder discriminatie te worden toegepast, met andere woorden ze moeten geschikt zijn om het daarmee nagestreefde doel te verwezenlijken, en mogen niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om dit doel te bereiken. De procedure voor de verlening van een vergunning moet voldoen aan het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie en aan de daaruit voortvloeiende transparantieplichting<sup>32</sup>.

Voor deze raadpleging is met name van belang dat het Hof van oordeel is dat gokdiensten die via internet worden aangeboden, bepaalde bijzondere kenmerken hebben op grond waarvan lidstaten maatregelen kunnen nemen om de verlening van dergelijke diensten te beperken of anderszins te reguleren om gokverslaving tegen te gaan en de consument te beschermen tegen de risico's van fraude en criminaliteit. Daarbij gaat het om het volgende:

- (1) in de onlinegoksector is het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging moeilijk om de professionele kwaliteiten en integriteit van de exploitanten te beoordelen. Daarom kan een lidstaat van mening zijn dat het enkele feit dat een exploitant rechtmatig via het internet dergelijke diensten aanbiedt in een andere lidstaat waar hij is gevestigd en in beginsel reeds aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen door de bevoegde autoriteiten van deze staat, niet kan worden beschouwd als een voldoende waarborg dat de eigen consumenten worden beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit<sup>33</sup>;
- (2) omdat er geen direct contact bestaat tussen de consument en de onlinegokexploitant, ontstaan er andere en ernstigere risico's op fraude door exploitanten jegens consumenten dan op de traditionele gokmarkt<sup>34</sup>;
- (3) de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot onlinegokdiensten, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, vormen factoren die gokverslaving en andere negatieve gevolgen in de hand werken (ook heeft het Hof verklaard dat internet andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument – in het bijzonder van minderjarigen en personen met een bijzondere

---

<sup>29</sup> Zaak C-275/92, Jurispr. 1994, blz. I-1039. Zaak C-124/97, Jurispr. 1999, blz. I-6067. Zaak C-67/98, Jurispr. 1999, blz. I-7289.

<sup>30</sup> Zaak C-67/98, Jurispr. 1999, blz. I-7289. Zaak C-243/01, Jurispr. 2003, blz. I-13031.

<sup>31</sup> Zaak C-243/01, Jurispr. 2003, blz. I-13031.

<sup>32</sup> Zaak C-203/08, Jurispr. [0000], blz. I-0000.

<sup>33</sup> Zaak C-42/07, Jurispr. [2009], blz. I-7633, punt 69. Zie ook onder 2.4 (handhaving) en vraag 48.

<sup>34</sup> Zie bovengenoemde zaak C-42/07, punt 70. Zie voor de persoonlijke identificatie van cliënten en leeftijdscontrole de vragen 16 en 24.

goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen – meebrengt dan de traditionele markten voor dergelijke kansspelen)<sup>35</sup>.

Het Hof heeft zijn rechtspraak in de eerste plaats ontwikkeld naar aanleiding van prejudiciële vragen van nationale rechters. Tegelijk is de Commissie echter tegen een reeks lidstaten een inbreukprocedure gestart om op basis van de rechtspraak van het Hof na te gaan of de door deze lidstaten ingevoerde beperkingen wel evenredig waren.

Na hervormingen in de lidstaten heeft de Commissie een aantal van deze zaken inmiddels gesloten<sup>36</sup>.

Daarnaast is de Europese Commissie in het kader van de EU-staatssteunregels (artikelen 107 en 108 VWEU) een formeel onderzoek gestart naar de vraag of het feit dat onlinecasino's in Denemarken minder belasting betalen dan de traditionele casino's, wel verenigbaar is met het Verdrag<sup>37</sup>.

### *Secundaire EU-wetgeving die voor onlinegokken van belang is*

Wat het secundaire Europese recht betreft, bestaat er geen sectorspecifieke regelgeving voor gokdiensten. Wel is bepaalde EU-wetgeving ook op deze diensten van toepassing<sup>38</sup>. In dit verband worden genoemd<sup>39</sup>: de Richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten<sup>40</sup>, de Richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken<sup>41</sup>, de Richtlijn inzake verkoop op afstand<sup>42</sup>, de Witwasrichtlijn<sup>43</sup>, de Gegevensbeschermingsrichtlijn<sup>44</sup>, de Richtlijn inzake privacy en elektronische communicatie<sup>45</sup> en de Richtlijn betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde<sup>46</sup>. In andere gevallen zijn gokdiensten uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van EU-recht. Dit is het geval bij de Richtlijn inzake elektronische handel<sup>47</sup> en de Dienstenrichtlijn<sup>48</sup>.

### **Vragen:**

**(5) Welke juridische en/of praktische problemen vloeien volgens u voort uit de rechtspraak van nationale rechters en het EHvJ op het gebied van**

<sup>35</sup> Zaak C-46/08, Jurispr. [0000], blz. I-0000, punt 103. Zie de vragen 17 en 19 voor de factoren die verband houden met probleemgokken.

<sup>36</sup> Zie IP/10/504 (Italië) en IP/10/1597 (Frankrijk). De Commissie heeft ook een zaak tegen Oostenrijk gesloten (geen IP-nummer).

<sup>37</sup> Zaak C35/2010 – DA - Belasting op onlinekansspelen in de Deense wet inzake belasting op kansspelen PB C 22 van 22.1.2011 en IP/19/1711. Zie ook het werkdocument van de diensten van de Commissie, onder 2.3.

<sup>38</sup> Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, onder 2.1.

<sup>39</sup> Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een volledig overzicht van de secundaire EU-wetgeving.

<sup>40</sup> PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1.

<sup>41</sup> PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22.

<sup>42</sup> PB L 144 van 4.6.1997, blz. 19.

<sup>43</sup> PB L 309 van 25.11.2005, blz. 15.

<sup>44</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

<sup>45</sup> PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37.

<sup>46</sup> PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

<sup>47</sup> PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1.

<sup>48</sup> PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36.

**onlinegokken? Bestaan er met name rechtszekerheidsproblemen op uw nationale markt en/of de EU-markt voor dergelijke diensten?**

**(6) Bent u van mening dat het bestaande nationale en het secundaire EU-recht voor onlinegokdiensten deze diensten op adequate wijze regelen? Bent u met name van mening dat de coherentie/consistentie gewaarborgd is tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van de lidstaten op dit gebied en anderzijds de vigerende nationale maatregelen en/of het feitelijk gedrag van publieke of particuliere exploitanten van onlinegokdiensten?**

## **2. BELANGRIJKE BELEIDSTHEMA'S IN HET KADER VAN DE RAADPLEGING**

In de volgende punten van dit groenboek wordt ingegaan op de beleidsthema's die in het kader van een efficiënte en eerlijke regulering van onlinegokdiensten een belangrijke rol spelen. Deze thema's (het overzicht is mogelijk niet volledig) kunnen worden onderverdeeld in vier hoofdcategorieën: concept/organisatie, maatschappij, openbare orde en economische/goede doelen.

Alle overwegingen en vragen hieronder die betrekking hebben op de organisatie of regulering van de onlinegoksector, houden niet in dat getornd wordt aan de brede beoordelingsruimte waarover de lidstaten beschikken wat betreft hun regelgevingsaanpak voor deze branche, inclusief het gebruik van de inkomsten uit gokactiviteiten. Wanneer kwesties als de verlening van vergunningen hier aan de orde worden gesteld, wordt daarmee niet impliciet gesteld dat de lidstaten de jure verplicht zijn om onlinegokken toe te staan of hun markt voor particuliere exploitanten open te stellen. De lidstaten zijn dus vrij om hun aanpak voor deze sector zelf te bepalen, zolang zij maar de beginselen van de rechtspraak van het EHvJ in acht nemen.

### **2.1. Definitie en organisatie van onlinegokdiensten**

#### *Definities*

Onder de term "onlinegokken" vallen allerlei gokdiensten, zoals het onlineverzorgen van sportwedenschappen (bijvoorbeeld voor paardenrennen), casinokansspelen, spread betting, mediakansspelen, promotionele kansspelen, gokdiensten van en voor goede doelen en organisaties zonder winst oogmerk, en loterijen.

Internet (en andere interactieve technologische platforms, zoals mobiele handel<sup>49</sup> of IPTV) worden gebruikt: a) om gokdiensten aan te bieden aan consumenten, b) consumenten tegen elkaar te laten wedden of gokken (bijv. via weddenshopsbeurzen of onlinepoker), en c) als distributietechniek (bijv. voor de rechtstreekse onlineverkoop van loten).

De aloude definitie voor gokactiviteiten in het algemeen in de secundaire EU-wetgeving, namelijk de definitie in de Richtlijn inzake elektronische handel, was destijds bedoeld om dergelijke diensten uit te sluiten van deze richtlijn. Zij luidt als volgt:

*gokactiviteiten <zijn activiteiten> waarbij een geldbedrag wordt ingezet, zoals loterijen en wedenschappen.*

---

<sup>49</sup> Handel via mobiele apparatuur (bijvoorbeeld een mobiele telefoon) met toegang tot computernetwerken.

In latere wetgeving, zoals de Dienstenrichtlijn en recentelijk de Richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten, luidt de definitie iets anders en wordt eronder verstaan: "kansspelen met een inzet die een geldwaarde vertegenwoordigt, waaronder loterijen, weddenschappen en andere gokdiensten"<sup>50</sup>. In de Witwasrichtlijn wordt de term "casino" niet gedefinieerd.

In afwachting van de resultaten van deze raadpleging neemt de Commissie het voorlopige standpunt in dat het wenselijk is om vast te houden aan de ruimere definitie van de Richtlijn inzake elektronische handel en deze te combineren met die voor diensten van de informatiemaatschappij zoals vastgelegd in Richtlijn 98/34/EG, zodat in de huidige raadpleging als gemeenschappelijke definitie wordt gehanteerd:

*Onlinegokdiensten zijn diensten waarbij een geldbedrag wordt ingezet in kansspelen, zoals loterijen en weddenschappen, die op afstand, met elektronische middelen en op individueel verzoek<sup>51</sup> van een afnemer van diensten worden aangeboden.*

#### Vragen:

- (7) In hoever wijkt de definitie van onlinegokdiensten hierboven af van nationale definities?**
- (8) Worden gokdiensten van de media op nationaal niveau als kansspelen gezien? Wordt er een onderscheid gemaakt tussen promotionele kansspelen en gokken?**
- (9) Worden in uw land grensoverschrijdende onlinegokdiensten aangeboden in goklocaties met een vergunning (zoals casino's, gokhallen of bookmakerkantoren)?**

#### *Vestiging van en vergunningverlening voor aanbieders van onlinegokdiensten*

Volgens de rechtspraak van het Hof in het kader van artikel 49 VWEU is het begrip "vestiging" zeer ruim en houdt het in dat een EU-onderdaan duurzaam kan deelnemen aan het economisch leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst, uit deze markt voordeel kan behalen en aldus de economische en sociale verwechting in de Gemeenschap kan bevorderen<sup>52</sup>. Niettemin kunnen de regels inzake het recht van vestiging in beginsel slechts worden toegepast indien een permanente aanwezigheid in de lidstaat van ontvangst verzekerd is<sup>53</sup>. Bij zo'n permanente aanwezigheid kan het bijvoorbeeld gaan om een kantoor waarin sport wordt gevolgd en vaste noteringen worden vastgesteld, of om een commercieel kantoor met als doel grensoverschrijdende gokdiensten te promoten of klanten ter plaatse te helpen.

---

<sup>50</sup> In een voorstel voor een Verordening betreffende de verkoopbevordering in de interne markt (COM(2001) 546 definitief) maakte de Commissie nog een onderscheid tussen kansspelen en vaardigheidsspelen, omdat de nationale definities van kansspel onderling uiteenliepen. Dergelijke verschillen kunnen ook verklaren waarom bepaalde wedactiviteiten of poker van lidstaat tot lidstaat anders is gereguleerd.

<sup>51</sup> "Op afstand" en "op individueel verzoek" houden in dat er een rechtstreeks onlineverzoek door de ontvanger aan de onlinegokexploitant wordt gedaan zonder de tussenkomst van tussenpersonen, zoals winkelpersoneel dat op een verkooppunt werkt. Een transactie op afstand via een netwerk van natuurlijke personen die als tussenpersoon optreden waarbij gebruik wordt gemaakt van elektronische middelen, valt daar niet onder.

<sup>52</sup> Zaak C-55/94, Jurispr. 1995, blz. I-4165.

<sup>53</sup> Zaak C-386/04, Jurispr. 2006, blz. I-8203.



Overeenkomstig de Richtlijn inzake elektronische handel<sup>54</sup> is een onderneming die diensten van de informatiemaatschappij aanbiedt, daar gevestigd waar de economische activiteit wordt uitgeoefend, en dus niet waar zich de technologie ter ondersteuning van haar website bevindt of waar de site toegankelijk is. Wanneer moeilijk kan worden vastgesteld vanuit welke van verschillende plaatsen van vestiging een bepaalde dienst wordt verricht, dient de plaats waar de onderneming het centrum van haar activiteiten heeft die met de dienst in kwestie verband houden, de bepalende factor te zijn. Aangezien een onderneming gebruik kan maken van een of meer servers of van een cloudinfrastructuur<sup>55</sup> en daarbij switches en verplaatsingen binnen een zeer kort tijdsbestek mogelijk zijn, kan een server in elk geval niet worden gezien als een stabiele factor aan de hand waarvan kan worden bepaald waar een onderneming haar plaats van vestiging heeft voor een bepaalde onlinedienst.

Sommige lidstaten hebben in hun wetgeving een maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat voor onlinegokdiensten mag worden gehouden, of weren deze diensten zelfs volledig van hun rechtsgebied (bijvoorbeeld via een verbod of een juridisch of feitelijk monopolie op een of meer categorieën gokdiensten). Andere lidstaten stellen geen maximum aan het aantal vergunningen dat zij kunnen afgeven: elke online-exploitant die aan een reeks in de wet- of regelgeving vastgelegde voorwaarden voldoet, krijgt gewoon een vergunning. De vergunningen kunnen voor bepaalde of voor onbepaalde tijd worden verstrekt. Binnen de EU heeft Malta het grootste aantal vergunninghoudende onlinegokexploitanten (ongeveer 500 vergunningen in 2009).

In de huidige regelgevingssituatie in de lidstaten kan van exploitanten worden geëist dat zij wanneer zij eenzelfde onlinegokdienst (bijv. sportweddenschappen) in verschillende lidstaten aanbieden, daarvoor in elk van deze lidstaten een vergunning aanvragen. Sommige lidstaten erkennen vergunningen die in andere lidstaten zijn afgegeven en die aan hen zijn gemeld (whitelisting), en staan dergelijke aanbieders dan toe om zonder extra vergunning onlinegokdiensten op hun grondgebied te verlenen. Andere lidstaten kunnen bij de afgifte van hun eigen vergunningen rekening houden met dergelijke vergunningen, maar eisen in hun regelgeving een dubbele vergunning waarbij elke exploitant, ongeacht of hij ook in een andere lidstaat opereert, over een vergunning op hun grondgebied moet beschikken voordat hij dergelijke diensten mag aanbieden.

**Vraag:**

**(10) In de EU bestaan uiteenlopende nationale systemen en praktijken voor de verlening van vergunningen voor onlinegokdiensten naast elkaar. Wat zijn de grootste voordelen/nadelen daarvan?**

---

<sup>54</sup> Richtlijn inzake elektronische handel, zie voetnoot 47, overweging 19.

<sup>55</sup> Een cloud (wolk) is een platform of infrastructuur die een gestuurde en elastische uitvoering van programmacode (diensten, toepassingen) mogelijk maakt.

## **2.2. Aanverwante diensten die verleners van onlinegokdiensten verrichten of laten verrichten**

Gokexploitanten maken gebruik van diensten als marketing- en betalingsdiensten om onlinegokken aan te moedigen of te bevorderen. Een aantal van deze diensten is onderworpen aan secundaire wetgeving.

### *Promoten van onlinegokken – Commerciële communicatie*

Onlinedienstverleners gebruiken commerciële communicatie om hun diensten en aanverwante producten te promoten en hun imago te verbeteren bij de eindverbruiker en/of de distributeur. De Commissie gaat ervan uit dat daarvoor het meest gebruik wordt gemaakt van:

- 1) televisiereclame;
- 2) reclame in de pers;
- 3) commerciële onlinecommunicatie;
- 4) verkoopbevordering;
- 5) direct marketing (waaronder direct mail, vooral via e-mails en sms-berichten aan geregistreerde klanten, bijvoorbeeld in het kader van een persoonlijke follow-up);
- 6) sponsorovereenkomsten.

Het is de Commissie bekend dat in tal van lidstaten beperkingen gelden voor dergelijke commerciële communicatie, variërend van bepaalde eisen die gesteld worden aan de inhoud van reclame in de media voor onlinegokdiensten, tot een volledig verbod daarop. Hoewel commentaar op dergelijke beperkingen op de in de punten 1) en 2) hierboven genoemde reclame welkom is, wil de Commissie in deze raadpleging de nadruk leggen op bepaalde vormen van commerciële communicatie die genoemd worden onder de punten 3) tot en met 6).

#### *– Commerciële onlinecommunicatie*

Banners en pop-ups op niet-goksites zijn twee vormen van internetreclame die bedoeld zijn om internetverkeer om te leiden naar onlinegoksites. Ze verschijnen dus op sites waarop niet-gokdiensten van de informatiemaatschappij worden aangeboden. Ze vallen niet onder de Richtlijn inzake de elektronische handel, maar onder de Richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken en, voor zover in het kader van commerciële onlinecommunicatie ook persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt, onder de Gegevensbeschermingsrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG) en de Richtlijn inzake e-privacy (Richtlijn 2002/58/EG).

#### *– Verkoopbevordering*

Verkoopbevordering omvat kortingen in welke vorm dan ook, premiums, geschenken, promotionele prijsvragen en promotionele kansspelen. Het is een belangrijk, veelzijdig instrument dat aan uiteenlopende omstandigheden kan worden aangepast: het kan worden gebruikt om met innovatieve producten de markt op te gaan, om klantentrouw te bevorderen, om kortlopende acties met een concurrentiedoel te stimuleren of om snel te reageren op dalende verkoopcijfers. De meest gebruikte vormen van verkoopbevordering zijn

registratie- en stortingsbonussen, waarbij een bepaald bedrag wordt betaald bij de opening van een rekening van een speler of de stortingen van een al geregistreerde klant worden verhoogd met een extra bedrag.

Op verkoopbevordering bij onlinegokdiensten zijn de Richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken, alsmede de Gegevensbeschermingsrichtlijn en de Richtlijn inzake e-privacy van toepassing.

– *Direct marketing*

Alle onlinegokexploitanten maken gebruik van direct marketing (via mail, telefoon, internet en direct response) omdat deze wordt gezien als een essentieel instrument om de klant te benaderen, te informeren en vast te houden en de klant aftersalesdiensten te verlenen. Direct marketing valt onder de Richtlijn inzake verkoop op afstand, de Richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken en de Gegevensbeschermingsrichtlijn en de Richtlijn inzake e-privacy. Dergelijke marketing kan ook player-to-player-marketing omvatten en kan worden gecombineerd met verkoopbevordering.

– *Sponsoring*

Onder sponsoring wordt verstaan een commerciële overeenkomst waarbij een sponsor zich tot wederzijds voordeel van de sponsor en de gesponsorde contractueel verplicht tot het verlenen van financiële of andere steun om een associatie tot stand te brengen tussen het imago, het merk, de goederen of de diensten van de sponsor en een sponsoringobject in ruil voor rechten om deze associatie te promoten, en/of in ruil voor bepaalde overeengekomen directe of indirecte voordelen<sup>56</sup>. Sponsoring is van essentieel belang voor de marketingmix van verleners van onlinegokdiensten, ongeacht of het gaat om nationale loterijen of om commerciële exploitanten.

**Vraag:**

**(11) Hoe is, met name voor de bovengenoemde categorieën, commerciële communicatie voor (online)gokdiensten op nationaal niveau gereguleerd? Doen zich problemen voor bij dergelijke grensoverschrijdende commerciële communicatie?**

– *Onlinebetalingsdiensten, uitbetalingen en klantidentificatie*

Aangezien echt doeltreffende microbetalingsdiensten op afstand nog niet beschikbaar zijn, verplichten onlinegokexploitanten hun klanten doorgaans geld op een spelersrekening te zetten alvorens te spelen. Stortingen zijn mogelijk via kredietkaarten, e-wallets, bankoverschrijvingen, voorafbetaalde kaarten of geldovermakingen.

---

<sup>56</sup> ICC International Code on Sponsorship (2003):  
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>.

Wijze van betaling	Geschat percentage <sup>57</sup>
Kredietkaarten (inclusief Maestro)	64-65%
E-wallets	12-14 %
Bankoverschrijvingen	11-13%
Voorafbetaalde kaarten	9-11%

Onlinegokexploitanten leggen gewoonlijk beperkingen op, zoals op de bedragen die op de spelersrekening mogen worden gestort of van de spelersrekening mogen worden opgenomen. Beperkingen op opnames kunnen variëren van een vaste limiet tot de verplichting dat de speler persoonlijk contact moet opnemen met een bank om grotere bedragen van de spelersrekening te kunnen opnemen.

Sommige exploitanten eisen dat dezelfde wijze van betaling wordt aangewend voor zowel stortingen als opnames (het zogenaamde "gesloten" systeem).

Voor via mobiele telefonie of IPTV aangeboden gokdiensten worden ook transmissiekosten in rekening gebracht die gebaseerd zijn op facturen voor telefoniediensten.

#### Vragen:

- (12) Bestaat er specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op betalingssystemen voor onlinegokdiensten? Hoe beoordeelt u deze regelgeving?**
- (13) Zijn spelersrekeningen noodzakelijk om de regels te handhaven en spelers te beschermen?**

Klantidentificatie is vooral nodig om minderjarigen te beschermen, fraude te bestrijden, "ken-uw-klant"-controles uit te voeren en het witwassen van geld te voorkomen. Klantidentificatie kan leiden tot specifieke internemarktproblemen wanneer de dienstverlener en de klant zich op verschillende plaatsen bevinden, en omdat momenteel e-identificatie en e-authenticatie niet wederzijds worden erkend<sup>58</sup>. Fysieke vestigingen daarentegen die kansspelen aanbieden, hebben de mogelijkheid een identiteitskaart op te vragen en een persoonlijke herkenning ter plaatse uit te voeren.

Tegenwoordig is klantidentificatie door verleners van onlinegokdiensten gebaseerd op:

- vorige door betalingsdienstverleners verrichte identificaties, aangezien de meeste betalingsmogelijkheden vereisen dat de klant een bankrekening heeft;
- eigen controles gebaseerd op aan de potentiële klant gevraagde informatie en documenten;
- controles door verificatiedienstverleners met inachtneming van de bij EU-wetgeving inzake gegevensbescherming vastgestelde verplichtingen.

<sup>57</sup> Ramingen van de Europese Commissie op basis van informatie van exploitanten die stortingen aanvaarden van klanten die in een andere lidstaat woonachtig zijn (februari 2010).

<sup>58</sup> Zie ook Een digitale agenda voor Europa - COM(2010) 245 van 19.5.2010.

Uit "mystery shopping"-onderzoeken van vergunninghoudende exploitanten blijkt dat er weinig zwakke punten bestaan die ertoe kunnen leiden dat minderjarigen toch gokken en winsten opnemen<sup>59</sup>. Leeftijdscntrole vindt plaats vooraleer de nieuwe klant kan beginnen te spelen. Met een extra leeftijdscntrole bij uitbetaling zou een extra barrière kunnen worden opgeworpen voor minderjarigen en jongeren die zich willen inschrijven.

**Vraag:**

**(14) Wat zijn de bestaande nationale regels en praktijken voor klantidentificatie? Hoe worden deze toegepast op onlinegokdiensten en zijn deze regels en praktijken verenigbaar met de regels inzake gegevensbescherming? Hoe beoordeelt u deze regelgeving? Welke problemen doen zich in een grensoverschrijdende context voor bij klantidentificatie?**

### **2.3. Doelstellingen van algemeen belang**

De Commissie staat volledig achter het subsidiariteitsbeginsel, en erkent dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken om, in overeenstemming met het Verdrag, gegronde doelstellingen van algemeen belang te beschermen.

Hieronder wordt ingegaan op de drie doelstellingen van algemeen belang die voor de lidstaten, wat hun nationale onlinegokbeleid betreft, in verschillende mate gegrond kunnen zijn: consumentenbescherming (2.3.1), openbare orde (2.3.2), en financiering van activiteiten die de lidstaten zelf beschouwen als activiteiten van algemeen belang (2.3.3).

#### *2.3.1. Consumentenbescherming*

Volgens de informatie waarover de Commissie momenteel beschikt, lijdt een meerderheid van de spelers niet aan probleemgokken. Met diegenen die wél met dergelijke problemen te kampen hebben, dient evenwel terdege rekening te worden gehouden, gezien de sociale kosten voor de speler zelf, zijn of haar familie en de samenleving in haar geheel. Alle spelers dienen tegen frauduleuze diensten te worden beschermd. Daarom trachten regelgevers ervoor te zorgen dat alle aangeboden kansspelen gecontroleerd worden, eerlijk (d.w.z. dat toevalsgeneratoren in overeenstemming zijn met technische normen en met de regels die voor het kansspel in kwestie gelden) en bonafide zijn. Transparantie is van essentieel belang.

#### *Probleemgokken*

De noodzaak om spelers te beschermen en probleemgokken te voorkomen, wordt bij het beperken van het aanbod van onlinegokdiensten aan consumenten aangevoerd als argument.

Probleemgokken wordt vaak omschreven als een drang om te gokken ondanks schadelijke negatieve gevolgen of een behoefte ermee te stoppen. Om de omvang van probleemgokken onder de bevolking van een land te beoordelen, worden omvangrijke onderzoeken, de zogeheten 'prevalentiestudies', uitgevoerd. De twee meest gebruikte screeninginstrumenten

---

<sup>59</sup> De UK Gambling Commission voert als onderdeel van haar monitoringbeleid een glijdend "mystery shopping"-onderzoek uit op gokwebsites, zie [www.gamblingcommission.gov.uk/](http://www.gamblingcommission.gov.uk/).

om probleemgokkers te identificeren zijn DSM-IV<sup>60</sup> en SOGS<sup>61</sup>. Afhankelijk van de antwoorden op een vragenlijst wordt de speler omschreven als een probleemgokker (SOGS), een potentieel pathologische probleemgokker (DSM-IV) of een vermoedelijk pathologische gokker (SOGS en DSM-IV), tevens gokverslaafde genoemd (zie hieronder).

De Commissie weet dat in acht lidstaten<sup>62</sup> prevalentiestudies met een nationale draagwijdte zijn verricht. Zeven andere lidstaten<sup>63</sup> hebben enkele studies van beperkte omvang laten uitvoeren (hetzij regionaal, hetzij met betrekking tot specifieke leeftijdscategorieën, meestal jongeren). De mate waarin probleemgokken voorkomt in de acht lidstaten die een prevalentiestudie met nationale draagwijdte hebben uitgevoerd, varieert van 0,5% van de gehele bevolking in het Verenigd Koninkrijk tot 6,5% in Estland<sup>64</sup>. Wat de prevalentie van probleemgokken op het vlak van onlinegokken in de EU betreft, verschaffen slechts vier lidstaten<sup>65</sup> nationale statistieken. Drie andere lidstaten<sup>66</sup> verstrekken alleen maar gedeeltelijke informatie (studies van beperkte omvang, die alleen met betrekking tot een specifieke leeftijdscategorie of een bepaalde vorm van onlinekansspelen zijn verricht).

Volgens deze studies zijn de *hoofdfactoren* die van invloed zijn op probleemgokken de volgende:

- (1) frequentie van de gebeurtenis. Hoe korter de tijdsperiode tussen het plaatsvinden van het spel en de kans om een gok te wagen, hoe groter het risico;
- (2) uitbetalingsinterval. De tijd tussen het inzetten en het resultaat. Hoe korter deze tijdsperiode is, hoe groter het risico is;
- (3) toegankelijkheid en sociale context;
- (4) het goedmaken van verliezen of het bijna winnen. Hoe groter de uitbetaling en de winstkans, hoe groter de illusie dat de verloren inzet kan worden teruggewonnen en hoe groter dus ook het risico (dit houdt tevens verband met "opwinding" of "droomeffect");
- (5) vermeende vaardigheden en "betrokkenheid". Het idee dat zelf kan worden ingegrepen en de winstkansen afhankelijk worden geacht van de eigen vaardigheden, ligt ten grondslag aan het "bijna-raak-gevoel". De illusie dat men het kansspel zelf in de hand heeft, wordt versterkt. Daardoor neemt het risico toe. Hieronder valt het variëren van de inzet. Indien niet zuiver toeval, maar enige vaardigheid als een kenmerk van het kansspel wordt ervaren, kan dit effect in versterkte mate optreden.
- (6) commerciële communicatie die kwetsbare groepen kan aanzetten tot gokken.

---

<sup>60</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4e uitgave voor pathologisch gokken, American Psychiatric Association, 1994. De publicatie van de 5e uitgave van Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V) is gepland voor mei 2013.

<sup>61</sup> The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Beide instrumenten (DSM en SOGS) bestaan eveneens in versies die speciaal aan jongeren zijn aangepast: DSM-IV-J (jongere), DSM-IV-MR-J (meervoudig antwoord-jongere) en SOGS-RA (herzien voor jongeren).

<sup>62</sup> België, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>63</sup> Spanje, Hongarije, Italië, Litouwen, Roemenië en Slowakije.

<sup>64</sup> M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, april 2009.

<sup>65</sup> België, Estland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>66</sup> Finland, Duitsland en Malta.

In dit verband kan de ene vorm van kansspelen of weddenschappen bepaalde risico's inhouden voor spelers die anders zijn dan de risico's die een andere vorm van kansspelen of weddenschappen voor hen inhoudt. Zo worden snel uitbetalende speelautomaten, krasloten en casinokansspelen in deze context vaak als het meest problematisch beschouwd. Loterijspelen die op wekelijkse basis worden georganiseerd, worden ondanks bovengenoemde factor 4 als minder risicovol beschouwd dan de kansspelen die met kortere tussenpozen worden georganiseerd (vanwege de factoren 1 en 2. Sportweddenschappen en poker leiden vaker tot het onder voornoemde factor 5 genoemde risico. Bij "live"-sportweddenschappen komt er nog het onder punt 1 genoemde risico bij.

**Vraag:**

**(15) Beschikt u over informatie waaruit blijkt dat de bovengenoemde factoren verband houden met en/of van doorslaggevend belang zijn voor de ontwikkeling van probleemgokken of het buitensporig gebruik van onlinegokdiensten? (Indien mogelijk, gelieve deze te rangschikken)?**

De *instrumenten* die tot dusver door de lidstaten worden gebruikt om probleemgokken bij onlinediensten te beperken, zijn dezelfde als bij alle andere vormen van gokken, namelijk:

- (1) leeftijdsgrenzen;
- (2) zelfbeperking (financieel en in de tijd) en zelfuitsluiting;
- (3) informatie/waarschuwingen/zelftesten (makkelijker online dan offline toe te passen);
- (4) verbod op het gebruik van krediet;
- (5) toetsingen aan de werkelijkheid;
- (6) klantenonderzoeksplicht voor de online-exploitant;
- (7) het aan banden leggen van bepaalde vormen van kansspelen of weddenschappen die als het meest risicovol worden beschouwd (bijv. casinokansspelen, het beperken van weddenschappen tot enkel de eindresultaten bij sportweddenschappen);
- (8) andere (bijv. beperkingen op commerciële communicatie - beperkingen op het gebruik van bepaalde media, op verkoopbevordering en op bonussen bij registratie of gratis oefenspelletjes).

**Vraag:**

**(16) Beschikt u over informatie waaruit blijkt dat de bovengenoemde instrumenten van doorslaggevend belang zijn voor en/of doeltreffend zijn bij het voorkomen of beperken van probleemgokken in het kader van onlinegokdiensten? (Indien mogelijk, gelieve deze te rangschikken)?**

*Gokverslaving*

Volgens de beschikbare informatie blijkt 0,3% tot 3,1% van de bevolking te lijden aan een gokverslaving<sup>67</sup>. Pathologisch (verslaafd) gokken werd door sommige specialisten als een impulsbeheersingsstoornis<sup>68</sup> beschouwd en niet als een verslaving. Recente studies hebben evenwel aangetoond dat er gelijkenissen bestaan tussen gokken en drugs-, alcohol-, en soortgelijke verslavingen<sup>69</sup>. Zoals vermeld onder 3.1, kunnen personen met ernstige gokproblemen met behulp van aangepaste en in onderzoeken gebruikte screeninginstrumenten als zodanig worden geïdentificeerd. Er wordt heel verschillend gedacht over het verslavend potentieel van onlinegokken. Hoewel gokken op afstand beantwoordt aan de criteria van beschikbaarheid en toegankelijkheid waardoor frequent spelen makkelijker wordt dan gokken in gokgelegenheden aan land, is het niet eenvoudig een rechtstreeks verband te leggen tussen gokken op afstand en de kans dat men een verslaafd gokker wordt.

Onlinegokken biedt, in vergelijking met offlinegokformules, exploitanten meer geavanceerde mogelijkheden om de transacties van elke speler te volgen. Anders dan via prevalentiestudies kan via onlinegokgegevens het werkelijk gedrag van de speler worden bestudeerd. De afdeling verslaving van de Cambridge Health Alliance, een academisch ziekenhuis dat aan Harvard Medical School<sup>70</sup> verbonden is, heeft een studie over onlinegokgedrag verricht. Deze studie bestond onder meer uit een langetermijnanalyse van individuele gokactiviteiten en was gebaseerd op een aselechte steekproef van bijna 50 000 onlinecasinospelers uit 80 landen en een vrijwel even grote steekproef van deelnemers aan onlinesportwedenschappen. Daaruit is gebleken dat 99% van de deelnemers aan onlinesportwedenschappen geen ongebruikelijk gokgedrag vertoonde, en dat 95% van de onlinecasinospelers geen ongebruikelijk gokgedrag vertoonden<sup>71</sup>.

In een rapport dat in 2009<sup>72</sup> is opgesteld voor het Zweedse voorzitterschap wordt vermeld dat sommige onderzoeken wel en andere empirische gegevens juist niet in de richting wijzen van een positief verband tussen toegankelijkheid en gokverslaving. Wanneer het mogelijk was de resultaten van prevalentiestudies die zeven tot tien jaar geleden zijn uitgevoerd (toen onlinegokken minder populair was) te vergelijken met de resultaten van recentere studies, bleken de gokverslavingprevalentiecijfers stabiel<sup>73</sup>.

De British Gambling Prevalence Survey die in 2007 voor de Gambling Commission is verricht, wees eveneens uit dat verslavingspercentages voor onlinegokken in het Verenigd Koninkrijk lager lagen dan voor sommige vormen van offlinekansspelen en dat de verslaving

---

<sup>67</sup> Gegevens afkomstig van zeven lidstaten, M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, april 2009.

<sup>68</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 4e uitgave, American Psychiatric Association, 1994.

<sup>69</sup> Ontwerp van de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5e uitgave, American Psychiatric Association, publicatie gepland voor 2013.

<sup>70</sup> De studie werd uitgevoerd in het kader van een onderzoekpartnerschap met BWIN die zijn klantendatabank ter beschikking stelde.

<sup>71</sup> LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (with Schumann,) *Journal of Gambling Studies*, 2008. Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (met Kaplan), *European Journal of Public Health*, 2008. Population trends in Internet sports gambling" (met Schumann), *Computers in Human Behaviour*, 2008.

<sup>72</sup> Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Raad van de EU. DS 406/09. Brussel, 2009.

<sup>73</sup> Bijvoorbeeld: Finland en het Verenigd Koninkrijk.



eerder verband hield met nieuwe en dus meer "aantrekkelijke" vormen van kansspelen, hetzij online, hetzij offline<sup>74</sup>.

De Commissie merkt op dat de meeste onlinegokwebsites die in de EU werden opgezet en waarvoor in de EU een vergunning is verleend, hyperlinks bevatten naar telefonische hulplijnen of organisaties die zich bekommeren om probleemgokkers. Vijftien lidstaten hebben nationale of regionale prevalentiestudies laten uitvoeren, maar er is tot dusver weinig informatie voorhanden over de beleidsreactie op deze studies (bijv. in de vorm van educatieve campagnes of extra middelen voor preventie of behandeling) of over de mate waarin probleemgokkers een behandeling kunnen krijgen<sup>75</sup>.

#### **Vragen:**

- (17) Beschikt u over informatie (bijv. studies, statistische gegevens) over de omvang van probleemgokken op nationaal of op EU-niveau?**
- (18) Bestaan er erkende studies of andere gegevens die aantonen dat onlinegokken meer of juist minder schadelijk is dan andere vormen van gokken voor personen die vatbaar zijn voor het ontwikkelen van een pathologisch gokpatroon?**
- (19) Bestaat er informatie waaruit blijkt welke vormen van onlinegokken (vormen van kansspelen) het meest problematisch zijn in dit opzicht?**
- (20) Welke actie wordt er op nationaal niveau ondernomen om probleemgokken te voorkomen? (bijv. om het probleem tijdig te ontdekken)?**
- (21) Bestaat er op nationaal niveau een behandeling voor gokverslaving? Zo ja, in welke mate dragen onlinegokexploitanten bij in de financiering van preventie en behandeling?**
- (22) Wat is volgens nationale regelgeving op dit vlak de vereiste mate van klantenonderzoek? (bijv. het opnemen van het gedrag van onlinespelers om te bepalen of het gaat om een vermoedelijk pathologische speler?).**

#### *Bescherming van minderjarigen en andere kwetsbare groepen*

Alle lidstaten trachten via hun regelgevingskaders minderjarigen, d.w.z. kinderen en jongeren, op verschillende manieren te beschermen tegen de risico's van gokken in het algemeen<sup>76</sup>. Leeftijdsgrenzen voor gokken kunnen in wetgeving of in vergunningsvoorwaarden zijn vastgelegd en exploitanten (inclusief kleinhandelaren/concessiehouders) zijn verplicht leeftijdscontroles uit te voeren. Binnen een bepaalde lidstaat kunnen de leeftijdsgrenzen ook variëren naargelang de gokdienst in kwestie.

---

<sup>74</sup> Verslavingspercentages van gokkers voor 2006. *British Gambling Prevalence Survey 2007*, National Centre for Social Research, september 2007.

<sup>75</sup> Slechts vier lidstaten (Oostenrijk, Estland, Finland en het Verenigd Koninkrijk) hebben aan de Commissie informatie over probleemgokken verstrekt in het kader van de studie van de Commissie ("Study on gambling services in the EU Internal Market", hoofdstuk 9.9, blz. 1453, zie hierboven).

<sup>76</sup> De meerderjarigheidleeftijd is in alle lidstaten 18 behalve in Oostenrijk: daar is het 19.

**Vragen:**

- (23) **Volstaan volgens u de leeftijdsgrenzen voor toegang tot onlinegokdiensten in uw of andere lidstaten om het beoogde doel te bereiken?**
- (24) **Worden onlineleeftijdscntroles opgelegd en zijn deze vergelijkbaar met offline persoonlijke herkenning?**

*Toegang van minderjarigen tot betalingssystemen*

Betaalverwerkingssystemen kunnen een doeltreffend middel vormen om toegang tot onlinegokdiensten voor minderjarigen te voorkomen. Hoewel het mogelijk is voor personen jonger dan 18 jaar een bankrekening te openen, bestaan er beperkingen. Er moeten allerlei documenten en identiteitsbewijzen worden voorgelegd en gewoonlijk moet een ouder of een wettelijke voogd zich in de bank melden samen met de minderjarige rekeninghouder (ouderlijke controle). In de regel zijn jonge personen niet wettelijk aansprakelijk voor hun schulden. De banken zullen hun daarom wellicht geen doorlopend geldkrediet toestaan. Kredietkaartaanvragen van mensen jonger dan 18 jaar worden in elk geval afgewezen. Bijgevolg zal de bank of de financiële dienstverlener een extra leeftijdscntrole verrichten vooraleer een jonge speler een spelersrekening bij een online-exploitant kan openen.

De inzet kan, en zal echter steeds vaker, via een mobiele telefoon worden betaald (toegevoegd aan de factuur) door bijvoorbeeld een sms-bericht of telefoontje naar een betaalnummer. In deze gevallen kan het gemakkelijker zijn voor minderjarigen om te gokken.

*– Minderjarigen en marketing van onlinekansspelen*

Wanneer de autoriteiten van de lidstaten (en de exploitanten) trachten te verhinderen dat minderjarigen toegang hebben tot onlinegokdiensten, proberen zij ook de marketing en promotie van dergelijke diensten in de hand te houden. Voorbeelden van beperkingen zijn regels die verbieden dat de promoties voor zulke diensten:

- gericht zijn tot diegenen die onder de nationale leeftijdsgrens voor deelname vallen;
- worden uitgezonden (tv of radio) of meegedeeld tijdens specifieke programma's op hoofdkanalen die gericht zijn op jonge mensen, of gedurende bepaalde periodes voor of na dergelijke programma's;
- een persoon bevatten of tonen die eruitziet alsof hij of zij onder de nationale leeftijdsgrens voor deelname valt;
- op een andere manier kinderen of jonge personen aanspreken, door bijvoorbeeld met jongerencultuur te worden geassocieerd of door een beroemdheid te worden bekendgemaakt (bijv. replicatruijtes die een onlinegokexploitant promoten);
- worden vertoond in de nabijheid van gebieden die door kinderen worden bezocht (bijv. reclameborden dichtbij scholen).

### Vraag:

**(25) Hoe is commerciële communicatie voor gokdiensten gereguleerd als het gaat om de bescherming van minderjarigen op nationaal en op EU-niveau? (bijv. beperkingen op promotiekansspelen die ontworpen zijn als onlinecasinokansspelen, het sponsoren van sportactiviteiten, merchandising (zoals replicatruijtes, computerspelletjes enz.) en het gebruik van sociale onlinenetwerken of video-sharing voor marketingdoeleinden)?**

– *Andere kwetsbare types van spelers*

Andere spelers kunnen kwetsbaar zijn als gevolg van:

- *de financiële situatie:* spelers met lage inkomens;
- *onervarenheid:* met name jonge volwassenen (van 18 tot 21) en degenen die zich niet bewust zijn van de risico's die probleemgokken meebrengt;
- *een voorgeschiedenis van afhankelijkheid of verslaving:* het gebruik van chemische stoffen of een bepaald gedrag (gebruik van offline gokdiensten);
- *een gemakkelijke toegang tot gokken:* verkoopagenten of werknemers van gokdienstverleners of contractanten;
- *een andere frequente blootstelling aan gokken en/of sterke banden met de gokwereld:* zoals werknemers in de paardenrensector, atleten (amateurs en professionals), coaches, scheidsrechters, effectenmakelaren, enz.

### Vraag:

**(26) Bestaat er nationale regelgeving voor de vergunningsvoorwaarden en voor commerciële communicatie voor onlinegokdiensten waarin rekening wordt gehouden met deze risico's en deze kwetsbare consumenten worden beschermd? Zo ja, welke? Hoe kijkt u aan tegen deze regelgeving?**

#### 2.3.2. Openbare orde

##### *Fraudepreventie*

Alle lidstaten trachten fraude en oneerlijke kansspelen te voorkomen. Via nationale wetgeving willen zij consumenten (tegen frauduleuze en criminele exploitanten), exploitanten (tegen frauduleuze spelers of spelersgroepen) en organisatoren van evenementen beschermen. Voorbeelden zijn: onrechtmatig gebruik van kredietkaarten, eventueel in combinatie met identiteitsdiefstal, en "match-fixing" ("event-fixing"), manipulatie waarbij een persoon of een groep van personen (gewoonlijk uit het milieu van de georganiseerde misdaad) het resultaat van een evenement (bijv. een sportevenement of een kaartspel) poogt of pogen te

beïnvloeden<sup>77</sup>. Er is ook sprake van fraude wanneer een groep spelers samenspannt tegen een andere speler (bijv. gemanipuleerde pokertafels).

De Commissie heeft vragen over de volgende drie vormen van fraude:

- spelers die hun winsten niet ontvangen. Een typisch voorbeeld is een frauduleuze loterijzwendel waarbij een illegale exploitant zonder vergunning contact zoekt met consumenten en hun vraagt een geldbedrag over te maken (administratiekosten) of persoonlijke informatie te geven (bankgegevens) vooraleer een prijs kan worden uitbetaald. Bij een dergelijke zwendel wordt vaak verwezen naar niet-bestaande, door Europese gokautoriteiten afgegeven vergunningen<sup>78</sup>.
- identiteitsdiefstal en gegevensbescherming. Daarbij gaat het om het ongeoorloofde gebruik van de persoonsgegevens van derden waarbij de identiteit van deze personen wordt aangenomen om geld, krediet en andere voordelen te bemachtigen.
- manipulatie van het resultaat door knoeien met de kansspelsoftware of via omkoping van personen die betrokken zijn bij de organisatie van het kansspel of evenement.

#### Vragen:

- (27) Kent u studies of statistische gegevens over fraude en onlinegokken?**
- (28) Bestaan er regels voor de controle, normalisatie en certificering van gokapparatuur, toevalsgeneratoren of andere software in uw lidstaat?**
- (29) Wat zijn volgens u de beste praktijken om verschillende vormen van fraude (exploitanten tegen spelers, spelers tegen exploitanten en spelers tegen spelers) te voorkomen en om klachtenprocedures vlotter te laten verlopen?**
- (30) Wat sportweddenschappen en het manipuleren van het resultaat betreft: welke eisen worden in de nationale regelgeving gesteld aan onlinegokexploitanten en personen die betrokken zijn bij sportevenementen/kansspelen om deze problemen en belangenconflicten te voorkomen? Weet u of er gegevens of studies over de omvang van dit probleem beschikbaar zijn?**
- (31) Wat zijn volgens u de problemen die bij voorrang dienen te worden aangepakt?**
- (32) Hoe groot is het gevaar dat een (online)aanbieder van sportweddenschappen die een sponsoringovereenkomst met een sportclub of vereniging heeft gesloten, uit winstbejag het resultaat van een sportevenement rechtstreeks of onrechtstreeks zal trachten te beïnvloeden?**

#### *Voorkoming van het witwassen van geld*

---

<sup>77</sup> Zo waren in China of Kroatië gevestigde criminele organisaties betrokken bij het manipuleren van sportresultaten in België, Duitsland en Finland.

<sup>78</sup> Hier wordt niet bedoeld: verdraagde winstuitkering waarbij een vergunninghoudende exploitant voor klantenonderzoekdoeleinden winsten inhoudt zonder de speler de nodige informatie te verschaffen over de redenen hiervoor. De exploitant moet in dergelijke gevallen uitleggen waarom er nog geen betaling heeft plaatsgevonden. De meest gebruikelijke verklaring voor dergelijke vertragingen zijn extra klantidentificatiecontroles.

De twee extreme vormen van witwasactiviteiten zijn ten eerste, ingewikkelde grootschalige transnationale operaties die bedoeld zijn om de criminele herkomst van mensen en onroerende goederen legitiem te versluieren en de indruk te wekken dat deze legaal zijn en ten tweede, activiteiten die dienen om de opbrengst van een criminele handeling te verbergen of zich ervan te ontdoen, ongeacht het bedrag in kwestie (het witwassen door de overtreeders zelf - soms van de uitgaven - maar ook misdrijven om een gokverslaving te financieren).

Wat witwastechnieken betreft, is er weinig informatie voorhanden waaruit blijkt dat vergunninghoudende onlinegokexploitanten in Europa in verband kunnen worden gebracht met witwaspraktijken. Bij illegale exploitanten ligt dat echter duidelijk anders. Voor zover de Commissie weet, worden de volgende praktijken in dit verband toegepast:

- onlinegokbedrijven sluizen winsten of ongebruikte middelen terug naar een andere rekening dan de rekening van waaruit de oorspronkelijke weddenschap is verricht;
- onlinegokbedrijven staan een speler toe verschillende rekeningen bij dezelfde exploitant in te schrijven;
- peer-to-peerspelletjes zoals e-poker, waarbij als gevolg van opzettelijke verliezen en tegen relatief lage kosten voor de spelers waardeoverdrachten tussen zowel elektronische als menselijke spelers kunnen plaatsvinden. Dergelijke kansspelen laten ruimte voor online "chip dumping", waarbij een speler bijvoorbeeld met behulp van een gestolen kredietkaart geld op een rekening zet en vervolgens de fiches bij een medeplichtige "dumpt" of op een andere door hem geopende rekening. Deze activiteiten kunnen worden opgespoord aangezien de regels eenvoudig zijn: spelers wedden voor hoge bedragen terwijl ze een slechte hand hebben (en dus zullen verliezen tegen de medeplichtige)<sup>79</sup>.
- het gebruik van elektronisch geld als betalingsmogelijkheid of vergelijkbare betaalmiddelen zoals "stored value cards"<sup>80</sup>; diegene die voor problemen zorgen, worden gekenmerkt door hoge limieten, geen controle na aankoop en oppervlakkige ken-uw-klant-(KYC)controles). Dit kan tevens betalingen met mobiele telefoons betreffen waarvoor geen passende ken-uw-klant-controles werden uitgevoerd.

#### Vragen:

- (33) Kent u gevallen waarin is gebleken dat onlinegokken voor het witwassen van geld kan worden gebruikt?**
- (34) Voor welke microbetalingssystemen is vanwege het gebruik ervan voor onlinegokdiensten een specifieke wettelijke controle vereist?**

De derde Witwasrichtlijn<sup>81</sup> is zowel van toepassing op de financiële sector als op andere gebieden, met inbegrip van casino's (fysieke en online).

<sup>79</sup> Onlinepokerkamers zijn op de hoogte van dergelijke zwendels en trachten daders op te sporen vooraleer hun uitbetalingen worden goedgekeurd.

<sup>80</sup> Met een "stored-value card" wordt een kaart bedoeld waarbij het geld op de kaart zelf staat en niet op een externe rekening. Een stored value card is iets anders dan een voorafbetaalde kaart of een debetkaart, waar het geld is gestort bij de uitgever van deze kaarten.

<sup>81</sup> Hierboven vermeld in afdeling 1.2.

Een probleem dat zich met name voordoet bij de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn op onlinegokdiensten is dat dergelijke websites vaak een waaier van andere gokdiensten aanbieden en dat de exploitant in meer dan één rechtsgebied over een vergunning beschikt.

De Commissie is ervan op de hoogte dat, naast zulke algemene principes, vergunninghoudende onlinegokexploitanten en nationale regelgevers een reeks operationele praktijken toepassen om het witwassen van geld te bestrijden. Dergelijke praktijken zijn onder meer:

- **Customer due diligence** of "klantenonderzoek" – enkel geregistreerde spelers die een rekening bij de vergunninghouder hebben, mogen spelen. Aanvraagformulieren moeten worden ingevuld met informatie over (1) het feit dat de speler ouder is dan de wettelijke leeftijdsgrens voor gokken, (2) de identiteit van de speler, (3) de verblijfplaats van de speler, en (4) het geldige e-mailadres van de speler. De klantenonderzoeksprocedure kan verder omvatten: omlooptanalyse (waarborgsom/transacties), geografische risicoanalyse, afwijkend gedrag van de speler, het ontmaskeren van spelersgroepen en bestrijding van computercriminaliteit. In alle gevallen dient de speler zijn of haar toestemming te verlenen voor het verschaffen van de nodige persoonlijke gegevens opdat zijn of haar rekening zou kunnen worden geopend.
- **Controles in het kader van betalingen** – de speler moet elke uitbetaling van winsten (rekeningsaldo) steeds ontvangen in dezelfde geldmiddelen als waarin het geld oorspronkelijk werd ontvangen (en op de rekening van waaruit het geld was gestort). Exploitanten moeten er ook voor zorgen dat zij de kredietkaartnummers en persoonlijke gegevens van spelers die zij in hun systemen hebben opgeslagen, controleren. Rechtstreekse betalingen tussen klanten zijn verboden.
- **Operationele controles** – Exploitanten gebruiken leeftijdscontrolelijsten en lijsten die door banken worden gebruikt om terroristen en publieke of politieke personen te identificeren, d.w.z. World Check<sup>82</sup> en de toezichtslijst van de European Sports Security Association (ESSA)<sup>83</sup>. Exploitanten houden ook statistische gegevens bij over transactiegedrag, om verdachte activiteiten te kunnen opsporen. Deze statistische gegevens moeten in overeenstemming zijn met de EU-gegevensbeschermingsregels. Exploitanten zijn verplicht striktere klantenonderzoeksvereisten toe te passen wanneer er hoge inzetlimieten gelden. Zij moeten ook verslagen over verdachte activiteiten indienen bij de nationale financiële inlichtingeneenheden (FIE's).

#### Vragen:

(35) **Hebt u ervaring met en/of gegevens over best practices om het witwassen van geld op te sporen en te voorkomen?**

<sup>82</sup> <http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/>.

<sup>83</sup> <http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx>.

**(36) Bestaat er bewijs waaruit blijkt dat het risico van het witwassen van geld via onlinegokken vooral hoog is in het kader van dergelijke operaties die op sociale websites op touw worden gezet?**

*Preventie van andere misdrijven*

Andere misdrijven die aan onlinegokken kunnen worden gelinkt zijn onder andere:

- verlening van gokdiensten die door illegale exploitanten worden aangeboden (bijv. criminele organisaties of personen). In een Frans verslag over computercriminaliteit en gokken wordt geschat dat duizend gokwebsites *rechtstreeks* door criminele groeperingen worden beheerd<sup>84</sup>,
- een vergunninghoudende exploitant die onlinekansspelen aanbiedt waarvoor hij geen vergunning heeft,
- belastingontwijking (wanneer er een verplichting bestaat voor de gebruiker om op winsten belasting te betalen, d.w.z. ontwijking die in eerste instantie kan worden aangevoerd met betrekking tot winsten uit offshoreactiviteiten).

Er bestaan ook een aantal criminele activiteiten die op vele gokdiensten betrekking hebben maar niet specifiek op onlinegokken, zoals i) match-fixing of gemanipuleerde pokertafels (zie hierboven), ii) woekeractiviteiten en iii) criminele activiteiten die worden uitgevoerd om het gebruik van gokdiensten te financieren (bijv. diefstal) en iv) het financieren van terrorisme.

**Vraag:**

**(37) Bestaan er nationale transparantievereisten voor onlinegokken? Zijn deze vereisten van toepassing op het grensoverschrijdend aanbod van onlinegokdiensten en worden deze regels volgens u op doeltreffende wijze gehandhaafd?**

*2.3.3. Financiering van zowel activiteiten van algemeen belang evenals evenementen waarop onlinesportwedenschappen zijn gebaseerd*

Op nationaal niveau opgelegde beperkingen op gokdiensten zijn soms gerechtvaardigd om beleidsredenen zoals de financiering van activiteiten van algemeen belang. Hoewel de voor dit doel opgezette systemen in overeenstemming moeten zijn met de toepasselijke regels inzake staatssteun, dient te worden opgemerkt dat volgens het Hof van Justitie de financiering van dergelijke sociale activiteiten slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid kan zijn<sup>85</sup>. Dergelijke beperkingen kunnen bijdragen tot de financiering van "activiteiten van algemeen belang" die de samenleving in het algemeen ten goede kunnen komen. De activiteiten van algemeen belang

<sup>84</sup> Het Frans Instituut (CERT-LEXI) onderzocht 70 miljoen websites in 2005 en vond 14 823 websites die onlinegokken aanbieden. Slechts 2 005 websites beschikten over een vergunning.

<sup>85</sup> Bijv. zaak C-67/98 (Zenatti) punten 36-37 en zaak C-316/07 (Markus Stoß) punt 104. Zie ook het arrest van het Hof van de EVA in zaak 3/06 (Ladbrokes) punt 63.

die hier momenteel rechtstreeks baat bij hebben zijn kunst, cultuur, sport<sup>86</sup>, jeugd-/onderwijsprogramma's en activiteiten die betrekking hebben op caritatief werk.

#### *Systemen voor het kanaliseren van inkomsten*

Het gebruiken van gokinkomsten om activiteiten van algemeen belang te financieren, gebeurt op verschillende manieren. De organisatie of de onderneming die verantwoordelijk is voor de activiteiten van algemeen belang:

- (1) krijgt een vergunning<sup>87</sup> voor het aanbieden van onlinegokdiensten om het "goede doel" te steunen dat door de desbetreffende vergunningverlenende autoriteit wordt erkend (bijv. een nationaal Olympisch comité, een nationaal orgaan voor paardenrennen, een vereniging voor blinden, enz.);
- (2) ontvangt rechtstreeks gelden van een gokexploitant van de staat (bijv. een nationale loterij) overeenkomstig een percentage dat is vastgelegd in de vergunning of de wetgeving die op deze exploitant van toepassing is;
- (3) ontvangt onrechtstreeks gelden van een gokexploitant van de staat via de staatsbegroting waartoe deze staatsexploitant heeft bijgedragen;
- (4) ontvangt gelden van één of meerdere privé-gokexploitanten. De bijdrage van gelden is:
  - a) vastgelegd in de vergunning of de wetgeving of
  - b) gebaseerd op vrijwillige bijdragen van de exploitanten;
- (5) ontvangt economische compensatie voor het gebruik van een evenement dat door haar wordt georganiseerd en waarop weddenschappen worden geplaatst, zelfs indien de organisatie of de onderneming niet betrokken is bij de organisatie van de gokactiviteit zelf;
- (6) ontvangt gelden van de staatsbegroting waartoe zowel door de staat als door commerciële gokexploitanten werd bijgedragen.

#### **Vragen:**

**(38) Bestaan er op nationaal of op EU-niveau andere systemen voor het kanaliseren van gokinkomsten naar activiteiten van algemeen belang?**

---

<sup>86</sup> Zie ook de mededeling van de Commissie "Ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport" - COM(2011) 12, waarin wordt vermeld dat rekening moet worden gehouden met duurzame financiering van de sport bij de verdere aanpak van de verlening van gokdiensten op de interne markt (blz. 9).

<sup>87</sup> Organisaties of ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor activiteiten van algemeen belang kunnen in verschillende mate de toestemming krijgen om een overeenkomst aan te gaan met privé-exploitanten voor de verschaffing van het gokplatform en het promoten van gokdiensten (waarbij de privé-exploitanten de werkzaamheden geheel of gedeeltelijk op zich nemen en hiervoor economische compensatie ontvangen).



- (39) Is er een specifiek mechanisme, zoals een fonds, voor het herverdelen van inkomsten uit publieke en commerciële onlinegokdiensten ten behoeve van de samenleving?**
- (40) Worden fondsen teruggegeven of opnieuw toegewezen voor de preventie en behandeling van gokverslaving?**

De Commissie wenst zich verder op twee punten te richten:

*Mogelijk bestaan van een compensatiebeginsel voor de organisatoren van evenementen*

Nationale en buitenlandse sportevenementen worden door online-exploitanten gebruikt om hun potentiële klanten een aantrekkelijk aanbod van gokdiensten te kunnen aanbieden. Dergelijke gokactiviteiten kunnen voordelen opleveren voor deze evenementen, doordat ze extra publieke aandacht wekken en mogelijk ook mediabelangstelling voor het evenement aanwakkeren. Er is een ruime consensus voor het toekennen, uit de ermee samenhangende gokactiviteit, van een billijke vergoeding aan de sportevenementen waarvan het gokken afhangt.

- In het specifieke geval van paardenrennen bijvoorbeeld, verlenen sommige lidstaten een exclusieve vergunning voor weddenschappen op paardenrennen aan een organisatie of onderneming om ervoor te zorgen dat de omzet van weddenschappen op paardenrennen, met uitzondering van de winsten, totalisatorvergoeding en bedrijfslasten, naar de paardensport, paardenfokkerij en paardenhouderij gaat. Hoewel nationale structuren kunnen verschillen, kan de steun aan de paardenrennen- en paardenfokkerijsector aanzienlijk zijn en in sommige landen meer dan 8% van de totale gokomzet bedragen. Een specifiek kenmerk van paardenrennen in vergelijking met andere sporten is de grote aantrekkingskracht ervan op gokkers. De levensvatbaarheid van paardenrennen hangt dus, meer dan bij andere sportevenementen, af van het herinvesteren van een voldoende groot aandeel van gokinkomsten in de activiteit. Voorts speelt in sommige lidstaten de paardensport-, paardenfokkerij- en paardenhouderijtraditie, die via het kanaliseren van gokinkomsten wordt gesteund, (nog steeds) een belangrijke economische rol in landelijke gebieden. Deze traditie kan dan ook gekoppeld worden aan regionale ontwikkeling en beleidsdoelstellingen van territoriale samenhang.
- Andere sporten hebben een meer gemengde inkomstenstroom, omdat zij het publiek meer aanspreken en/of omdat zij minder geschikt zijn voor gokdiensten. Hoe het ook zij, waar gokdiensten op een georganiseerde sportwedstrijd worden aangeboden, is de kwestie of de organisatoren (sportorganisaties, teams, enz.) een extra inkomstenstroom moeten kunnen genereren via dergelijk gebruik van hun beelden of evenementen door gokdienstverleners, door de lidstaten al aangepakt. Aangezien zonder het gebruik van deze evenementen de gokdiensten niet zouden kunnen bestaan, wordt gestreefd naar een billijke vergoeding ervoor. Bepaalde staatsexploitanten die sportweddenschappen op professionele sporten aanbieden, zijn aldus verplicht inkomsten terug naar amateursporten te doen vloeien. Op die manier steunen zij de activiteiten van algemeen belang die gericht zijn op het promoten van deelname aan allerlei sportactiviteiten. De Commissie heeft een EU-studie laten uitvoeren naar de financiering van de amateursport. Deze studie moet het daadwerkelijke belang van de verschillende financieringsbronnen voor de amateursport laten zien, zoals inkomsten uit de organisatie van gokdiensten<sup>88</sup>.

Ten slotte kunnen evenementen waarop sportweddenschappen worden georganiseerd, wegens criminele activiteiten een hoger risico van match-fixing lopen. Eén lidstaat (Frankrijk) heeft een niet-exclusief recht op sportweddenschappen voor gokdiensten ingevoerd om bij te

---

<sup>88</sup> COM(2011) 12, blz. 9.

dragen aan de investering door organisatoren van sportwedstrijden. De hoofdmotivatie achter dit niet-exclusieve recht is dat de integriteit moet worden verzekerd.

**Vragen:**

- (41) Wat is op nationaal niveau het aandeel van onlinegokinkomsten uit sportweddenschappen dat terug naar sport vloeit?**
- (42) Bestaan er voor alle sportdisciplines gelijkaardige onlinegokexploitatie rechten als voor paardenrennen en zo ja, wordt er van deze rechten gebruik gemaakt?**
- (43) Bestaan er onlinegokexploitatie rechten die uitsluitend bestemd zijn voor het verzekeren van de integriteit?**

*Het risico van "free-riding" of "meeliftgedrag" door het verlenen van onlinegokdiensten*

Gezien hun uiteenlopende nationale culturele en historische tradities zullen de lidstaten op uiteenlopende systemen steunen voor het kanaliseren van gokinkomsten en percentages. Lidstaten die bijvoorbeeld geen traditie van paardenrennen of paardenhouderij kennen, hebben uiteraard geen behoefte aan een systeem voor het kanaliseren van gokinkomsten daaruit. Bepaalde lidstaten zullen er daarom ook voor kiezen om bepaalde activiteiten van algemeen belang uitsluitend met behulp van fiscale inkomsten te financieren, terwijl andere lidstaten misschien hiervoor ook op het kanaliseren van gokinkomsten zullen willen terugvallen.

Hieruit volgt dat, indien gokdiensten worden aangeboden op evenementen die in andere lidstaten plaatsvinden of indien gokkers van de ene lidstaat willen inzetten op gokdiensten die vanuit een andere lidstaat worden verleend, dit een rechtstreeks effect zal hebben op de doeltreffendheid van nationale systemen voor het kanaliseren van gokinkomsten. Dit zal vooral het geval zijn indien gokkers uitsluitend gericht zijn op het behalen van de grootst mogelijke winsten. Dit "free-riding"-probleem is strikt gezien niet beperkt tot grensoverschrijdende onlinegokdiensten aangezien gokkers altijd fysiek de grenzen kunnen oversteken om toegang te verkrijgen tot gokdiensten. Toch verhogen onlinegokdiensten in de praktijk dit potentiële effect in aanzienlijke mate.

Het effect kan evenwel worden gematigd of zelfs omgekeerd door het feit dat bepaalde spelers op welbepaalde gokdiensten spelen omdat deze diensten verbonden zijn aan de financiering van activiteiten van algemeen belang. Door de link met de activiteiten van algemeen belang wordt mogelijk het sociaal stigma dat met gokken gepaard gaat, minder groot; deze link kan zelfs de hoofdbewegreden zijn voor het gokken op dergelijke diensten. Gezien bijvoorbeeld de zeer lage winstkansen bij bepaalde vormen van gokdiensten (bijv. loterijen van geringe waarden die door liefdadigheidsorganisaties worden aangeboden), kan men ervan uitgaan dat vele spelers van dergelijke kansspelen hierop een gokje wagen in plaats van op andere vormen van gokdiensten die hogere winstkansen bieden, net omdat zij weten dat hun inzet naar bonafide activiteiten van algemeen belang zal gaan. Dit type van gokkers kan zich zelfs meer aangetrokken voelen tot aanbiedingen van dergelijke onlinegokdiensten vanuit andere lidstaten die sterkere en meer rechtstreekse banden vertonen met activiteiten van algemeen belang die zij wensen te steunen, dan tot aanbiedingen van nationale onlinegokdiensten.

**Vragen:**

- (44) Bestaat er informatie waaruit blijkt dat het hierboven vermelde risico van grensoverschrijdende "free-riding" voor onlinegokdiensten de inkomsten vermindert voor nationale activiteiten van algemeen belang die van het kanaliseren van gokinkomsten afhangen?
- (45) Bestaan er transparantievereisten waardoor gokkers ervan op de hoogte kunnen worden gebracht of en hoeveel gokdienstverleners inkomsten terug naar activiteiten van algemeen belang laten vloeien?

#### 2.4. Handhaving en aanverwante onderwerpen

Een grensoverschrijdende markt die niet over een vergunning beschikt, kan toegankelijk zijn voor consumenten wegens de facto tolerantie of door een gebrek aan doeltreffende handhaving. Doeltreffende handhaving is van essentieel belang voor de lidstaten om de doelstellingen van algemeen belang te kunnen bereiken die de grondslag vormen van hun nationale gokbeleid.

##### *Gokautoriteiten in de lidstaten*

Verscheidene vormen van organisatiestructuren worden gebruikt voor het verlenen van vergunningen en voor de regulering van en het toezicht op onlinegokken. De onafhankelijkheid en bevoegdheden van deze structuren kunnen verschillen. Binnen één lidstaat kunnen verschillende vormen van onlinegokdiensten ook worden gereguleerd door of onder het toezicht staan van onafhankelijke organen (bijv. promotionele kansspelen, mediakansspelen en spread betting)<sup>89</sup>.

Activiteiten van gokautoriteiten kunnen betrekking hebben op een brede waaier van onderwerpen, zoals:

- het verlenen, schorsen en intrekken van vergunningen;
- controle- en toezichtsfuncties met inbegrip van administratieve of financiële controles, inspecties ter plaatse, technische inspecties (bijv. apparatuur of software) en onlinecontrole van activiteiten;
- handhaving – het inleiden van rechtszaken en vervolgen van misdrijven met betrekking tot a) het verlenen van illegale gokdiensten of gokdiensten waarvoor geen vergunning is verleend; en b) commerciële communicatie inzake gokdiensten of -exploitanten (zowel wettige als illegale gokdiensten of gokdiensten waarvoor geen vergunning is verleend);
- het verschaffen van advies, informatie of steun aan de overheid, spelers (het publiek) en/of exploitanten.

#### **Vragen:**

---

<sup>89</sup> De verschillende autoriteiten op nationaal niveau die de regelgevende taken uitoefenen zijn de volgende: i) een ministerie zonder gespecialiseerde dienst; ii) een gespecialiseerde dienst binnen een ministerie; iii) een ministeriële dienst die buiten het ministerie is gevestigd; iv) een agentschap/inspectie onder ministeriële controle; en v) een door de staat erkend onafhankelijk regelgevend orgaan.

**(46) Bestaat er in uw lidstaat een regelgevend orgaan en zo ja, wat zijn de bevoegdheden en de werkingsfeer ervan in het licht van de onlinegokdiensten zoals omschreven in dit Groenboek?**

**(47) Is er een nationaal register van gokdienstexploitanten die over een vergunning beschikken? Zo ja, is het algemeen toegankelijk? Wie is verantwoordelijk voor het regelmatig bijwerken van dit register?**

#### *Administratieve samenwerking*

De administratieve samenwerking tussen regelgevers binnen de Europese Economische Ruimte (EER) is momenteel gebaseerd op ad-hocsamenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten. Regelgevers uit heel Europa hebben een specifiek forum waar ze elkaar ontmoeten, van gedachten wisselen en gokbeleidsaangelegenheden bespreken (GREF<sup>90</sup>). Mogelijke gebieden van administratieve samenwerking zijn onder meer het delen of uitwisselen van informatie met betrekking tot:

- vergunninghouders (inclusief vergunningsvoorwaarden, professionele kwaliteiten van personeel en integriteit van exploitanten);
- exploitanten die niet over een vergunning beschikken en frauduleuze exploitanten (gemeenschappelijke zwarte lijst);
- kwesties van een technische aard, zoals nationale normen, keuring en certificatie;
- goede praktijken (zoals op het publiek gerichte campagnes om misdrijven of probleemgokken te voorkomen en de kosten en effecten van dergelijke campagnes).

#### **Vraag:**

**(48) Welke vormen van grensoverschrijdende administratieve samenwerking op dit gebied zijn u bekend en welke specifieke punten worden behandeld?**

#### *Nauwere samenwerking met andere belanghebbenden*

De gokautoriteiten in de lidstaten werken ook soms samen met nationale/Europese belanghebbenden in de sportsector en/of publieke/privégokexploitanten voor de ontwikkeling van de volgende programma's en systemen:

- onderwijsprogramma's of campagnes voor atleten (amateurs en professionals), coaches, scheidsrechters, personen die in dienst zijn van de paardenrensector of van publieke/private onlinegokexploitanten, enz.; en/of
- systemen voor vroegtijdige waarschuwing om handhaving te versterken en match-fixing te voorkomen.

#### **Vraag:**

---

<sup>90</sup> <http://www.gref.net/index.htm>.

**(49) Hebt u kennis van dergelijke nauwere samenwerking, onderwijsprogramma's of systemen voor vroegtijdige waarschuwing die erop gericht zijn de integriteit in de sport te versterken en/of andere belanghebbenden bewuster te maken?**

*Blokkering van betalingen en aansprakelijkheidsregelingen voor internetdienstverleners*

Aanbieders van betalings- en communicatiediensten (telecomexploitanten, televisiezenders en dienstverleners in de informatiemaatschappij) maken het bestaan van onlinegokdiensten mogelijk. Om grensoverschrijdende onlinegokdiensten en onlinegokdiensten zonder vergunning te beperken, worden tegenwoordig de volgende methoden aan dergelijke als tussenpersoon optredende dienstverleners opgelegd:

- **Domeinnaamsysteem (DNS)-filtering:** Via een DNS-filtermechanisme tracht men te voorkomen dat potentiële klanten op websites kunnen gokken waarvoor geen vergunning is verleend en die op een voorlopige lijst zijn opgenomen, of dat zij op basis van een voorafbepaalde lijst van internetadressen (domeinnamen) naar een andere website worden doorgeschakeld, bijv. van een .com site naar een website die binnen de desbetreffende nationale jurisdictie werd opgericht<sup>91</sup>.
- **Internetprotocol (IP)-blokkering.** Elk toestel dat met het openbare internet verbonden is, krijgt een uniek nummer toegewezen dat een IP-adres wordt genoemd en dat de hostnaam bevat. IP-blokkering verhindert de verbinding tussen een server/website en één of meerdere IP-adressen.
- **Blokkering van betalingen** kan gebaseerd zijn op de "Merchant Category Codes" (MCC) van de exploitanten<sup>92</sup>. Het verbod om betalingen te verwerken die aan een bepaalde code gelinkt zijn, kan naast de blokkering van betalingen die verband houden met inzet en prijzen echter ook leiden tot de blokkering van wettige commerciële transacties.

De doeltreffendheid van een blokkeringssysteem hangt af van zowel een voorafbepaalde en bijgewerkte lijst van te blokkeren adressen als efficiënte softwaresystemen.

**Vragen:**

- (50) Worden één of meerdere van de hierboven vermelde methoden of enige andere technische middelen op nationaal niveau toegepast om de toegang tot onlinegokdiensten of betalingsdiensten te beperken? Bent u op de hoogte van enig(e) grensoverschrijdend(e) initiatief(-ieven) die op de tenuitvoerlegging van dergelijke methoden zijn gericht? Hoe beoordeelt u de doeltreffendheid ervan op het gebied van onlinegokken?**
- (51) Wat is uw mening over de relatieve voordelen van de hierboven vermelde methoden en van andere technische middelen om de toegang tot gok- of betalingsdiensten te beperken?**

<sup>91</sup> Italiaanse ervaringen geven aan dat er elke week miljoenen doorschakelingen plaatsvinden.

<sup>92</sup> De MCC die voor gokken wordt gebruikt, is 7995.