

Gokken Op een Goede Afloop

*Onderzoek naar de juridische
haalbaarheid van Nederlandse
kansspelmonopolies aangaande
sportwedenschappen*

Door Roeland van der Lelij
Studentnummer: 268259
Masterscriptie Faculteit Rechtgeleerdheid
Erasmus Universiteit Rotterdam

	Blz.
Inleiding	4
1. Het Nederlandse kansspelbeleid	7
<i>1.1 Een gokje wagen</i>	<i>7</i>
<i>1.2 De wettelijke basis</i>	<i>9</i>
<i>1.3 Waarom dit beleid?</i>	<i>12</i>
2. Kansspelen en het Europees Gemeenschapsrecht	13
<i>2.1 Is het aanbieden van kansspelen een dienst?</i>	<i>13</i>
<i>2.2 Vormt de Nederlandse wetgeving een belemmering van het dienstenverkeer?</i>	<i>15</i>
3. Kansspelen en de Europese Jurisprudentie	19
<i>3.1 Schindler</i>	<i>19</i>
<i>3.2 Läärä</i>	<i>20</i>
<i>3.3 Zenatti</i>	<i>21</i>
<i>3.4 Anomar</i>	<i>23</i>
<i>3.5 Gambelli</i>	<i>23</i>
<i>3.6 Placanica</i>	<i>24</i>
<i>3.7 Sporting Exchange</i>	<i>26</i>
<i>3.8 Ladbrokes</i>	<i>27</i>
<i>3.9 Carmen</i>	<i>27</i>

4. Het toetsen van het Nederlandse beleid	29
<i>4.1 De expansie van de vergunninghouder</i>	30
<i>4.2 Gokverslaving</i>	32
<i>4.3 Illegaal gokken en consumentenbescherming</i>	34
<i>4.4 Het financiële belang voor Nederland</i>	35
<i>4.5 Wederzijdse erkenning</i>	37
5 Aanbevelingen	39
<i>5.1 Waarom het beleid wijzigen?</i>	39
<i>5.2 Een ander vergunningstelsel</i>	40
<i>5.3 De Wet op het Financiële toezicht</i>	43
<i>5.4 De Toezichthouder</i>	45
<i>5.5 De afdracht aan goede doelen</i>	47
6 Conclusie	48
Bibliografie	50

Inleiding

Nederland heeft een streng gereguleerd kansspelbeleid. Zaken zoals loterijen, casino's en sportwedenschappen mogen door één of slechts enkele partijen aangeboden worden.¹ Het gevolg hiervan is dat Commerciële bedrijven die kansspelen op de Nederlandse markt willen aanbieden hiervoor de kans niet krijgen. Private partijen die niet in het bezit zijn van de verplichte vergunning, die nodig is om in Nederland een kansspel aan te mogen bieden, hebben geen mogelijkheid zich op de Nederlandse kansspelmarkt te begeven. Commerciële aanbieders van kansspelen hebben in verscheidene juridische procedures aan proberen te tonen dat het huidige vergunningstelsel in strijd is met het Europese recht. De Nederlandse rechtspraak is niet in deze argumentatie meegegaan. In een aantal gerechtelijke uitspraken wordt het Nederlandse kansspelbeleid door verschillende rechterlijke instanties als rechtmatig beoordeeld. Volgens deze uitspraken is het huidige vergunningstelsel niet in strijd met het Europese gemeenschapsrecht.²

De spanning tussen het Nederlandse kansspelbeleid en het Europese recht is niet alleen opgemerkt door de juristen van commerciële kansspelaanbieders, maar ook door de Europese Commissie. In maart 2007 heeft de Europese Commissie een brief gestuurd naar de Minister van Justitie met betrekking tot het Nederlandse kansspelbeleid. Daarin stond dat aspecten van het Nederlandse kansspelbeleid in strijd zijn met het Europese Recht.

De Commissie is van mening dat met name het beleid omtrent het aanbieden van sportwedenschappen niet in overeenstemming is met het Europese Gemeenschapsrecht.

De Nederlandse wet staat het aanbieden van sportwedenschappen toe aan degene die hier een vergunning voor heeft. Vervolgens geeft de wet aan dit verbod verdere invulling door slechts de mogelijkheid te bieden een vergunning te verlenen aan één aanbieder van sportwedenschappen. Uit de conclusie van de brief blijkt dat de Europese Commissie vindt dat de Nederlandse staat hiermee ten onrechte beperkingen oplegt aan in andere lidstaten gevestigde aanbieders van sportwedenschappen.³

Er is dus sprake van een inhoudelijk conflict tussen enerzijds de Commissie en anderzijds de Nederlandse overheid over de geldigheid van een gedeelte van de Wet op de Kansspelen.

Aangezien de Europese Commissie de taak heeft eventuele tegenstrijdigheden tussen nationale wetgeving en het Europees Gemeenschapsrecht aan de kaak te stellen is het belangrijk te weten hoe de procedure verder loopt. Uiteindelijk kan het gevolg namelijk zijn dat Nederland onder druk van de Commissie de wet zou moeten wijzigen.

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 9 lid 1, 16 lid 1 en 27 lid 1 van de Wet op de Kansspelen.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 14 maart 2007, nr. 200600283 over casinospelen, HR 21 april 2006, LJN AV0641 (Betfair/Stichting Nationale Sporttotalisator) en HR 18 januari 2005, LJN AR4841 (Labrokes/Stichting Nationale Sporttotalisator) over sportprijsvragen. Zie ook annotatie van Harten

³ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel 21 maart 2007, 2002/5443, C(2007) 1036.

De brief van de Europese Commissie aan de Minister van Justitie kan juridisch gekwalificeerd worden als een aanmaningsbrief. Een dergelijke brief vormt het begin van de administratieve fase van een door de Commissie ingestelde inbreukprocedure. Dit volgt uit art. 226 van het Verdrag van Lissabon. De lidstaat die aangemaand is zal volgens deze procedure gemotiveerd moeten antwoorden op hetgeen dat in de aanmaningsbrief gesteld is.⁴

Nederland heeft reeds gemotiveerd gereageerd op de aanmaningsbrief van de Commissie en stelt zich in deze reactie op het standpunt dat het Nederlandse beleid gezien de jurisprudentie van het Europese Hof rechtmatig is.⁵

Wanneer de Commissie en een lidstaat het over een bepaalde onderwerp niet eens kunnen worden kan de Commissie op basis van art. 226 van het Verdrag van Lissabon besluiten het geschil voor te leggen aan het Hof van Justitie. Belangrijk hierbij is het door de Commissie opgestelde met redenen omkleed advies, waar een lidstaat op kan reageren. Dit advies definieert de reikwijdte van een geschil wanneer het eventueel aan het Hof van Justitie wordt voorgelegd. Mocht een zaak aanhangig gemaakt worden bij het Hof dan mag de Commissie geen andere argumenten naar voren brengen dan welke zijn aangegeven heeft in het advies.⁶

Op 28 februari 2008 heeft de Commissie met betrekking tot het aanbieden van sportprijsvragen een met redenen omkleed advies uitgebracht. Volgens een brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Justitie op 25 september 2008 op dit advies gereageerd. De kern van dit antwoord aan de Commissie bevatte niets nieuws onder de zon:

*“de uit de Wet op de kansspelen voortvloeiende beperkingen van het vrije dienstenverkeer met betrekking tot sportprijsvragen, kunnen voldoende worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en zijn daarom verenigbaar met het EG-verdrag. Het advies en de reactie daarop van de Nederlandse regering, vormen grotendeels een herhaling van de eerder gewisselde standpunten”.*⁷

Na deze reactie zal het aan de Commissie liggen of het geschil aan het Europese Hof wordt voorgelegd. Nederland is niet de enige lidstaat waartegen de Commissie een inbreukprocedure is begonnen vanwege het kansspelbeleid. Tegen twaalf andere lidstaten, waaronder bijvoorbeeld Duitsland en Zweden, zijn inbreukprocedures gestart.⁸

De legitimiteit van het Nederlandse kansspelbeleid omtrent het aanbieden van sportweddenschappen staat dus ter discussie. Deze legitimiteit wil ik gaan onderzoeken. Een onderzoek naar de rechtmatigheid van het Nederlandse beleid is niet alleen van belang voor de huidige wetgeving, maar ook voor wetsvoorstellen die in toekomst ingediend zullen worden. Zo is de regering van plan een wetsvoorstel in te dienen waarin een monopolie ingesteld zal worden voor het aanbieden van kansspelen op internet.⁹

⁴ C.S. Pisuisse en A.M.M. Teubner, *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, Groningen, Wolters Noordhoff, Blz 102-104.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 24 557, nr. 77.

⁶ Pisuisse, Blz. 102-104.

⁷ Brief Tweede Kamer 23 december 2008.

⁸ http://www.justitie.nl/images/Wet%20op%20kansspelen_tcm34-103390.pdf, brief van Min. Van Justitie ter informering van de Eerste Kamer over wetsvoorstel 30362 een wijziging van de Wet op de Kansspelen.

⁹ Littler, A., 'Regulatory Perspectives on the Future of Interactive Gambling in the Internal Market', *European Law Review*, 33 (2) (2008), 211-229.

Dit om een legaal alternatief te bieden voor de vele kansspelen die op internet worden aangeboden. Wanneer het Hof van Justitie zal beslissen dat een dergelijke monopolie in strijd is met Europees gemeenschapsrecht, zou een dergelijke wet geen doorgang kunnen vinden.¹⁰

In deze scriptie zal ik gaan onderzoeken of het vergunningstelsel dat de Nederlandse Staat hanteert met betrekking tot het aanbieden van sportwedenschappen in strijd is met de Europees regelgeving en jurisprudentie, of dat het Nederlandse stelsel hiermee in overeenstemming is. Bij dit onderzoek is voornamelijk in het geding of Nederlandse vergunningstel niet in tegenspraak is met het in het EU-werkingsverdrag vastgelegde recht op vrije dienstverrichting.

Voordat inhoudelijk ingegaan wordt op bovenstaande vraagstelling zal ten eerste een beeld worden geschetst van het Nederlandse kanspelaanbod met betrekking tot sportwedenschappen.

Tevens is het voor het beantwoorden van de vraagstelling belangrijk om in kaart te brengen wat het huidige beleid is. Ik vraag me hierbij af hoe het huidige vergunningstelsel is ingericht en wat de gedachte van de wetgever bij dit systeem is. Deze motivatie van de Nederlandse overheid met betrekking tot het kansspelbeleid speelt een rol om de door overheid ingestelde maatregelen te kunnen rechtvaardigen.

Vervolgens zal ik behandelen of bij het aanbieden van sportwedenschappen sprake is van een dienst en dus de verdragsrechtelijke vrijheid van vrije dienstverrichting werkelijk in het geding is. De hamvraag hierbij zal zijn of Nederlandse vergunningstelsel een belemmering vormt voor het vrij verrichten van diensten.

Hierna zal ik ingaan op de gronden die het EG-werkingsverdrag en de jurisprudentie bieden om een eventuele belemmering te rechtvaardigen. Wanneer er een dergelijke rechtvaardiging aanwezig is het ook van belang te bekijken of een maatregel proportioneel is.

Om te kunnen concluderen of het Nederlandse kansspelbeleid met betrekking tot sportprijsvragen strijdig is met het Europese recht zullen de criteria die in gemeenschapsrecht en de jurisprudentie zijn vastgesteld, getoetst moeten worden aan het werkelijke beleid van de Nederlandse overheid in zake het aanbieden van sportprijsvragen.

¹⁰ Kamerstukken I, 2007/2008, 30362. MvA1.

1. Het Nederlandse kansspelbeleid

1.1 Een gokje wagen

Voor degene die het volgen van een sportwedstrijd voor zichzelf extra spannend wil maken zijn er in Nederland verschillende mogelijkheden om op sportwedstrijden te wedden.

Een populaire manier om dit te doen is het voorspellen van de voetbaluitslagen.

Via de voetbaltoto kan de liefhebber op een legale manier uitslagen voorspellen en hierbij een bedrag inzetten. Het is mogelijk om in te zetten op de eindstand van een wedstrijd. Tevens is het mogelijk om van een bepaalde groep wedstrijden te voorspellen of er verloren, gelijkgespeeld of gewonnen wordt. Afhankelijk van het aantal wedstrijden dat goed wordt voorspeld kan er een prijs gewonnen worden. Met de voetbaltoto kan meegedaan worden door een totoformulier in te vullen bij een lokaal verkooppunt of door een digitaal formulier in te vullen via internet.¹¹

Buiten het gokken op voetbaluitslagen kan legaal gewed worden op paardenraces. Men kan voorspellen welk paard een race wint of welk paard bij de eerste drie eindigt. Een combinatie hiervan is ook mogelijk. Tevens kan er gegokt worden op welke twee paarden in één race eerste en tweede worden, welke drie paarden eerste, tweede en derde worden etc. Van bovenstaande speltypen zijn ook nog een aantal combinaties mogelijk.¹²

Gokken op de uitslagen van de paardenraces kan via internet of lokale verkooppunten. Tevens kan er gewed worden op de races van de dag bij de drafbanen zelf.

Zowel voor het voetbal als het paardenrennen geldt dat het beiden totalisatoren zijn. Dit betekent dat het totaal aan inzetten op een speltype geregistreerd wordt en dat aan de hand daarvan bepaald wordt wat uitgekeerd wordt aan de deelnemers die de uitslag goed voorspeld hebben.¹³

Het wedden op voetbalwedstrijden en paardenraces zijn de enige legale sportweddenschappen die afgesloten kunnen worden binnen Nederland. Deze legaliteit wordt bepaald doormiddel van een strikt vergunningstelsel vastgelegd in de Wet op de Kansspelen. De enige vergunninghouder voor het aanbieden van voetbalweddenschappen is De Lotto. Het van origine Amerikaanse Scientific Games Racing is de enige die een vergunning heeft voor het aanbieden van weddenschappen op paardenraces. In het volgende hoofdstuk zal dit vergunningstelsel verder inhoudelijk behandeld worden.

Het feit dat er legaal slechts op paardenraces en voetbalwedstrijden gegokt mag worden, aangeboden door de Lotto en Scientific Games Racing, betekent niet dat er geen andere mogelijkheden zijn. Sterker nog, via de digitale snelweg zijn er veel mogelijkheden om te gokken op allerlei sportwedstrijden aangeboden door een breed scala verschillende aanbieders.

¹¹ www.toto.nl, 22 mei 2010

¹² <http://www.weddenoppaarden.nl/despellen.html>, 23 mei 2010

¹³ [http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/kansspelen/Wedden_op_paarden_\(Totalisator\)](http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/kansspelen/Wedden_op_paarden_(Totalisator)), 23 mei 2010

Een voorbeeld hiervan is de site www.sportweddenschappen.net deze werft spelers met de volgende Nederlandstalige tekst:

“De grootste aanbieder van sportweddenschappen in Europa, bwin, heeft dagelijks tot 8000 sportweddenschappen in het aanbod. Naast de diversiteit aan sporten zijn ook de specials een kenmerk van de aanbieder [bwin](http://www.bwin.com). Een bijzonder hoogtepunt is het livewedden, hier kunt u inzetten op talrijke speciale weddenschappen tijdens de wedstrijd.”

Op de website www.voetbalweddenschappen.com kan precies gekeken worden welke buitenlandse bookmakers voetbalweddenschappen aanbieden en of ze Nederlandse klanten accepteren. Met een korte blik op de site zijn er al negen bookmakers aan te wijzen die weddenschappen aanbieden aan Nederlandse klanten en dus de Nederlandse wet overtreden.¹⁴ Artikel 1 sub a van de wet op de kansspelen geeft namelijk aan dat het niet is toegestaan kansspelen aan te bieden zonder daarvoor bestemde vergunning. De deelnemers aan deze sportweddenschappen zijn zelf ook in overtreding. Artikel 1 sub b van dezelfde wet op de kansspelen verbiedt het deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen vergunning is afgegeven.

Afgaande op deze twee voorbeelden kan ik concluderen dat er ruime mogelijkheden zijn om illegaal op sportweddenschappen af te sluiten. De Nederlandse kansspelconsument hoeft zich niet te beperken tot legale aanbieders die in het bezit zijn van een vergunning.

Om deze praktijken tegen te gaan heeft de Minister van Justitie aangifte gedaan tegen een aantal buitenlandse bookmakers die sportweddenschappen aanbieden aan Nederlandse klanten. Echter tot op dit moment is het nog steeds mogelijk sportweddenschappen af te sluiten via deze aanbieders.¹⁵

¹⁴ <http://www.voetbalweddenschappen.com/nl/aanbevolen-bookmakers.html>, 6 mei 2009.

¹⁵ <http://www.nu.nl/internet/1907154/minister-doet-aangifte-tegen-illegale-goksites.html>, <http://www.depers.nl/binnenland/280708/Aangifte-tegen-goksites.html>, 7 mei 2009.

1.2 De wettelijke basis

De basis van het huidige Nederlandse kansspelbeleid ligt in de uit 1964 daterende Wet op de kansspelen. Hierin wordt het legale aanbod van o.a. loterijen, casinospelen en sportprijsvragen gereguleerd. Artikel 1 sub a van de wet geeft gelijk het restrictieve karakter ervan aan:

Behoudens het in Titel Va van deze wet gestelde is het verboden:

Gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet een vergunning is verleend.

Voor sportprijsvragen zijn twee titels van de wet van belang. Ten eerste is dat titel III die handelt over de sportprijsvragen en ten tweede titel IV die handelt over de totalisator.¹⁶ Uit artikel 15 van titel III blijkt dat het wedden op paardenrennen en harddraverijen niet onder titel III valt. Het wedden op deze activiteiten valt ingevolge artikel 23 lid 2 onder titel IV, de totalisator.

Dit onderscheid is historisch gegroeid. Het wedden op paarden werden in 1948 gelegaliseerd, nadat het kortstondig was gelegaliseerd door de Duitse bezetter in 1941. Toentertijd vond de politiek het niet nodig om ook een legale basis te geven aan het gokken op uitslagen van voetbalwedstrijden, terwijl het principe hetzelfde was. De argumentatie van de regering was dat voetbal van oudsher minder verboden was met gokken dan de paardensport en dat het voetbal ook zonder het aanbieden van weddenschappen economisch levensvatbaar zou zijn. De paardensport was economisch afhankelijker van het gokken.¹⁷ Echter nadat het illegaal wedden op voetbawedstrijden steeds grotere vormen begon aan te nemen besloot de politiek dat het tijd werd een legaal alternatief te bieden. Het gevolg hiervan was dat in 1959 kreeg de voetbaltoto opgenomen werd in de Loterijwet.¹⁸ Door het opnemen van de voetbaltoto in deze wet kon er een vergunning worden verleend aan de partij die voetbalweddenschappen wilden aanbieden. Later in 1964 werden verschillende bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Loterijwet en de Totalisatorwet opgenomen in een nieuwe wet, de Wet op de Kansspelen (WOK).¹⁹

In de huidige hoedanigheid van de WOK geldt voor het aanbieden van voetbalprijsvragen nog steeds een éénvergunningstelsel. Dit blijkt uit art. 16 lid 1 van de Wet op de Kansspelen. Deze vergunning is in het bezit van de Nationale Sporttotalisator, ook wel De Lotto genoemd.²⁰

Het kansspelaanbod bij het paardenrennen wordt tevens gereguleerd door afgifte van één vergunning gecodificeerd in artikel 24 van de WOK. Nadat er in de afgelopen tien jaar vier verschillende vergunninghouders zijn geweest, waaronder een buitenlandse partij, is de

¹⁶ Titel III betreft artikel 15-22, titel IV betreft artikel 23-27.

¹⁷ S.F. Kingsma, De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving, *Sociologische Gids*, 51(2) (2004), blz. 155-160.

¹⁸ S.F. Kingsma, *Het gokcomplex: verzelfstandiging van vermaak*, Proefschrift UVA 2002, blz. 108-110

¹⁹ S.F. Kingsma, blz. 111-115.

²⁰ Website Ministerie van Justitie:

http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing_en_handhaving/kansspelen/sportprijsvragen/, 23 mei 2010

huidige vergunning in het bezit van Scientific Games Racing B.V. een dochtermaatschappij van een Amerikaanse kansspelaanbieder.²¹

Aan een vergunning die afgegeven wordt voor het aanbieden van sportprijsvragen zoals de Lotto doet kan het Ministerie van Justitie ingevolge art. 21 van de WOK voorschriften verbinden.

De voorschriften hebben onder meer betrekking op:

- het aantal te houden prijsvragen
- de wijze van bepaling van de vervangende uitslagen en het prijzenschema
- de administratie en dekking van de aan de organisatie verbonden kosten
- de bestemming van de opbrengst van de gehouden prijsvragen
- de statuten en reglementen van de rechtspersoon
- het van overheidswege te houden toezicht op de naleving
- de inrichting van het jaarlijks door de rechtspersoon van zijn werkzaamheden en de financiële resultaten daarvan uit te brengen verslag en de wijze van publicatie van dat verslag.

Onlangs heeft De Lotto laten blijken dat zij het aanbod wil verbreden. Men wil tevens weddenschappen gaan aanbieden op wielrennen en hockey. Tot op dit moment is de Lotto slechts in het bezit van een vergunning om voetbalweddenschappen aan te bieden.²²

Aan een vergunning die afgegeven wordt voor het aanbieden van het wedden op paardenrennen worden net als bij de voetbalweddenschappen voorschriften verbonden. In art. 25 van de WOK worden deze voorschriften opgesomd.

De voorschriften hebben onder meer betrekking op:

- het aantal draverijen en rennen
- de maximum inzet per persoon
- het percentage dat vóór de verdeling aan de winnaars der weddenschappen zal worden ingehouden en de bestemming van dit percentage
- het van overheidswege te houden toezicht op de naleving
- de verplichting om ongeoorloofd wedden of het verlenen van bemiddeling tot wedden op de terreinen waar harddraverijen of paardenrennen worden gehouden zoveel mogelijk tegen te gaan en te doen tegengaan.

Om toezicht te houden op de naleving van de WOK door vergunninghoudende kansspelaanbieders is er een College van Toezicht op de Kansspelen in het leven geroepen. Dit orgaan ontleent zijn bevoegdheid aan art. 33 van de WOK. Het is een overheidsorgaan met zeven door de kroon benoemde onafhankelijke leden. In het orgaan zitten geen belanghebbenden vanuit de kansspelbranche. Onder de leden bevinden zich onder andere een advocaat, een oud burgemeester, een hoogleraar en een oud officier van justitie.

Naast de toezichthoudende taak adviseert het College over het verlenen, wijzigen en intrekken van de vergunningen voor deze landelijke kansspelen, alsmede over het verlenen van instemming met de statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders.

²¹ Jaarverslag 2006, College van toezicht op de kansspelen, blz. 35, website:

<http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/jaar2006.pdf>, 26 mei 2010.

²² <http://www.nrc.nl/economie/article1874127.ece/www.hoi-online.nl>, 10 juni 2009.

Dit blijkt uit art. 33 van de WOK. Elk jaar wordt er een jaarverslag uitgebracht waarin gevens staan over de omzet en de afdracht aan goede doelen van kansspelaanbieders.²³ Het vergunningstelsel dat gecodificeerd is in de WOK is aan te merken als restrictief. Het zorgt ervoor dat op de legale kansspelmarkt voor sportwedenschappen slechts twee monopolisten actief zijn. Andere marktpartijen hebben geen mogelijkheid de markt te betreden wanneer er een vergunning is afgegeven. De vraag is nu waarom de Nederlandse overheid hiervoor gekozen heeft. Wat wil ze hier mee bereiken?

²³ Jaarverslag 2006, College van toezicht op de kansspelen, blz. 35, website: <http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/jaar2006.pdf>, 10 juni 2009.

1.3 Waarom dit beleid?

Zoals gebleken is uit het voorgaande is het Nederlandse beleid omtrent kansspelen te kenmerken als restrictief. Het aantal kansspelaanbieders wordt strikt beperkt. De Nederlandse overheid ziet de kansspelmarkt niet als een normale economische markt. Het aanbieden van kansspelen brengt volgens de Nederlandse staat verscheidene maatschappelijke risico's met zich mee, zoals de kans op gokverslaving en misleiding van consumenten. Ook zou gokken kunnen leiden tot meer criminaliteit. In de ogen van de overheid rechtvaardigt dit het stringente beleid. Het beleid heeft als doel bovengenoemde risico's voor de samenleving in te perken.²⁴

Achter het beleid zit de zogenoemde kanalisatiegedachte. Dit houdt in dat er door het creëren van een legaal aanbod, zoals is vastgelegd in het vergunningenstelsel van de wet op de kansspelen, de risico's van gokken beperkt kunnen worden. Met het aanbieden van een legale kansspelen wordt er een alternatief geboden waarmee voorkomen kan worden dat consumenten zich inlaten met illegaal gokken. Bij illegale gokspelen ontbreekt namelijk ieder toezicht en kunnen de bovengenoemde maatschappelijke risico's, die volgens de Nederlandse overheid samenhangen met het aanbieden van kansspelen, in zijn geheel niet ingeperkt worden.

Ingevolge dit beleid bestaat er dus een mogelijkheid om het legale kansspelaanbod uit te breiden. Immers als er een illegaal kansspel op de markt komt is het aanbieden van een legaal alternatief in overeenstemming met de kanalisatiegedachte. Dit kan echter niet ongebreideld. Dit blijkt uit de volgende algemene formulering afkomstig uit de derde voortgangsrapportage over het kansspelbeleid. Het geeft een illustratie hoe de overheid uitbreiding van het legale aanbod ziet binnen de kanalisatiegedachte:

“Tussen de (sub)doelstellingen die met het kansspelbeleid worden nagestreefd zit een zekere spanning. Om te voldoen aan de klaarblijkelijke kansspelbehoefte en het illegaal aanbod zoveel mogelijk tegen te gaan is het nodig in een passend legaal aanbod te voorzien. Dat legale aanbod mag anderszijds ook weer niet zo omvangrijk en opdringerig zijn dat andere pijlers van het kansspelbeleid- het tegengaan van kansspelverslaving en de bescherming van de consument- in het gedrang zou komen. Tussen deze (subdoelstellingen) moet een evenwicht gevonden worden.”²⁵

Deze ruime formulering geeft geen duidelijkheid wanneer in specifieke gevallen het legale spelaanbod uitgebreid mag worden. Het Ministerie van Justitie zal per geval bepalen of een uitbreiding van het spelaanbod binnen of buiten het kader van de kanalisatiegedachte ligt.

Zoals in de inleiding reeds is gesteld bestaat er veel weerstand van de Commissie tegen het Nederlandse restrictieve beleid. Voornamelijk vanwege vermeende strijdigheid met het Europese Gemeenschapsrecht. In het volgende hoofdstuk zal ik ingaan op welke aspecten van het Europees Gemeenschapsrecht het Nederlandse kansspelbeleid eventueel inbreuk maakt.

²⁴ Derde voortgangsrapportage kansspelen, Ministerie van Justitie 10 februari 2005, TK 24036 en 24557.

²⁵ Derde voortgangsrapportage kansspelen, blz. 2.

2. Kansspelen en het Europees Gemeenschapsrecht

2.1 Is het aanbieden van kansspelen een dienst?

Voor de beantwoording van de vraag op welk Europees Gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid eventueel inbreuk wordt gemaakt is het van belang te bekijken onder welke Europeesrechtelijke bescherming de activiteit valt die de niet tot de markt toegelaten kansspelaanbieders aanbieden. De vraag is of het aanbieden van een sportweddenschap een dienst in de zin van artikel 57 van het EU-werkingsverdrag is. Hetgeen een kansspelaanbieder van sportweddenschappen doet is de mogelijkheid te bieden om te wedden op een bepaalde sportwedstrijd. Tegen een bepaalde inleg kan aan een dergelijke activiteit deelgenomen worden. Bij een goede voorspelling kan x aantal keer de inleg verdiend worden.

In het EU-werkingsverdrag wordt een dienst als volgt geformuleerd:

In de zin van dit Verdrag worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichting niet van toepassing zijn.

De diensten omvatten met name werkzaamheden:

- a: van industriële aard*
- b: van commerciële aard*
- c: van het ambacht*
- d: van de vrije beroepen*

Bij het vaststellen of het aanbieden van sportweddenschappen een dienst is is belangrijk om te behandelen wat Europese jurisprudentie op dit vlak beslist heeft. Het eerste arrest dat met betrekking tot kansspelen geweest is het arrest Schindler. In dit arrest ging het om een Duitse loterij die in het Verenigd Koninkrijk gevestigde personen aanbood tegen betaling aan deze loterij mee te doen.

Enkele lidstaten brachten in de procedure naar voren dat een loterij geen gewone economische activiteit is en daarom niet onder het Europees Gemeenschapsrecht valt. In tegenspraak tot de bewering van deze lidstaten bepaalde het Hof van Justie dat een loterij wel degelijk een 'economische activiteit' in de zin van het verdrag is.²⁶ Vervolgens oordeelde het Hof dat het aanbieden van een loterij niet viel onder het vrij verkeer van goederen, kapitaal of personen. Naar de veronderstelling van het Hof waren het laten deelnemen van personen aan een kansspel, de inzameling van gelden van de deelnemers, de organisatie van trekkingen en de uitkering van prijzen aan te merken als diensten. Derhalve was het aanbieden van een loterij een dienst en viel deze onder het vrije verkeer van diensten.²⁷ Belangrijk hierbij is het grensoverschrijdend karakter van het aanbieden van een dienst. Wanneer de aanbieder van een dienst uit een lidstaat zijn dienst aanbiedt in een andere lidstaat dan is dit grensoverschrijdende karakter aanwezig en moet er gekeken worden naar het Europese gemeenschapsrecht. Wanneer het aanbieden van een dienst bijvoorbeeld plaatsvindt binnen de grenzen van een lidstaat is het een interne aangelegenheid en is het Europese

²⁶ HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 19.

²⁷ HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 27 en 28.

Gemeenschapsrecht niet van toepassing. Er is dan geen sprake van de overschrijding van grenzen. Bij het arrest Schindler betrof het een Duitse onderneming welke loten aanbood aan Britse ingezetenen. Volgens het Hof had deze dienst dan ook een grensoverschrijdend karakter.²⁸

Na Schindler kwam er ook jurisprudentie die handelde over het aanbieden van sportweddenschappen, zoals het arrest Zenatti. In deze zaak ging het om een Engelse bookmaker die weddenschappen aanbood aan in Italië gevestigde personen, terwijl de Engelse onderneming hier niet de vereiste vergunning voor bezitte. In dit arrest werd als volgt door het Hof over het aanbieden van sportprijsvragen geoordeeld:

*‘De in het hoofdgeding aan de orde zijnde weddenschappen zijn derhalve te beschouwen als kansspelen van gelijke aard als de loterijen bedoeld in het arrest Schindler’*²⁹

Het Hof zag het aanbieden van sportweddenschappen dus als een dienst. Ter verduidelijking bepaalde het Hof dat dienst bestond uit het laten deelnemen van wedders aan een kansspel dat hen uitzicht bood op winst. Deze dienst werd verricht tegen betaling.

De casus in het arrest Zenatti is vergelijkbaar met het conflict dat buitenlandse kansspelaanbieders hebben met de Nederlandse autoriteiten. Het gaat om dezelfde handeling namelijk het aanbieden van sportweddenschappen door een in een lidstaat gevestigd bedrijf aan in een andere lidstaat gevestigde personen. Wanneer het Hof het aanbieden van sportweddenschappen in het arrest Zenatti ziet als een dienst geldt dit tevens voor het aanbieden van sportweddenschappen op Nederlands grondgebied. Dit bleek ook uit de in juni 2010 gewezen arresten Sporting Exchange en Ladbrokes van het Hof. Dit waren Nederlandse zaken waarbij de Hoge Raad pejudiciële vragen aan het Hof stelde. In deze uitspraken ging het Hof er vanaf het begin al van uit dat het aanbieden van sportweddenschappen onder het vrije dienstenverkeer vielen.³⁰ Resumerend kan gesteld worden dat naar het oordeel van het Hof het aanbieden van sportweddenschappen valt onder het vrij verkeer van diensten.

Naast de vrijheid van dienstverrichting, waarbij het gaat om grensoverschrijdende dienstverlening, kan tevens het in het Europees gemeenschapsrecht vastgelegde recht op vrije vestiging van toepassing zijn op het aanbieden van sportweddenschappen. Deze vrijheid komt in beeld wanneer een kansspelaanbieder uit een lidstaat zich zou willen vestigen in een andere lidstaat om vanuit daar zijn activiteiten voort te zetten en is vastgelegd in art. 49 van het EU-werkingsverdrag.

Uit de Nederlandse jurisprudentie blijkt echter dat het conflict tussen buitenlandse kansspelaanbieders van sportprijsvragen en de Nederlandse overheid zich toespitst op het aanbieden van sportprijsvragen over internet. De Lotto heeft zaken aangespannen tegen de internetaanbieders Ladbrokes en Unibet die vanuit het Verenigd Koninkrijk opereren. In de huidige situatie zijn er geen buitenlandse aanbieders van sportweddenschappen die zich in Nederland gevestigd hebben of willen vestigen.³¹

²⁸ HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 29.

²⁹ HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti) r.o. 19.

³⁰ HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes) r.o. 15 en 16, HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange, C-203/08, r.o. 22 t/m 24.

³¹ Zie bijv. HR 21 april 2006, LJN AV0641 of HR 18 februari 2005, LJN AR4841.

Gezien dit feit is het aanbieden van sportwedenschappen door buitenlandse ondernemingen op Nederlands grondgebied een zaak van grensoverschrijdende dienstverlening en is de vrijheid van vrije vestiging in de Nederlandse situatie niet aan de orde.

Ook de kritiek van de Europese Commissie richt zich op de belemmering van het dienstenverkeer. Uit de aanmaningsbrief van de Commissie blijkt dat ze ageert tegen het Nederlandse éénvergunningstelsel. De Commissie is van mening dat dit stelsel onverenigbaar is met het grondbeginsel van de vrije dienstverrichting. Over strijd met het beginsel van vrijheid van vestiging wordt in de aanmaningsbrief niet gerept.³²

Aangezien het in Nederland bij het zonder toestemming aanbieden sportwedenschappen gaat om de praktijk dat in het buitenland gevestigde partijen zich via internet op de Nederlandse kansspelmarkt begeven, zal in het verdere verloop van de scriptie de focus liggen op eventuele strijdigheid van Nederlandse beleid met de europesrechtelijk vrijheid van dienstverrichting. Het recht van vrije vestiging zal verder buiten beschouwing gelaten worden.

2.2 Vormt de Nederlandse wetgeving een belemmering van het dienstenverkeer?

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het aanbieden van sportprijsvragen een dienst is in de zin van het EU-werkingsverdrag. Vervolgens is het van belang vast te stellen of het Nederlandse vergunningstelsel een belemmering vormt voor het vrije verkeer van diensten. Art. 56 van het EU-werkingsverdrag bevat een verbodsbepaling voor de belemmering van het vrije dienstenverkeer:

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degenen is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.

Binnen het Europese recht zijn er twee soorten belemmeringen te onderscheiden. Belemmeringen met onderscheid en belemmeringen zonder onderscheid. Zogenaamde (directe) discriminatoire en niet (direct) discriminatoire belemmeringen.

Ten eerste moet de vraag beantwoordt worden of de exclusieve vergunningen die verleend zijn aan De Lotto voor voetbalprijsvragen en aan Scientific Games Racing voor wedenschappen met betrekking tot paardenrennen een (direct) discriminatoire belemmering vormen voor het vrij verkeer van diensten.

Een voorwaarde van het vrije dienstenverkeer is dat een ieder afkomstig uit een van de lidstaten diensten moet kunnen aanbieden en aanvaarden in een andere lidstaat. Het belemmeren van dienaanbieders uit andere lidstaten, enkel vanwege de nationaliteit, druist in tegen het principe van het vrije dienstenverkeer en vormt een (direct) discriminatoire belemmering van dit vrije dienstenverkeer.³³

³² Aanmaningsbrief van de Europese Commissie, Brussel 21 maart 2007, 2002/5443 C(2007)1036 onder punt 1.

³³ Zie hiervoor o.a. Snell, J. en Andenas, M., How Far? The Internal Market and restrictions on the free Movement of goods and Services: Part 1, *International and Comparative corporate Law Journal*, 2 (2000), 239/275.

De vraag is nu of het Nederlandse éénvergunningstelsel maatregelen bevat die direct onderscheid maken. Wanneer hier sprake van is zou dit de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om een maatregel te kunnen rechtvaardigen aanzienlijk beperken. Een direct discriminatoire maatregel is alleen te rechtvaardigen door de rechtvaardigingsgronden uit art. 51 jo. 62 van het EU-werkingsverdrag. Het gaat hier om discriminatoire belemmerende maatregelen die gerechtvaardigd kunnen worden vanwege gevaar voor de volksgezondheid of verstoring van de openbare orde.³⁴

Een niet (direct) discriminatoire maatregel kan tevens gerechtvaardigd worden vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Dit is een criterium welke vastgesteld is door het Hof van Justitie. Onder andere in het Van Binsbergen arrest.³⁵ Bij een niet (direct) discriminatoire maatregel heeft de Nederlandse overheid dus meer gronden om zijn beleid te kunnen rechtvaardigen.

Voor het bepalen of het Nederlandse vergunningstelsel maatregelen bevat die direct onderscheid maken is ten eerste de Wet op de Kansspelen van belang waar binnen het vergunningstelsel is gecodificeerd.

Uit de algemene verbodsbepaling van art. 1 sub a van de WOK blijkt dat het voor iedereen verboden is kansspelen aan te bieden zonder vergunning. Vervolgens blijkt uit art. 3 van de WOK dat er geen aparte eisen worden gesteld voor wat betreft de nationaliteit aan degene diegenen waaraan een vergunning verleend wordt. Wel blijkt uit art. 3 dat uitsluitend een vergunning wordt verleend 'ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen'. Ook uit andere bepalingen van de Wet op de kansspelen blijkt niet dat bepaalde nationaliteiten uitgesloten worden. Juridisch gezien is er dan ook geen argument om het Nederlandse éénvergunningstelsel aan te merken als direct discriminerend.

Bovendien blijkt dat onder het huidige éénvergunningstelsel in de praktijk verschillende buitenlandse aanbieders een vergunning verleend hebben gekregen. De vergunning voor het wedden op paardenrennen is bijvoorbeeld eind jaren tachtig in handen geweest van het Engelse bedrijf Ladbrokes.³⁶

Dit is opvallend te noemen, omdat dit bedrijf later verschillende juridische procedures voerde om opnieuw toegang te krijgen tot de Nederlandse markt en daarbij het argument dat men gediscrimineerd werd niet schuwde, terwijl men eerder zelf monopolist op de Nederlandse markt is geweest.³⁷ Ook de huidige vergunninghouder met betrekking tot het paardenrennen betreft een buitenlandse partij, het Amerikaanse Scientific Games Racing B.V.³⁸ Met betrekking tot het aanbieden van weddenschappen op paardenrennen discrimineert de WOK mijns inziens dus niet direct. Anders zouden aanbieders zoals Scientific Games Racing B.V. onder het regime van de WOK nooit een vergunning hebben verkregen.

³⁴ Zie hiervoor, N. Bernard, Discrimination and Free Movement in EC Law, *International and Comparative Law Quarterly*, 45 (1996), 82-108.

³⁵ HvJ 3 december 1974, C-275/92 (Van Binsbergen).

³⁶ Zie Jaarverslag 2001, College van toezicht op de kansspelen, blz. 59. Website: <http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/jaar2001.pdf>, 12 juni 2009.

³⁷ Zie bijv. Hof Arnhem 17 oktober 2004, LJN AZ0222.

³⁸ Zie Jaarverslag 2007, College van toezicht op de kansspelen, blz. 39. Website: <http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/jaar2007.pdf>, 12 juni 2009.

Wanneer nader gekeken wordt naar de vergunningverlening voor het aanbieden van voetbalweddenschappen is de Lotto vooralsnog altijd de enige vergunninghouder geweest. Uit de vergunning die Lotto heeft gekregen blijkt dat het bedrijf vanaf 16 januari 2010 twee jaar de enige vergunning heeft gekregen. Deze exclusiviteit ontnemt zowel Nederlandse als buitenlandse aanbieders de mogelijkheid zich gedurende deze periode op de markt voor voetbalweddenschappen te begeven.³⁹

Het aanbieden van voetbalweddenschappen valt onder dezelfde wettelijke bepalingen van de WOK als het paardenrennen. Hierdoor acht ik het feit dat een andere buitenlandse partij nog nooit een vergunning heeft verkregen niet afdoende om tot de conclusie te komen dat het monopolie van de Lotto op het aanbieden van voetbalweddenschappen een maatregel is die direct discriminatoir is. Wanneer een buitenlandse partij een vergunning aanvraagt voor het aanbieden van voetbalweddenschappen, bestaat de kans dat deze verleend zou kunnen worden net zoals dat gebeurd is bij het paardenrennen. De Wet op de Kansspelen sluit dit niet exclusief uit.

Dus zowel uit de letter van de wet als uit de praktijk waarbij verschillende buitenlandse kansspelaanbieders ooit een vergunning in de zin van WOK hebben verkregen blijkt mijns inziens dat het Nederlandse restrictieve vergunningstelsel geen onderscheid maakt tussen Nederlandse en buitenlandse partijen en dat het éénvergunningstelsel derhalve geen directe discriminatoire belemmering is.

De vraag die rest is nu of de het Nederlandse éénvergunningstelsel een belemmerende maatregel zonder onderscheid is.

Bij het bepalen of een bepaalde maatregel een niet (direct) discriminatoire belemmering, een maatregel zonder onderscheid, vormt voor de vrije dienstverrichting, is wederom het kansspelarrest Zenatti van belang. In deze zaak staat de volgende Italiaanse wettelijke regeling centraal.

Deze regeling bepaald dat het recht om weddenschappen op de uitslag van sportevenementen aan te nemen slechts aan een aantal instellingen is voorbehouden. Het Hof oordeelt dat een dergelijke maatregel, welke ondernemers uit andere lidstaten al dan niet rechtstreeks belet zelf weddenschappen aan te nemen, een belemmering vormt van de vrije dienstverrichting. Zelfs wanneer een maatregel als deze zonder onderscheid wordt toegepast.⁴⁰ In de arresten Gambelli⁴¹ en Placanica⁴² kwam het Hof tot dezelfde conclusie.

De maatregel van de Italiaanse regering is vergelijkbaar met de Nederlandse situatie waar het aanbieden van sportweddenschappen slechts aan twee partijen is voorbehouden. Zelfs wanneer de Nederlandse wet geen direct onderscheid maakt is er sprake van een belemmering, omdat de WOK buitenlandse ondernemers belet om op de Nederlandse markt te opereren.

³⁹ Zie Beschikking Sporttotalisator 2009. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-1190.html>, 15 juni 2010.

⁴⁰ HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti), r.o. 27.

⁴¹ HvJ 6 november 2003, C-243/0150 (Gambelli). r.o 50 t/m 59.

⁴² HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica) r.o. 43 en 44.

Nu gebleken is dat het Nederlandse éénvergunningstelsel een belemmerende maatregel betreft zonder onderscheid is de vervolgvraag of deze maatregel te rechtvaardigen is. In het volgende hoofdstuk zullen aan de hand van de Europese Jurisprudentie de criteria voor een dergelijke rechtvaardiging uiteengezet worden.

3. Kansspelen en de Europese Jurisprudentie

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat het Nederlandse éénvergunningstelsel een belemmerende maatregel zonder onderscheid is. Voor een dergelijke maatregel geldt de rechtvaardigingsgrond van art. 51 jo. 62 van het EU-werkingsverdrag. Volgens deze artikelen zijn directe of indirecte discriminatoire belemmerende maatregelen slechts te rechtvaardigen wanneer de volksgezondheid of de openbare orde in gevaar is. Deze maatregelen moeten echter wel proportioneel en noodzakelijk zijn.

Een andere rechtvaardigingsgrond voor een belemmerende maatregel zonder onderscheid komt uit het arrest Van Binsbergen. Hierin is bepaald dat een indirect discriminatoire maatregel gerechtvaardigd kan worden als er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang. Wanneer er sprake is van een dwingende reden moet er volgens het Hof ook nog een proportionaliteits –en een noodzakelijkheidstoets komen. Dit houdt in dat een maatregel geschikt moet zijn om het betrokken belang te beschermen en dat een maatregel niet verder mag gaan dan noodzakelijk is.⁴³

Bescherming van de openbare orde en de volksgezondheid geeft een lidstaat veel minder mogelijkheden om bepaalde maatregelen te kunnen rechtvaardigen dan het bredere begrip van het algemeen belang. Daarom zullen de criteria uit het Van Binsbergen arrest van doorslaggevend belang zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag van deze scriptie.

De Europese Jurisprudentie die meer invulling geeft aan de algemene norm uit het Van Binsbergen arrest is vrij uitgebreid. Deze rechtspraak zal chronologisch besproken worden om te illustreren hoe de rechtsoordelen van Hof van Justitie omtrent dit ontwerp zich hebben ontwikkeld. In dit overzicht zullen de belangrijkste rechtsoverwegingen aan bod komen.

3.1 Schindler

In het arrest Schindler ging het om een zaak waarin twee Duitsers via Nederland loterijformulieren aanboden aan ingezetenen van het Verenigd Koninkrijk. Volgens het Verenigd Koninkrijk overtraden twee Duitse onderdanen de Britse wet, waarin het verboden was een loterij aan te bieden die grootschalig is en waarbij het maken van winst centraal staat. Volgens het Verenigd Koninkrijk pleegden de Duitsers een strafbaar feit. Tevens was de Britse regering overtuigd dat het verbieden van grote winstgevendende loterijen gerechtvaardigd was vanuit sociaal oogpunt. Meer specifiek waren voor het Verenigd Koninkrijk de rechtvaardigingsgronden het voorkomen van gokverslaving en het bestrijden van fraude. Het Hof was tevens van mening dat het aanbieden van een loterij gevaaren met zich meebrengt. Er waren gevaaren vanwege de kans op fraude en criminaliteit en het gevaar van verkwisting door de consument. De rechtvaardigingsgronden die de Britse regering aandroeg waren volgens het Hof legitieme redenen om belemmerende maatregelen in te stellen. Er waren volgens het Hof ‘dwingende redenen van algemeen belang’ aanwezig. Het criterium dat werd vastgesteld in het Van Binsbergen arrest.

⁴³ HvJ 3 december 1974, C-275/92 (Van Binsbergen).

Tevens gaf het Hof in dit arrest aan dat de nationale autoriteiten zelf de beoordelingsvrijheid hadden om het aanbieden van loterijen te beperken of zelfs te verbieden. Het Hof gaf nationale overheden met dit arrest dus een zeer ruime beleidsvrijheid om binnen het kansspelbeleid restrictieve maatregelen te treffen.⁴⁴

De Britten betoogden tevens dat verbieden van grote loterijen een goede positie garandeerde voor reeds bestaande loterijen. Het geld van deze loterijen ging naar de staatskas en diende daarmee de publieke zaak. Het Hof benadrukte dat dit financiële argument niet als rechtvaardiging kon dienen om andere partijen de te belemmeren een loterij te beginnen.⁴⁵ Het binnenhalen van geld door de overheid was immers geen dwingende reden van algemeen belang, zoals het voorkomen van fraude en gokverslaving, die een belemmering van het vrije dienstenverkeer konden rechtvaardigen. Het Verenigd Koninkrijk had alleen de vrijheid loterijen te beperken of te verbieden, zolang dit noodzakelijk was vanwege dwingende redenen van algemeen belang zoals het voorkomen van fraude en criminaliteit. Het Hof besloot tevens dat een lidstaat een eigen beoordelingsvrijheid had met betrekking tot de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een beperkende maatregel.

3.2 *Lääri*

In het arrest *Lääri* ging het om een Engels bedrijf dat speelautomaten wilde exploiteren in Finland terwijl volgens de Finse wet alleen een Fins overheidsorgaan hier toe gerechtigd was. Vervolgens werd directeur *Lääri* van de Engelse kansspelaanbieder vervolgd door de Finse autoriteiten, wat eindelijk leidde tot een aantal prejudiciële vragen van de Finse rechter aan het Hof van Justitie.

De Finse overheid gaf aan dat de exclusieve vergunning voor het overheidsorgaan gerechtvaardigd was vanwege dwingende redenen van algemeen belang. In het arrest *Schindler* besliste het Hof dat het beperken of verbieden van loterijen vanwege het algemeen belang gerechtvaardigd kon zijn. De gevaren van fraude, criminaliteit en verkwisting lage op de loer en een lidstaat kon ter indamming van deze gevaren beperkende maatregelen instellen. In het arrest *Lääri* herhaalde het Hof dit oordeel uit *Schindler* en stelde het exploiteren van speelautomaten gelijk aan het aanbieden van loterijen. Het ging hier beide om kansspelen volgens het Hof. Volgens het Hof waren met exploiteren van kansspeelautomaten dus tevens maatschappelijke risico's verbonden en mocht de Finse staat om dwingende redenen van algemeen belang een exclusief vergunningstelsel hanteren.⁴⁶

Verweerder *Lääri* kwam met het argument dat er in plaats van een algemene verbodsbepaling en het instellen van een staatmonopolie op het exploiteren van speelautomaten ook gekozen kon worden voor het instellen van voorschriften waar exploitanten zich aan moesten houden. Bescherming van het algemeen belang kon hiermee ook bereikt worden, een algemene verbodsbepaling was volgens *Lääri* disproportioneel.

⁴⁴ A. Littler, *Has the ECJ's jurisprudence in the field of gambling become more restrictive when applying the proportionality principle*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston 2007, blz. 27.

⁴⁵ HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler*), r.o. 60.

⁴⁶ HvJ 21 september 1999, C-124/97 (*Lääri*) r.o. 35.

Met betrekking tot de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het staatsmonopolie op de exploitatie van speelautomaten herhaalt het Hof het standpunt dat in Schindler al naar voren kwam. Naar de mening van het Hof heeft een lidstaat een eigen beoordelingsvrijheid in het kiezen van beperkende maatregelen wanneer een dwingende reden van algemeen belang aanwezig is.

Het Hof gaat dus niet mee in het standpunt van Läärä wat betreft de disproportionaliteit.⁴⁷ Het verlenen van exclusieve rechten werd door Het Hof zelfs een betere manier gevonden dan het invoeren van een gedragscode, zoals verweerder Läärä voorstelde, waar verschillende aanbieders zich aan moesten houden. Vanwege het lucratieve karakter van de kansspelmarkt zou het risico op het criminaliteit en fraude bij het aanwezig zijn van meer aanbieders volgens het Hof groter zijn.⁴⁸

Inzake de proportionaliteit concludeerde het Hof tevens dat het aanwezig zijn van een minder restrictieve regelgeving in een andere Lidstaat, in dit geval die van het Verenigd Koninkrijk onder welke regelgeving het Engelse bedrijf viel, niet betekende dat een nationale strengere maatregel niet proportioneel zou zijn om een bepaald belang te beschermen. Proportionaliteit moest volgens het Hof bepaald worden aan de hand van de nationale doelstellingen. In casu was dit het Finse belang om gokverslaving en fraude te voorkomen. Het was volgens het Hof aan de Finse overheid zelf om te bepalen welke maatregel het meest noodzakelijk en geschikt was om deze doelstelling te bereiken. Eventueel afwijkende Britse regelgeving deed daar volgens het Hof niets aan af.⁴⁹

Verweerder kwam tevens met het argument dat nu er een staatsmonopolie op het exploiteren van speelautomaten was er in strijd met het algemeen belang gehandeld werd. Slechts een totaalverbod, zou het algemeen belang het beste dienen. De argumentatie was wanneer het exploiteren van speelautomaten in strijd was met het algemeen belang, een overheidsmonopolist welke speelautomaten exploiteerde ook in strijd handelde met het algemeen belang. Het Hof ging niet mee in deze argumentatie. Een gelimiteerd aanbod, om goklust in te dammen en fraude en criminaliteit te voorkomen, kon volgens het Hof eveneens goede manier zijn om het algemeen belang te beschermen. Een totaalverbod was daar niet voor nodig. Ook hieruit kan geconcludeerd worden dat het Hof de mening was toegedaan dat de proportionaliteit en noodzakelijkheid van een beperkende maatregel bepaald werd door de lidstaat zelf. Finland was van mening dat een gelimiteerd aanbod proportioneel en noodzakelijk genoeg was om het doel te bereiken en het Hof beaamde dit.⁵⁰

3.3 Zenatti

Kort na het arrest Läärä oordeelde het Hof in de zaak Zenatti. Het ging hier om het aanbieden van sportprijsvragen in Italië door een Engelse bookmaker die zonder vergunning op de Italiaanse markt opereerde, terwijl een vergunning wel verplicht was. Zenatti was de tussenpersoon voor deze Engelse bookmaker en werd gesommeerd door de Italiaanse overheid om zijn activiteiten te staken vanwege het feit dat hij geen vergunning had.

Zenatti vocht deze beslissing aan tot het hoogste Italiaanse rechtscollege, het Consiglio del Stato, dat vervolgens een prejudiciële vraag stelde.⁵¹

⁴⁷ HvJ 21 september 1999, C-124/97 (Läärä) r.o. 35.

⁴⁸ HvJ 21 september 1999, C-124/97 (Läärä) r.o. 41.

⁴⁹ HvJ 21 september 1999, C-124/97 (Läärä) r.o. 36.

⁵⁰ HvJ 21 september 1999, C-124/97 (Läärä) r.o. 37.

⁵¹ HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti) r.o. 6 t/m 11.

Naast de in de vorige arresten genoemde dwingende redenen van algemeen belang kwam er in dit arrest een nieuwe reden naar voren. Het voorkomen van competitievervalsing binnen de sportwereld. Gokken zou kunnen leiden tot het beïnvloeden van scheidsrechters en spelers.⁵²

Met betrekking tot de proportionaliteit kwam het Hof met overwegingen die al in voorgaande jurisprudentie naar voren waren gekomen. Een nieuw aspect was te vinden onder rechtsoverweging 36 van het arrest:

*Zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie zei is een limitering van degene die sportprijsvragen mogen aanbieden evenwel slechts toelaatbaar, indien zij daadwerkelijk beantwoordt aan het streven de gelegenheden om te spelen echt te verminderen, en de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten uit toegelaten spelen slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid is.*⁵³

Deze rechtsoverweging bevat een belangrijk nieuw standpunt van het Hof omtrent proportionaliteit en noodzakelijkheid. Het Hof oordeelt hier dat een beperkende maatregel pas genomen mag worden, dus pas noodzakelijk en proportioneel is, wanneer een lidstaat met zijn beleid ook werkelijk probeert deelname aan kansspelen te ontmoedigen.

De door het Hof aangehaalde rechtsoverweging 32 van de advocaat-generaal luidde als volgt:

*Zo kan het verlenen van bijzonder of uitsluitende rechten in het kader van een restrictief vergunnings –of concessiestelsel verenigbaar zijn met een dergelijk beleid van beperking van het aanbod, voorzover het ertoe strekt de mogelijkheden tot kansspelen en het stimuleren van de vraag door reclame werkelijk te verminderen.*⁵⁴

Het Hof en de AG leggen hier dus een maatstaf neer waarop restrictief beleid getoetst kan worden. Er moet daadwerkelijk gestreefd worden naar een vermindering van het spelaanbod om een belemmering te kunnen rechtvaardigen.⁵⁵

Concluderend oordeelt het Hof :

...dat de bepalingen van het verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting niet in de weg staan een nationale wettelijke regeling..., die het recht weddenschappen op de uitslag van sportevenementen aan te gaan aan bepaalde instellingen voorbehoud, indien die regeling daadwerkelijk gerechtvaardigd wordt door doelstellingen van sociaal beleid die ertoe strekken de schadelijke gevolgen van deze activiteiten te beperken en de opgelegde beperkingen niet onevenredig zijn aan deze doelstellingen.

⁵² HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti) r.o. 30.

⁵³ HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti) r.o. 36.

⁵⁴ A-G S. Alber, 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti) r.o. 32.

⁵⁵ Straetmans, g., Case C-124/97, Laara and Cas C-67/98, Zenatti, *Common Market Law Review*, 37 (2000), 991-1005.

Dit arrest concretiseert meer dan in voorgaande arresten wat het doel moet zijn van restrictieve maatregelen die een lidstaat neemt. Een lidstaat mag geen gebruik maken van schijndoelstellingen om belemmerende maatregelen te rechtvaardigen. Volgens het Hof in dit arrest was het aan de verwijzende nationale rechter om te toetsen of een lidstaat werkelijk een beleid met de intentie deelname aan kansspelen te verminderen. Wanneer dit niet het geval is zou een nationale rechter een beperkende maatregel in strijd met het recht van de Europese Unie kunnen achten.

3.4 Anomar

In het Anomar arrest ging het net als bij het arrest Läärä om de exploitatie van speelautomaten. Een grote groep Portugese kansspelaanbieders probeerde het staatsmonopolie van de Portugese casino's te doorbreken op de exploitatie van speelautomaten. Het Hof kwam niet tot nieuwe rechtsoverwegingen ten opzichte van voorgaande arresten. De regeling die staatsmonopolies het alleenrecht gaf tot de exploitatie van speelautomaten was volgens het Hof een te rechtvaardigen belemmering.⁵⁶ In het opvolgende arrest Gambelli kwam het Hof wel met nieuwe rechtsoverwegingen.

3.5 Gambelli

De casus in het Gambelli arrest draaide om het aanbieden van sportprijsvragen door een Britse partij via Italiaanse tussenpersonen op de Italiaanse markt. Het Britse partij deed dit zonder vergunning. De Italiaanse overheid hanteerde, net als in het arrest Zenatti, een vergunningstelsel met als doelstelling het voorkomen van fraude, criminaliteit en gokverslaving. Het Hof bepaalde dat het financieren van sociale activiteiten uit de inkomsten van gereguleerde kansspelen slechts een gunstig neveneffect van een kansspelbeleid kan zijn, maar dat dit geenszins gezien kan worden als rechtvaardiging van een restrictief beleid. Financieel gewin is immers geen dwingende reden van algemeen belang. Dit kan gezien worden als een herhaling van hetgeen in Schindler overwogen werd.⁵⁷

In voorgaande arresten werd door het Hof gesteld dat wanneer lidstaten beperkende maatregelen instelden het aan henzelf was te bepalen of deze proportioneel en noodzakelijk waren. In het arrest Zenatti stelde het Hof voor het eerst een duidelijk eisen aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een beperkende maatregel. Een dergelijke maatregel mocht volgens het Hof slechts worden ingesteld wanneer deze tot doel heeft het kansspel-aanbod daadwerkelijk te verminderen. Het werd aan de nationale rechter overgelaten dit te toetsen.

⁵⁶ HvJ 11 september 2003, C-6/01 (Anomar) r.o. 2.

⁵⁷ HvJ 6 november 2003, C-243/0150 (Gambelli). r.o. 62.

In het arrest Gambelli, om precies te zijn bij rechtsoverweging 67, geeft het Hof nog explicietere eisen aan de lidstaten met betrekking tot de invulling van proportionaliteit en noodzakelijkheid:

*Ofschoon het Hof in de reeds aangehaalde arresten Schindler, Läärä, Zenatti en Anomar heeft aanvaard dat de beperkingen van activiteiten met betrekking tot weddenschappen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van consumenten, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers door geldverkwisting door gokken worden aangespoord is om te beginnen vereist dat de beperkingen die op dergelijke gronden en op het noodzakelijke voorkomen van maatschappelijke problemen zijn gebaseerd, geschikt zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken, dit wil zeggen dat deze beperkingen ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op **stelselmatige en samenhangende wijze worden beperkt**.*⁵⁸

Dit arrest kan gezien worden als een doorbraak. Het Hof geeft duidelijk aan dat beperkende maatregelen pas geschikt en noodzakelijk zijn wanneer toegelaten activiteiten met betrekking tot weddenschappen stelselmatig en samenhangende wijze beperkt worden. Het is volgens het Hof aan de nationale rechter om te toetsen of een lidstaat aan dit criterium voldoet. De nationale rechter is namelijk degenen die feiten toetst, hetgeen niet tot de taakomschrijving van het Hof behoort.

De rechtsoverweging kan gezien worden als een reactie door het Hof op een Italiaans wetsvoorstel dat het reguliere aanbod van weddenschappen en kansspelen sterk uitbreidt, om extra geld te verwerven voor de staatskas. Zoals al uit Schindler bleek is het verwerven van geld door de staat geen dwingende reden van algemeen belang waar op de Italiaanse overheid zich kan beroepen. Zaken als het voorkomen van gokverslaving, fraude en criminaliteit worden door het Hof gezien als dwingende redenen. Financieel gewin voor de staat wordt niet gezien als dwingende reden.⁵⁹

Dit arrest is ook belangrijk voor de Nederlandse situatie. Wanneer het Nederlandse beleid namelijk niet bijdraagt aan het stelsmatig en samenhangend beperken van kansspelen zou de nationale rechter met dit arrest in de hand het eenvergunningstelsel wel eens in strijd met het vrij verkeer van diensten kunnen achten en daarmee de Nederlandse kansspelmarkt openbreken.

Na de zaak Gambelli volgde in 2007 het arrest Placanica, welke nu behandeld zal worden.

3.6 Placanica

In het Placanica arrest ging het om een soortgelijke feitelijke situatie als bij het voorgaande Gambelli arrest. Wederom was er een Britse bookmaker, Stanley genaam, die zonder vergunning op de Italiaanse kansspelmarkt opereerde. Op het overtreden hiervan staat een boete en zelfs gevangenisstraf. Vergunningen werden toentertijd verleend door het Italiaanse Olympische Comité en de Italiaanse paardensportbond. Inmiddels is de wet veranderd en worden vergunningen verleend door het Italiaanse ministerie van Economische Zaken.

⁵⁸ HvJ 6 november 2003, C-243/0150 (Gambelli). r.o. 67.

⁵⁹ HvJ 6 november 2003, C-243/0150 (Gambelli) r.o. 68.

In de periode dat de vergunningen werden verleend, besloot Stanley niet mee te dingen naar een vergunning, maar zonder vergunning zijn activiteiten te ontplooiën.⁶⁰

Vervolgens werd er door het Italiaanse Openbaar Ministerie strafvervolgning ingesteld tegen Placanica, een medewerker van Stanley. De strafrechter stelde naar aanleiding hiervan een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. De rechter vroeg zich af of het Italiaanse vergunningstelsel niet in strijd was met het vrij verkeer van diensten.

Het Hof oordeelde dat er verschillende dwingende redenen van algemeen belang waren die een beperkende maatregel zouden kunnen rechtvaardigen. Volgens het Hof zou niet elke doelstelling hetzelfde beleid rechtvaardigen.⁶¹

Zo moet een maatregel die het voorkomen van gokverslaving tot doel heeft, volgens de gehanteerde norm in Gambelli, bijdragen tot een daadwerkelijke vermindering en een stelselmatige en samenhangende beperking van het aantal activiteiten met betrekking tot sportwedenschappen.⁶²

Wanneer het echter gaat om een maatregel die het voorkomen van fraude en criminaliteit tot doelstelling heeft wordt de beleidsvrijheid van een lidstaat weer enigszins opgerekt, gezien de volgende rechtsoverweging van het Hof uit Placanica:

*Het is immers het tweede type doelstelling, te weten die welke erop is gericht de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele doeleinden te voorkomen door deze in controleerbare circuits te kanaliseren, die zowel door de Corte suprema di cassazione als door de Italiaanse regering in haar bij het Hof ingediende opmerkingen wordt gezien als het werkelijke doel van de Italiaanse regeling die in de hoofdzaken aan de orde is. In deze optiek kan een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector zeer wel in logisch verband staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en wedenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten.*⁶³

Door de twee beleidsdoelstellingen van elkaar te scheiden heeft het Hof de lidstaten meer mogelijkheden geven een restrictief beleid te voeren. Waarbij Gambelli nog gold dat de expansie van kansspelactiviteiten niet te rechtvaardigen was, is dit gezien het arrest Placanica te rechtvaardigen mits het gebeurd omwille van het voorkomen van fraude en criminaliteit.⁶⁴

Vervolgens besloot het Hof dat het aan de nationale rechter was om te bepalen of gezien bovenstaande vasgestelde criteria het vergunningstelsel van de Italiaanse overheid te rechtvaardigen was.

⁶⁰ HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica), r.o. 1 t/m 14.

⁶¹ Hoekx, N. Kansspelen in europa/Placanica, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2007-5, 148-155.

⁶² HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica), r.o. 53.

⁶³ HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica) r.o. 55.

⁶⁴ Armin Cuyvers, *Common Market Law Review* 2008-45, p. 532.

3.7 Sporting Exchange

Na een Duitse zaak, een Finse zaak en diverse Italiaanse zaken sprak het Hof zich in juni 2010 uit over het Nederlandse stelsel inzake sportwedenschappen. In het geding ging het om de Britse bookmaker Betfair die zonder de vereiste vergunning via internet sportwedenschappen aanbiedt aan Nederlandse ingezetenen. Met betrekking tot dwingende redenen van algemeen belang spreekt het Hof zich als volgt uit:

‘Onder verwijzing naar in het bijzonder de reeds aangehaalde arresten Gambelli e.a. en Placanica e.a., heeft de verwijzende rechter geconstateerd dat de doelstellingen om consumentenbescherming te waarborgen en om criminaliteit en gokverslaving te bestrijden, waarop het stelsel van exclusieve vergunningen van de Wok is gefundeerd, kunnen worden aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Hof.’⁶⁵

Gezien de voorgaande de jurisprudentie is dit oordeel van het Hof geen verassing. Deze dwingende redenen van algemeen belang waren in voorgaande arresten reeds erkent.

In het arrest Sporting Exchange kwamen twee belangrijke rechtsvragen aan de orde. De eerste vraag had betrekking op het beginsel van wederzijdse erkenning. Mocht het Nederlandse Ministerie van Justitie Betfair de toegang tot de Nederlandse markt weigeren, wanneer Betfair reeds in het Verenigd Koninkrijk een vergunning had en onder toezicht van de Britse autoriteiten stond? Het Hof achtte het beginsel van wederzijdse erkenning echter niet van toepassing op het kansspelbeleid.⁶⁶ In hoofdstuk 4,5 zal dit punt uitgebreider aan de orde komen.

De tweede rechtsvraag had betrekking op de verlening en verlenging van vergunningen voor het aanbieden van sportwedenschappen. De vraag was of de Nederlandse staat niet verplicht is andere partijen op te roepen om mee te dingen naar de vergunningen voor het aanbieden van sportwedenschappen. Bij het verlengen van de vergunning van De Lotto en Scientific Games Racing(SGR) heeft Nederland dit namelijk niet gedaan.⁶⁷

De Hof oordeelde dat:

De beperkingen van de in artikel 49 EG neergelegde fundamentele vrijheid die specifiek voortvloeien uit de procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning aan slechts één exploitant, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, zouden hoe dan ook kunnen worden geacht te zijn gerechtvaardigd indien de betrokken lidstaat zou besluiten de vergunning te verlenen aan of te verlengen voor een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.’⁶⁸

Volgens het Hof is het vervolgens aan de nationale rechter te bepalen of een bepaalde vergunninghoudende kansspelaanbieder een openbare exploitant onder toezicht of een particuliere exploitant onder strenge controle is. Is deze aanbieder een dergelijke exploitant

⁶⁵ HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange), C-203/08, r.o. 30.

⁶⁶ HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange), C-203/08, r.o. 33.

⁶⁷ HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange), C-203/08, r.o. 21 (2 en 3).

⁶⁸ HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange), C-203/08, r.o. 59.

dan is het oproepen van andere partijen tot mededinging voor de beschikbare vergunning voor de Nederlandse overheid niet verplicht. Dit wordt door het Hof niet als disproportioneel beschouwd. Samenvattend is het Sporting Exchange arrest met betrekking tot wederzijdse erkenning en de vergunningverlening voor de Nederlandse staat als overwinning te beschouwen.

3.8 Ladbrokes

Een tweede arrest dat op dezelfde dag als het Sporting Exchange werd gewezen betreft de zaak Ladbrokes. Hier ging het wederom om het Nederlandse éénvergunningstelsel. De Lotto heeft bij de Nederlandse rechter geëist dat de Britse aanbieder Ladbrokes stopt met het zonder vergunning aanbieden van sportwedenschappen aan Nederlandse ingezetenen. Vervolgens heeft de Hoge Raad een aantal prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld.

Het ging hier om de volgende rechtsvraag. Voldoet het Nederlandse beleid dat vergunninghouders toelaat het kansspel aanbod uit te breiden en reclame te maken om illegaal gokken te voorkomen aan het Gambelli criterium dat zegt dat activiteiten met betrekking tot kansspelen stelselmatig en samenhangend beperkt moeten worden?⁶⁹

Het antwoord van het Hof hierop is bevestigend. De uitbreiding van het aanbod en het maken van reclame voldoet aan het Gambelli criterium. De nationale rechter moet volgens het Hof echter wel onderzoek doen of er werkelijk illegale gokactiviteiten aanwezig zijn, welke een expansiebeleid kunnen rechtvaardigen. Ook moet de nationale rechter volgens het Hof onderzoeken wat voor impact extra aanbod en reclame heeft op het gokverslavingsrisico.⁷⁰ Het is volgens het Hof niet de bedoeling dat een lidstaat de consument via een restrictief beleid buitensporig aanmoedigt om deel te nemen aan kansspelen om zo geld in te zamelen voor goede doelen.⁷¹

3.9 Carmen

Het meest recente kansspelarrest betreft een arrest van het Hof uit september 2010. Deze zaak heeft betrekking op het Duitse staatsmonopolie inzake het aanbieden van sportwedenschappen. De buitenlandse kansspelaanbieder Carmen Media Group vroeg in deze zaak een vergunning voor het aanbieden van sportwedenschappen op internet aan bij de bevoegde autoriteiten van de Duitse deelstaat Schleswig-Holstein. Deze vergunning werd afgewezen waarna Carmen zich tot de rechter wendde. Deze rechte stelde volgens een aantal prejudiciële vragen aan het Hof.

De Hof oordeelde in deze zaak dat het kansspelmonopolie op sportwedenschappen van de deelstaat Schleswig-Holstein niet te rechtvaardigen. Volgens het Hof voldoet het monopolie niet aan het criterium van stelselmatige en samenhangende beperking van kansspelen uit het Gambelli arrest. Dit oordeel was gebaseerd op het feit dat de Duitse autoriteiten met betrekking tot andere kansspelen, zoals de exploitatie van gokautomaten, geen strict vergunningstelsel hanteerde. Vergunningen voor het de exploitatie van gokkasten zijn namelijk aan verschillende particuliere bedrijven verleend, dit terwijl het Hof van mening was dat deze kansspelen een groter verslavingsrisico met zich meedroegen. Ook voerde Duitsland volgens het Hof een expansiebeleid met betrekking tot gokautomaten door de voorwaarden en het aantal vergunningen hiervoor te verruimen.

⁶⁹ HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes) r.o. 13(1).

⁷⁰ HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes) r.o. 38.

⁷¹ HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes) r.o. 28.

Dit alles toonde volgens het Hof aan dat met betrekking tot kansspelen geen stelselmatig en samenhangende beperkend beleid gevoerd werd. Zodat een monopolie op het aanbieden van andere kansspelen, zoals sportweddenschappen, niet te rechtvaardigen was.⁷²

Uit de behandelde jurisprudentie is gebleken dat een restrictieve maatregelen van overheden met betrekking tot het aanbieden van kansspelen niet zonder slag of stoot aanvaard wordt door het Hof. Er zijn criteria aangelegd waaronder een monopolie te rechtvaardigen is. De vraag is nu of de twee Nederlandse monopolies op het gebied van sportweddenschappen aan deze criteria voldoen. Is het alleenrecht van De Lotto en van Scientific Games Racing te rechtvaardigen? In het volgende hoofdstuk zal deze vraag centraal staan.

⁷² HvJ 8 september 2010, C-46/08(Carmen) r.o. 71.

4. Het toetsen van het Nederlandse beleid

In het tweede hoofdstuk is gebleken dat het Nederlandse éénvergunningstelsel met betrekking tot het aanbieden van sportwedenschappen een indirect discriminatoire belemmerende maatregel met betrekking tot het vrij verkeer van diensten is. Het Hof stelt dat belemmerende maatregelen hun rechtvaardiging moeten vinden in dwingende redenen van algemeen belang. In onder andere het arrest *Sporting Exchange*, waarin het Nederlandse stelsel centraal staat, beaamt het Hof dat het voorkomen van gokverslaving een dergelijke dwingende reden kan zijn. Ook het tegengaan van fraude en criminaliteit en het beschermen van de consument kunnen vanuit het oogpunt van het Hof dwingende redenen zijn. Dit sluit aan bij de eerder behandelde doelstellingen van de Nederlandse overheid. Om belemmerende maatregelen te kunnen rechtvaardigen zijn dwingende redenen van algemeen belang aanwezig.

Wanneer de proportionaliteitstoets uit het arrest van *Binsbergen* wordt vertaald naar de Nederlandse situatie gaat het er dus om dat de monopolies van de De Lotto en de SGR wel het geschikte middel zijn om de doelstellingen zoals het voorkomen van gokverslaving, illegaal gokken en het beschermen van de consument te behalen. Tevens is het van belang dat er geen anderen, minder vergaande, maatregelen zijn om deze doelstellingen te behalen.

In het arrest *Ladbroke* komt het Hof tot het oordeel dat het Nederlandse éénvergunningstelsel in beginsel proportioneel is om de doelstellingen te bereiken. Uit voorgaande jurisprudentie zijn twee criteria naar voren gekomen die belangrijk zijn voor het bepalen van deze proportionaliteit:

- Een belemmering moet er toe bijdragen dat activiteiten met betrekking tot wedenschappen samenhangend en stelselmatig worden beperkt.
- Wanneer een belemmering echter als doel heeft fraude en criminaliteit te bestrijden mag er een gecontroleerd expansiebeleid gevoerd worden.

Zoals al uit de behandeling van de jurisprudentie bleek is het Hof van mening dat het uitbreiden van het spelaanbod en de extra reclame die gemaakt wordt door de toegelaten Nederlandse aanbieders van sportwedenschappen niet in strijd is met het criterium van samenhangende en stelselmatige beperking, mits deze expansie tot doel heeft fraude en criminaliteit te bestrijden. Hierbij gaf het Hof de nationale rechter de opdracht te bestuderen of er sprake is van illegale gokpraktijken en hoe het staat met de mate van gokverslaving in Nederland. Het is dus van belang om te bestuderen wat de stand van zaken is met betrekking tot illegaal gokken en gokverslaving. De Nederlandse rechter moet volgens het Hof namelijk een afweging maken tussen het bieden van een legaal alternatief voor illegaal gokken door expansie en daarmee eventueel samenhangende extra verslavingsrisico's. Daarom zal ik een overzicht geven van onderzoek dat gedaan is naar deze problematiek. Maar om te beginnen zal eerst dieper ingegaan worden op het expansiebeleid van De Lotto en SGR.

4.1 De expansie van de vergunninghouder

Los van de het oordeel van het Hof van Justitie over het expansiebeleid van vergunninghouders, is de Commissie een andere mening toebedeeld. Aangezien de inbreukprocedure tussen de Commissie en de Nederlandse overheid nog steeds loopt is deze mening tevens van belang. De Commissie heeft in de aanmaningsbrief aangegeven grote moeite te hebben met de mate waarin de Lotto investeert in reclame.⁷³ De Commissie vindt dat bij het maken van reclame zoals de Lotto dit doet het criterium uit het Gambelli-arrest overtreden wordt. Men vindt niet dat het maken van reclame ertoe bijdraagt dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op stelselmatige en samenhangende wijze worden beperkt. Dragen belemmerende maatregelen hier niet aan bij dan zijn deze volgens de Commissie niet geschikt om een dwingend algemeen belang te kunnen rechtvaardigen en gaan deze beperkingen verder dan noodzakelijk om het gewenste doel te bereiken. Kortom, voor de Commissie heiligt het doel niet alle middelen.

Wanneer er sprake is van een belemmerende maatregel, mag dit volgens de Commissie dus niet samengaan met een verbreding of vergroting van de activiteiten. Reclame heeft volgens haar als hoofddoel meer klanten te trekken, wat uiteindelijk tot gevolg zal hebben dat activiteiten uitgebreid moeten worden. Gezien deze argumentatie is er in te komen dat de Commissie een toename van het reclamebudget ziet als strijdig met het Gambelli-criterium.⁷⁴

Om het betoog met betrekking tot reclame kracht bij te zetten benadrukt de Commissie in haar met redenen omkleedt advies dat de Lotto in haar ogen een veel te hoog marketingbudget heeft. Tevens hanteert de Lotto een breed scala aan innovatieve advertentiecampaagnes, waaronder het ongevraagd reclamemateriaal opsturen per post en internet. Het onderzoeksbureau Nielsen Media heeft volgens de Commissie geconcludeerd dat het aantal reclame uitingen van de Lotto fiks gestegen is.⁷⁵

Hiernaast geeft de Commissie aan dat enkele besluiten van de Nederlandse overheid bewijzen dat er sprake is van expansie van gokactiviteiten. Het gaat hier om de uitbreiding van de vergunning van Scientific Games Racing voor reclame via internet en sms in respectievelijk 2003 en 2004 en de goedkeuring van de uitbreiding met betrekking tot het kansspelaanbod van de Lotto door Minister van Justitie in 2004. Tevens richt de kritiek zich op een besluit tot uitbreiding van aanbiedingen via internet en sms door de Lotto.

De Commissie betoogt dat de bestaande hoeveelheid aan marketingactiviteiten in combinatie met de ‘expansieve’ besluiten van de overheid geen noodzakelijke reactie is op een bestaande vraag van de Nederlandse kansspelconsumenten.

De manier waarop de Nederlandse vergunninghouders hun taak invullen is volgens haar niet de manier waarop een kansspelmonopolie vorm gegeven zou moeten worden. Doordat de overheid de Lotto niet aan banden legt in haar expansie en zelfs besluiten neemt die het aanbod vergroten, is het monopolie op sportweddenschappen volgens de Commissie niet te rechtvaardigen en derhalve niet houdbaar.⁷⁶

⁷³ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 10

⁷⁴ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 15 punt 61

⁷⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Met redenen omkleedt advies, 28 februari 2008, 2002/5443 C (2008) 0638, blz. 16.

⁷⁶ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 9 t/ 14.

De Commissie betoogt dus dat zowel de Lotto als Scientific Games Racing een expansiebeleid voert. Om het betoog van de Commissie beter in perspectief te plaatsen is het van belang om te kijken naar de jaarverslagen van de aanbieders van sportwedenschappen in Nederland.

De omzetcijfers uit de jaarverslag van het College van Toezicht op de kansspelen geven met betrekking tot de Lotto het volgende beeld:

Jaar	Omzet Toto in miljoenen euro's	Marketingbudget Lotto in miljoenen euro's	Marketingbudget Lotto als % van de totale kosten
2003	18,3	26,0	33,4
2004	19,9	20,9	28,0
2005	21,8	18,8	25,3
2006	23,2	23,7	30,8
2007	22,3	20,0	28,3
2008	26,0	23,8	30,2
2009	26,0	33,1	36,6

Zoals uit de tabel is op te maken is de omzet van de Toto de laatste jaren flink gestegen. De tabel geeft tevens aan welke percentages van de totale uitgaven van de lotto aan marketing besteed worden. Het marketingbudget is het totale marketingbudget van de Lotto. Daar vallen tevens andere kansspelen van de Lotto onder, en niet alleen de voetbaltoto.

Als we het marketingbudget tevens als maatgevend voor de voetbaltoto veronderstellen is dit budget zowel absoluut als procentueel behoorlijke toegenomen.

Bij het wedden op paardenrennen komt eenzelfde beeld naar voren. Met dien verstande dat bij de jaarverslagen van Scientific Games Racing, geen marketingbudgetten waren vermeld.

Jaar	Omzet Scientific Games Racing B.V. in miljoenen euro's.
2003	34
2004	32
2005	33
2006	34
2007	34
2008	32
2009	29

Uit de omzetcijfers is niet op te maken dat Scientific Games Racing B.V. een beleid van expansie voert. Er is eerder sprake van een omzetsdaling. Los van het feit dat de marketingbudgetten niet zijn vermeld bij de jaarverslagen van deze organisatie.

Over de voetbaltoto kan gezegd worden dat er wel een expansiebeleid gevoerd is.

De omzet is voorgaande jaren behoorlijk gestegen. Gezien bovenstaande cijfers in samenhang met het toegenomen marketingbudget en hetgeen door de Commissie onderzocht is met betrekking tot toegenomen reclame uitingen, kan geconcludeerd worden dat De Lotto een expansiebeleid voert.

Als reactie op hetgeen dat wordt gesteld door de Commissie beroept de Nederlandse overheid zich op de kanalisatiegedachte. Expansie kan in de ogen van de Nederlandse autoriteiten wel degelijk plaatsvinden. Er moet een goed legaal alternatief geboden worden voor illegale kansspelen. Dit legale alternatief moet kenbaar zijn voor degenen die anders gaan spelen in het illegale circuit. Reclame kan hier een middel toe zijn.

Volgens Nederland vergroot het uitbreiden van verkooppunten de zichtbaarheid, hetgeen mensen ertoe aan kan zetten voor het legale alternatief te kiezen.⁷⁷ Zoals eerder al geconcludeerd heeft het Hof zich bij dit standpunt aangesloten.

De kans bestaat dat de Commissie besluit als slotstuk van de inbreukprocedure het geschil aan het Hof van Justitie voor te leggen. Dit blijkt uit art. 258 van het EU werkingsverdrag.

Naar mijn mening zal het Hof het Nederlandse éénvergunningstelsel met betrekking tot sportprijsvragen niet afwijzen. In het Ladbrokes arrest heeft het Hof immers reeds aangegeven, dat er ruimte voor gecontroleerde expansie is wanneer sprake is van een illegaal gokcircuit. Het expansiebeleid van de Lotto kan als ‘gecontroleerd’ gekenschetst worden en in mijn ogen niet als excessief. Dit kan geconcludeerd worden uit de omzet –en marketingcijfers die geen heftige groei laten zien. Het verschil van inzicht tussen de Commissie en de Nederlandse overheid met betrekking tot uitbreiding van reclame hebben wordt mijns inziens, gezien het onder ander het Ladbrokes arrest, dan ook in het voordeel van Nederland beslecht.

4.2 Gokverslaving

Het voorkomen van gokverslaving kan een legitieme reden zijn voor belemmerende maatregelen, zoals het Nederlandse éénvergunningstelsel. Hierbij is het wel van belang om in kaart te brengen hoe groot de gokverslavingsproblematiek is.

Wanneer deze problematiek niet zeer groot is, kan de vraag rijzen of het instellen van een staatsmonopolie om verslaving te voorkomen wel te rechtvaardigen is. De dwingende reden, het voorkomen van gokverslaving, wordt dan niet ondersteund door de werkelijkheid. Er zou dan sprake kunnen zijn van een schijndoelstelling. Het Hof gaf in de zaak Ladbrokes dan ook de opdracht aan de nationale rechter dit te onderzoeken.

Met betrekking tot het inschatten van de omvang van gokverslaving in Nederland zijn onderzoekscijfers nodig. Het meest recente uitgevoerde onderzoek naar de omvang van gokverslaving in Nederland werd in 2006 uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks - en Documentatiecentrum. Daaruit blijkt dat er ca. 40.000 kansspelverslaafden in Nederland zijn. Tevens is er ook nog een groep van dezelfde omvang die behoort tot de risicogroep om verslaafd te worden.

⁷⁷ Derde voortgangsrapportage kansspelen, Ministerie van Justitie 10 februari 2005, TK 24036 en 24557 blz. 2.

Het gokken op speelautomaten en het gokken in casino's blijkt het meest risicovol. Uit een onderzoek uit 1996 bleek dat 70.000 kansspelverslaafden waren.⁷⁸ Er is dus sprake van een daling. De Commissie heeft kritiek op deze cijfers, omdat ze op verschillende onderzoeksmethoden gestoeld zouden zijn. Het onderzoek uit 1996 bleek een onderzoek te zijn dat slechts in de provincie Noord-Holland gehouden is. De resultaten zijn vervolgens gegeneraliseerd naar heel Nederland. De onderzoeken zijn volgens de Commissie dan ook niet vergelijkbaar. Het onderzoek uit 1996 geldt namelijk niet voor heel Nederland.⁷⁹

Er is geen onderzoek gedaan door het WODC naar de voetbaltoto, wel naar het wedden op paarden. Het wedden op paarden wordt gezien als een Short-odd kansspel, een risicovol kansspel. Het onderzoek gedaan door het WODC bestond ten eerste uit een breed bevolkingsonderzoek. Doormiddel van gerichte vragen verdeelde men de geïnterviewden in vier groepen: de niet-spelers, de recreatieve spelers, de risicospelers en de probleemspelers. Bij de mensen die ingedeeld werden in de laatste drie groepen werden vervolgens face to face interviews afgenomen. De groep probleem –en risicospelers, die door gerichte vragen waren geselecteerd, bleken tevens te wedden op paardenraces. Bij het wedden op paardenrennen bleek er dus een risico aanwezig te zijn op gokverslaving.⁸⁰

Zoals eerder gezegd is er geen onderzoek gedaan naar gokverslaving bij de deelnemers aan de voetbaltoto. Dit is een gemiste kans gezien het feit dat een buitenlandse aanbieder van sportweddenschappen zoals Ladbrokes in de juridische procedures aangeeft dat het deelnemen aan sportprijsvragen niet verslavend is. Tevens betoogt de Commissie dat de Nederlandse minister van Justitie een soortgelijk standpunt heeft ingenomen. De Commissie citeert hierbij uit een brief aan de Tweede Kamer van 2002:

*'Het risico van gokverslaving wordt bepaald door meerdere elementen namelijk het type spel, de inzetmogelijkheden, de hoogte van de prijs en de bereikbaarheid van het aanbod. Zo worden short odd kansspelen aangemerkt als risicovolle kansspelen, terwijl long odd kansspelen een gering risico meebrengen. Long odd kansspelen worden gekenmerkt door een lange(re) periode tussen de inleg en het resultaat en de mogelijkheid om opnieuw in te leggen. Voorbeelden van long odd kansspelen zijn nummerloterijen en sportprijsvragen.'*⁸¹

De Lotto zelf betoogt ook dat het aanbieden van voetbalweddenschappen geen verslavingsrisico's met zich meebrengt. Volgens de Commissie voert de Lotto ook geen beleid ten opzichte van de bestrijding van gokverslaving.⁸² Bij een volgend verslavingsonderzoek zou het mijns inziens daarom verstandig zijn om tevens deelname aan de voetbaltoto te onderzoeken.

Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat de Nederlandse overheid het voorkomen van gokverslaving niet als rechtvaardiging kan gebruiken voor het hanteren van belemmerende maatregelen. In casu een monopolie op zowel het aanbieden van voetbalweddenschappen als het aanbieden van weddenschappen op paardenraces.

⁷⁸ WODC rapport 2006, *Verslingerd aan meer dan een spel, Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 63 en 64.

⁷⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Met redenen omkleed advies, 28 februari 2008, 2002/5443 C (2008) 0638 blz. 24.

⁸⁰ WODC rapport 2006, blz. 108 en 109.

⁸¹ HR 18 februari 2005, LJN AR4841.

⁸² Commissie van de Europese Gemeenschappen, Met redenen omkleed advies, 28 februari 2008, 2002/5443 C (2008) 0638 blz. 23.

Los van de opvatting van de Commissie kan er mijns insziens over het wedden op paardenrennen gezien de onderzoeksresultaten tot de conclusie gekomen worden dat er een risico op gokverslaving aanwezig is. Het strikte Nederlandse vergunningstelsel kan dus gerechtvaardigd worden doordat er een verslavingsrisico aanwezig is. Het voorkomen van gokverslaving is in mijn ogen dan ook met betrekking tot het paardenrennen geen schijndoelstelling. Omdat er met betrekking tot de voetbaltoto geen duidelijkheid is over de verslavingsrisico's is het zeer moeilijk te bepalen of het voorkomen van gokverslaving als rechtvaardiging kan dienen voor het huidige monopolie. Verder onderzoek is hiervoor vereist. De vraag of een uitbreiding van het spelaanbod en het reclamebudget door de toegelaten kansspelaanbieders extra verslavingsrisico's met zich meebrengt valt uit de huidige stand van het onderzoek niet op te maken.

4.3 Illegaal gokken en consumentenbescherming

Een dwingende reden van algemeen belang die het éénvergunningstelsel kan rechtvaardigen is het beschermen van de consument. Een rechtvaardigingsgrond voor het Nederlandse stelsel is tevens het voorkomen van illegaal gokken. Deze grond kan zelfs, gezien recente Jurisprudentie in *Ladbroke's*, een expansiebeleid van reglementaire kansspelaanbieders rechtvaardigen. Consumentenbescherming en het voorkomen van illegaal gokken hangen met elkaar samen. Bij consumentenbescherming gaat het erom dat consumenten legaal kunnen gokken, waarbij er waarborgen zijn dat een kansspel eerlijk verloopt. Doormiddel van het strikte vergunningstelsel kan hierop volgens de Nederlandse overheid het best toezicht gehouden worden. De gedachte is dat er binnen het illegale circuit kansspelen makkelijk gemanipuleerd kunnen worden, omdat er geen toezicht bestaat. De consumentenbescherming komt bij illegaal gokken dus in het gedrang. Tevens is binnen het illegale circuit geen enkele controle op gokverslaving.

De overheid wil een legaal alternatief bieden voor het illegale circuit vanwege de risico's die het illegale circuit meebrengt voor het algemeen belang. De vraag is echter hoe groot dat illegale circuit is met betrekking tot sportweddenschappen is om zo'n alternatief te hoeven bieden. Net zoals bij de gokverslavingproblematiek is dit belangrijk om te weten. Het expansiebeleid dat door de *Lotto* gevoerd wordt, vindt zijn rechtvaardiging voornamelijk in het voorkomen van illegaal gokken. Het voorkomen illegaal gokken zou best weleens een schijndoelstelling kunnen zijn, wanneer illegaal gokken slechts een marginaal probleem is. Volgens het Hof in het arrest *Ladbroke's* is het aan de Nederlandse rechter dit te onderzoeken.

De Commissie heeft zo zijn twijfels over de omvang van het illegale gokken binnen Nederland. Volgens het advies hebben de Nederlandse autoriteiten niet goed aangegeven wat de omvang is van de illegale markt voor sportweddenschappen. Hierdoor is de Commissie niet overtuigd geraakt dat Nederland het voorkomen van illegaal gokken als rechtvaardigingsgrond kan gebruiken. Het is vervolgens aan de Nederlandse overheid om te bewijzen dat er sprake is van een illegaal gokcircuit.⁸³

⁸³ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Met redenen omkleed advies, 28 februari 2008, 2002/5443 C (2008) 0638 blz. 13.

Het College van Toezicht op de kansspelen heeft onderzoek gedaan naar illegaal gokken in Nederland. Met betrekking tot het illegaal wedden op paardenrennen gebeurt dit in Nederland bij circa acht bookmakers, die op de vijf regelmatig gebruikte renbanen actief zijn. Er zijn enkele honderden spelers. De illegale bookmakers realiseren gezamenlijk een omzet van enkele miljoenen euro's en een bruto spelopbrengst van enkele tonnen.⁸⁴

Tevens bestaan er ook diversen varianten van de voetbaltoto in het illegale circuit. De toetspellen worden voornamelijk in uitgaansgelegenheden en tabakszaken aangeboden. Regelmatige bezoekers kennen de personen die op gezette tijd aanwezig zijn en weddenschappen aannemen. De opbrengst van deze spellen komt vanzelfsprekend niet terecht bij goede doelen. De bruto spelopbrengst van de illegale toto wordt door onderzoekers geschat op een vijftien miljoen euro of meer.⁸⁵

Uit de resultaten van bovenstaand onderzoek blijkt dat er een illegaal gokcircuit in Nederland aanwezig is met betrekking tot sportwedenschappen. Het Hof heeft erkend dat een illegaal gokcircuit indruist tegen het algemeen belang dat de overheid zou moeten beschermen. Binnen dit circuit is er namelijk geen consumentenbescherming en geen toezicht op criminele activiteiten. Over het illegaal gokken op internet zijn nog geen cijfers bekend. Hier is nog geen onderzoek naar gedaan. Het zou verstandig zijn dat dit in de toekomst wel gebeurt, zodat de Nederlandse rechter hierop kan terugvallen in zijn oordeel over het vergunningstelsel. Geconcludeerd kan worden dat er een illegaal circuit aanwezig is, hetgeen, gezien de Europese jurisprudentie, een éénvergunningstelsel met een expansiebeleid rechtvaardigd. Wanneer er een illegaal circuit aanwezig is acht het Hof, gezien het arrest *Ladbroke*, het Nederlandse stelsel en de daarbijbehorende uitbreiding van spelaanbod en reclameactiviteiten geschikt en noodzakelijk om haar doelstellingen te bereiken.

4.4 Het financiële belang voor Nederland

Een ander heikel punt in de discussie rondom kansspelen zijn de inkomsten. Volgens de Commissie is de werkelijke doelstelling van de Nederlandse kansspelbeleid het genereren van zoveel mogelijk inkomsten. In het geval van de Lotto betreffen dit inkomsten die naar charitatieve instellingen gaan.⁸⁶ Volgens de Commissie mag het genereren van inkomsten nooit de hoofddoelstelling zijn om een éénvergunningstelsel te kunnen rechtvaardigen. De jurisprudentie sluit hier bij aan. Uit hoofdstuk 3 is al gebleken dat de het genereren van inkomsten via het aanbieden van kansspelen ten gunste van goede doelen slechts een neveneffect mag zijn en niet de hoofddoelstelling.⁸⁷ De stelling met betrekking tot de inkomsten wordt volgens de Commissie ondersteund door de statuten van De Lotto. Hierin staat de doelstelling van de stichting geformuleerd:

⁸⁴ Rapport College van toezicht op de kansspelen, *Verkeerd gokken oriënterend onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*, Den Haag/Amsterdam januari 2001 webadres: <http://www.regioplan.nl/gfx/content/OAI-39320030423135627.pdf> blz. 59 t/m 65, 8 juni 2009.

⁸⁵ Verkeerd Gokken, blz. 67 t/m 72.

⁸⁶ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 7.

⁸⁷ Zie o.a. HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (*Ladbroke*), r.o. 28.

De Stichting heeft als doel:

De verwerving van gelden doormiddel van het (doen organiseren) en het (doen) houden van kansspelen, het (doen) verlenen van diensten aan derden bij de organisatie van kansspelen en het in samenwerking met derden (doen) organiseren en/of houden van kansspelen.

*De verdeling van de aldus verworven gelden in het belang van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van de sport, de lichamelijke vorming, het maatschappelijk welzijn, de volksgezondheid en de cultuur.*⁸⁸

De Lotto, de enige vergunninghouder wanneer het gaat om voetbalweddenschappen, geeft dus niet aan dat voorkomen van gokverslaving of het beschermen van consumenten een doelstelling is, maar het verwerven inkomsten voor goede doelen. De Commissie probeert hiermee aan te geven dat het vergaren van financiële middelen juist wel het hoofddoel is voor de vergunninghouders en niet de andere criteria ter bescherming van het algemeen belang die het Hof als doorslaggevend beschouwd.⁸⁹

De reactie van de Nederlandse autoriteiten hierop is dat ze zelf de doelstellingen van het kansspelbeleid vaststelt en dat beleid uitdraagt. De statuten van de Lotto zijn volgens de overheid geen instrument om het beleid met betrekking tot sportprijsvragen te beïnvloeden en kunnen niet afdoen aan de eisen die door de Nederlandse overheid worden gesteld aan de organisatoren van sportprijsvragen.⁹⁰ Tevens geeft de Minister van Justitie aan dat het de taak van de overheid is De Lotto te controleren en aan te geven wanneer de Lotto niet goed optreedt wanneer het gaat om zaken van het algemeen belang. Ook geeft de Lotto in zijn jaarverslag van 2007 aan dat men een verantwoordelijkheid heeft in ‘het beheersbaar houden van de sociale kosten die gemoeid met de negatieve aspecten van gokken zoals gokverslaving’.⁹¹

Het Nederlandse standpunt met betrekking tot zelf definiëren van haar doelstellingen sluit aan bij de Europese Jurisprudentie, waaruit naar voren komt dat het aan de lidstaten zelf is te beoordelen wat een dwingende reden is voor het instellen van beperkende maatregelen. In een eerder hoofdstuk is reeds aan de orde geweest dat deze dwingende redenen voor de Nederlandse staat consumentenbescherming en het voorkomen van fraude en verslaving zijn. De Commissie kan met een verwijzing naar het statuut van de Lotto mijns inziens dan ook niet aantonen dat Nederland schijn doelstellingen hanteert.

⁸⁸ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 7.

⁸⁹ Aanmaningsbrief Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 8.

⁹⁰ Zie Bijlage 1-Reactie op kanttekeningen Commissie bij het Nederlandse kansspelbeleid 20 juli 2006, blz. 1-2.

⁹¹ http://www.delotto.nl/organisatie/Lotto_Jaarverslag_online_2007.pdf. blz. 5.

4.5 Wederzijdse erkenning

Een ander belangrijk punt in de discussie over het kansspelbeleid is de belemmering van kansspelaanbieders die in andere landen reeds onder toezicht staan. Is een éénvergunningstelsel zoals wij kennen wel noodzakelijk en proportioneel voor de bescherming van dwingende redenen van algemeen belang, zolang een buitenlandse aanbieder onder vergelijkbare regels valt in zijn thuisland?

Deze vraag valt onder Europeesrechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning. Dit beginsel vloeit voort uit de uitspraak *Cassis de Dijon*, waarin het Hof bepaald dat bij de import van goederen door een lidstaat vanuit een andere lidstaat de productregels van het uitvoerende land gerespecteerd moeten worden.⁹²

Met betrekking tot kansspelen zou een Engelse kansspelaanbieder die in Engeland reeds onder regels valt niet nog eens met Nederlandse regelgeving geconfronteerd mag worden, zoals bijvoorbeeld een strict vergunningstelsel.

In het arrest *Säger/Dennemeyer* is bepaald dat met betrekking tot het vrij verrichten van diensten beperkt door dwingende redenen van algemeen belang, voorzover dit belang niet wordt gewaarborgd door regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.⁹³ Het Britse stelsel met betrekking tot kansspelen bijvoorbeeld kent geen monopoliesysteem maar wel een wet met daarin dezelfde dwingend redenen van algemeen belang waar ons systeem aan ten grondslag ligt. Wanneer de redenering uit dit arrest gevolgd bestaat er dus een mogelijkheid dat Engelse kansspelaanbieders zich op de Nederlandse markt kunnen bewegen, omdat deze kansspelaanbieders in het thuisland al aan vergelijkbare regels gebonden zijn.⁹⁴

De Advocaat Generaal bij het *Placanica*-arrest betoogde in overeenstemming met deze uitspraak:

*Wanneer kansspelen in nagenoeg alle lidstaten wettelijk zijn geregeld en de voor de regeling aangevoerde redenen grotendeels met elkaar overeenstemmen. Wanneer derhalve een organisator uit andere lidstaat voldoet aan de aldaar geldende voorwaarden, moet dit voor de autoriteiten van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, volstaan als een afdoende waarborg voor de integriteit van de organisator.*⁹⁵

Het wekt geen verbazing dat de Commissie zich hierbij aansluit. In punt 16 van de aanmaningsbrief verwoordt zij dit als volgt:

In de context van de ontvangen klachten..., merkt de Commissie op dat waar Lidstaten het verrichten van bepaalde spelen onderhevig maakt aan voorafgaande toestemming..., deze lidstaten dienen te overwegen of dezelfde zorgen van algemeen belang die de beperking rechtvaardigen niet reeds worden gediend door de regels van herkomst van de buitenlandse dienstverlener.

⁹² HvJ 20 februari 1979, C-120/78 (*Cassis de Dijon*) r.o.14.

⁹³ HvJ 25 juli 1991 C-76/90 (*Säger*).

⁹⁴ Kabel, J.J.C., Annotatie bij Rb. Arnhem 31 augustus 2005 (*De Lotto/Ladbrokes*), *Intellectuele Eigendom & Reclamerecht (IER)*, 2005-6, nr 89, Blz. 368-375.

⁹⁵ Conclusie A-G, D. Ruiz Jarobo Colomer, r.o. 128 t/m 132 bij HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (*Placanica*).

Binnen de discussie gaat het Hof van Justitie met betrekking tot kansspelen niet mee in de deze gedachte. Dit blijkt het meest recente arrest uit 2010 waarin Betfair en de Nederlandse Minister van Justitie tegenover elkaar staan:

De sector van via internet aangeboden kansspelen is binnen de Europese Unie niet geharmoniseerd. Een lidstaat mag zich dus op het standpunt stellen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer als Betfair via internet diensten van deze sector rechtmatig aanbiedt in een andere lidstaat, waar hij is gevestigd en in beginsel reeds door de bevoegde autoriteiten van deze staat aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit, omdat het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging in een dergelijke context moeilijk kan zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de marktdeelnemers te beoordelen.⁹⁶

Het Hof geeft hier dus geen ruimte aan het beginsel van wederzijdse erkenning en geeft de lidstaat op dit punt grote beleidsvrijheid. De geschiktheid en noodzakelijkheid van restrictieve maatregelen van een lidstaat hoeft niet te worden getoetst aan de wetgeving van het thuisland van de kansspelaanbieder die op een bepaalde markt wil toetreden.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat het Nederlandse kansspelbeleid de Europeesrechtelijke toets kan doorstaan. Het Nederlandse éénvergunningstelsel en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd door de twee legale aanbieders van sportwedenschappen vallen mijns inziens binnen de criteria die gesteld zijn door de Europese Jurisprudentie.

Afgezien van de juridische toets zit er naar mijn mening wel een discrepantie in de kanalisatiegedachte en de daarmee samenhangende expansie. Als gekeken wordt naar de mate van handhaving door de overheid met betrekking tot het illegale gokken is deze minimaal, terwijl daar wel voldoende wettelijke instrumenten voor aanwezig zijn.⁹⁷

Het lijkt mij de omgekeerde wereld om gokactiviteiten uit te breiden zonder dat eerst door middel van handhaving is geprobeerd illegale gokactiviteiten in te dammen. Bij het verbreden van het legale aanbod bestaat er kans op een toename van gokverslaving. Bij het optreden tegen illegaal gokken is dit risico minder aanwezig.

Europeesrechtelijk gezien is het Nederlands beleid misschien nog houdbaar, maar naar mijn mening past het huidige beleid niet in het open en liberale karakter van de huidige Nederlandse samenleving. Daarom zal ik in het volgende hoofdstuk een aanbeveling doen hoe het huidige stelsel gewijzigd zou moeten worden.

⁹⁶ HvJ 3 juni 2010 (Sporting Exchange), C-203/08, r.o. 33.

⁹⁷ Mr. J.C.M van der Beek en Mr. M de Koning, *Volgende aflevering Goksaga, rien ne va plus?* NTER Nr. 7/8, juli 2007 blz. 120

webadres: <http://www.kvdl.nl/NR/rdonlyres/D98F3241-C1AC-4032-911F-F3E210AF0CC6/0/AnnemiekvanderBeekenMartinedeKoningmmvNathalieVoogdGoksaga.pdf>, 17 juni 2009.

5 Aanbevelingen

5.1 *Waarom het beleid wijzigen?*

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat bij de huidige stand van de Europese Jurisprudentie het restrictieve Nederlandse kansspelbeleid met betrekking tot sportprijsvragen een inbreuk maakt op het vrij verkeer van diensten. Deze inbreuk kan juridisch wel gerechtvaardigd worden, maar toch is het niet verstandig geheel voorbij te gaan aan het advies van de Commissie. De Commissie brengt een advies niet zonder reden uit. De visie van de Commissie heeft betrekking op het functioneren van de interne markt binnen de Europese Unie. Het openstellen van de markt voor sportweddenschappen zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan het bewerkstelligen van een vrije interne markt binnen de Unie.

Een belangrijk argument om het huidige systeem te wijzigen zijn de ontwikkelingen op het internet. Juridisch gezien is het zo dat het aanbieden van voetbalweddenschappen in Nederland door andere aanbieders dan de Lotto verboden is. Maar zoals uit eerdere behandeling gebleken is zijn er voldoende mogelijkheden voor Nederlandse kansspelconsumenten om op het web te wedden op voetbalweddenschappen. Dit kan men doen bij aanbieders zoals Bwin, 10bet, Bet-at-home, Interwetten, Sportwetten, Centrebet en Unibet.⁹⁸ Voor het wedden op paarden kan o.a. gegokt worden bij Betfair en Stan James.⁹⁹ Deze sites zijn volgens de Nederlandse wet dan wel illegaal maar de Nederlandse kansspelconsument die gokt op sportweddenschappen heeft gewoon toegang tot de websites van deze buitenlandse aanbieders. De strenge regelgeving blijkt dus niet of onvoldoende gehandhaafd te worden door de Nederlandse overheid.

Een oplossing voor dit handhavingstekort kan zijn de Wet op de Kansspelen beter te gaan handhaven door toegang tot deze illegale buitenlandse websites voor Nederlandse kansspelconsumenten te blokkeren. Naast de vraag of dit juridisch en praktisch mogelijk is, bestaat de vraag of dit wenselijk is. Mijns inziens is het een beter idee deze aanbieders legaal toegang te bieden tot de Nederlandse markt. De buitenlandse aanbieders zullen zich dan aan Nederlandse voorwaarden moeten houden die waarborgen moeten bieden voor de dwingende redenen van algemeen belang, zoals consumentenbescherming en gokverslaving.

Naar mijn mening is dit een betere optie dan verschillende aanbieders de toegang tot de kansspelmarkt te ontzeggen. Er is dan geen controle op de activiteiten van deze bedrijven en dus ook geen toezicht op beleid van deze bedrijven met betrekking tot gokverslaving en consumentenbescherming. Ook wanneer er strenger gehandhaafd zal worden zal dit niet afdoende zijn om het gehele internet te controleren. Legalisatie en toezicht is daarom een beter alternatief. De consumenten krijgen zo een groter keuzeaanbod van aanbieders die onder toezicht staan.

⁹⁸ Zie voor een overzicht de website www.voetbalweddenschappen.com, 25 juni 2009.

⁹⁹ <http://www.voetbalbookmaker.com/wedden-op-paarden-tips-voor-wedden-op-paarden-2110.html>, 25 juni 2009.

Er zijn voldoende redenen om het huidige Nederlandse kansspelbeleid te wijzigen met betrekking tot het aanbieden van sportweddenschappen. De vraag is echter op wat voor wijze. Voor het beantwoorden van deze vraag is het van belang om te kijken hoe landen met een minder rigide stelsel hiermee omgaan. Groot Brittanië kan hierbij als voorbeeld dienen. Tevens is het goed om te weten te komen hoe een geheel nieuw systeem binnen Nederland geïnstitutionaliseerd zou moeten worden. Hierbij neem ik de Wet op het financieel toezicht(Wft) als voorbeeld. Dit is een wet op het verlenen van diensten, namelijk het aanbieden van financiële producten. Dit komt overeen met de kansspelmarkt waarin onder ander het aanbieden van sportweddenschappen als dienst centraal staat. Tevens is voor zowel kansspelproducten als financiële producten consumentenbescherming een belangrijk zaak voor de Nederlandse overheid. Voor kansspelen blijkt dit uit het feit dat consumentenbescherming als dwingende reden van algemeen belang wordt aangemerkt. Met betrekking tot financiële producten is dit op te maken uit art. 1:25 Wet op het financieel toezicht. Hierin staat dat de taakstelling van de wet onder andere een zorgvuldige behandeling consumenten is.

5.2 Een ander vergunningstelsel

Om het kansspelbeleid te wijzigen is het ten eerste van belang de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid wettelijk vast te leggen. In de huidige WOK zijn deze doelstellingen nog niet gecodificeerd. Zo is het voor alle partijen duidelijk welke doel het verstrekken van een vergunning aan een kansspelaanbieder heeft. Art.1 van de Britse Gambling Act 2005 kan hier als voorbeeld voor dienen.¹⁰⁰

Ten tweede is het belangrijk om in een nieuw kansspelbeleid meerdere kansspelaanbieders voor een vergunning in aanmerking te kunnen laten komen. Onder de nieuwe kansspelwet van Groot Brittannië is dit reeds mogelijk.

Volgens art. 69 lid 1 van de Gambling Act 2005 worden vergunningen voor het aanbieden van kansspelen verleend door de Gambling Commission. Dit is het overheidsorgaan dat toezicht houdt op de kansspelaanbieders. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning of het overtreden van de vergunningsvoorwaarden is strafbaar.¹⁰¹

The Gambling Commission bekijkt of bij het verlenen van de vergunning de doelstellingen zoals consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit niet in gevaar komen. De geschiktheid van de vergunningaanvrager moet getoetst worden.

Er zijn drie soorten vergunningen die belangrijk zijn bij het wedden op sportprijsvragen. Ten eerste zijn dit de ‘operating licences’. Dit zijn vergunningen voor personen of rechtspersonen die weddenschappen willen aanbieden. Tevens zijn er ‘personal licences’, dit zijn vergunningen voor personen die een leidinggevende positie binnen de organisatie van een kansspelaanbieder hebben.

¹⁰⁰ De tekst van art. 1 van de Gambling act is als volgt:

In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of— (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime, (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.

¹⁰¹ Section 33 van The Gambling Act.

Tenslotte zijn er ‘premise licences’; deze vergunning wordt niet verleend door de Gambling Commission maar door de lokale autoriteiten. Deze vergunning heeft te maken met de plek waaruit de kansspelen worden aangeboden. Men moet toestemming krijgen om op een bepaalde plaats weddenschappen aan te bieden.¹⁰²

Ook wordt er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een normale ‘operating licence’ en een ‘remote operating’ licence. Een normale operating licence staat voor het aanbieden van een weddenschap die ontstaat door ‘face tot face’ contact. Een ‘remote operating’ licence is een vergunning voor het aanbieden van weddenschappen wanneer dit ‘face tot face’ contact niet aanwezig is. Bijvoorbeeld wanneer weddenschappen afgesloten worden via moderne communicatiemiddelen zoals internet en telefoon.¹⁰³

Bij de aanvraag van de license moet er bestudeerd worden of de aanvrager integer, competent en financieel betrouwbaar is. Zo kan bijvoorbeeld het strafrechtelijke verleden van een aanvrager gecheckt worden.¹⁰⁴

Om het bovenstaande te kunnen waarborgen zit aan het verlenen van een vergunning een groot aantal voorwaarden en tevens een gedragscode vast. In de vergunningsvoorwaarden kunnen verschillende eisen gesteld worden. Zo moet iedere aanbieder een manager hebben met een ‘personal license’. Bij grotere aanbieders moeten dit meerdere personen zijn.

Er worden voorwaarden gesteld aan de techniek die gebruikt wordt. Deze moeten voldoen aan de standaarden die the Gambling Commission stelt. Zo moeten de testprocedures in orde zijn. Dit is van belang bij controles op onregelmatigheden.

Op financieel gebied moet bekend zijn wie de aandeelhouders zijn en wat de bescherming is voor klanten die een rekening hebben bij de kansspelaanbieder. Het moet duidelijk zijn of de consument wel voldoende beschermt is bij een eventueel faillissement van een aanbieder.

Ook moet er een geschreven beleid zijn waarin staat hoe omgegaan wordt met contact geld, ter voorkoming van witwaspraktijken. Tevens moeten de consument op een adequate manier voorgelicht worden over de algemene voorwaarden en het vergunningsnummer van de desbetreffende aanbieder moet zichtbaar zijn voor de consument. In specifieke gevallen kunnen beperkingen worden gesteld aan de hoogte van bedragen waarmee gegokt kan worden, de verscheidenheid aan spellen en de manier waarop reclame gemaakt wordt.¹⁰⁵

Wanneer er niet in overeenstemming met de vergunning gehandeld wordt kan deze ingetrokken worden en kan de persoon of het bedrijf in kwestie strafrechtelijk vervolgd worden. The Gambling Commission heeft een zelfstandige bevoegdheid om personen of bedrijven te vervolgen. Tegen het weigeren of intrekken van een vergunning kan beroep ingesteld worden.¹⁰⁶

¹⁰² Section 157 idem.

¹⁰³ Section 67 idem.

¹⁰⁴ Section 71 idem.

¹⁰⁵ *Licence Conditions and Codes of Practice*, The Gambling Commission, June 2007.

Webadres:<http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/LCCP%20June%202007.pdf>, 7 juli 2009.

¹⁰⁶ Section 140 t/m 149 van The Gambling Act.

Het Britse systeem is een vrij open systeem. Een ieder die wil, kan mits hij aan de verschillende voorwaarden voldoet legaal kansspelen aanbieden, waaronder sportweddenschappen. Er wordt geen onderscheid gemaakt ten opzichte van nationaliteit.¹⁰⁷

Het Britse open systeem lijkt mij tevens geschikt voor de Nederlandse situatie. Door verschillende partijen een vergunning te verlenen en de vergunningsvoorwaarden te controleren kunnen de doelstellingen van het kansspelbeleid beter behaald worden. Op dit moment heeft de Nederlandse staat helemaal geen controle op de illegale aanbieders van sportweddenschappen via internet. Er wordt dus ook niet gekeken of een organisatie geen consumentenfraude pleegt of dat gokverslaafden vrijuit kunnen spelen. Het lijkt mij voldoende dat er drie soorten vergunningen komen. Eén voor het direct aanbieden van sportweddenschappen en een andere voor het aanbieden van sportweddenschappen via moderne communicatiemiddelen. Dit is vergelijkbaar met de remote license en de remote operating license binnen het Britse systeem. Tevens lijkt een vergunning voor de leidinggevende van een kansspelaanbieder een goed idee.

Voor het verlenen hiervan kan het verleden van leidinggevendens gecheckt worden. Dit is vergelijkbaar met de personal license in het Britse systeem.

Van belang is dat de aanbieders die niet aan de voorwaarden voldoen voor het verkrijgen van een vergunning of bedrijven waarvan een vergunning ingetrokken wordt streng vervolgd worden. De overheid moet deze bedrijven beletten sportweddenschappen aan te bieden. Wanneer er niet strikt gehandhaafd wordt geeft dit een verkeerde prikkel af aan organisaties die zich wel aan de regels houden. Deze aanbieders zullen dan minder snel geneigd zijn zich aan de vergunningsvoorwaarden te blijven houden.

Voor een eventuele wijziging van de het Nederlandse kansspelbeleid kan dus gekeken worden naar het vernieuwde Britse systeem. In Nederland zelf is echter ook al eerder nagedacht over verandering van het huidige restrictieve beleid. Op uitnodiging van de Tweede Kamer heeft een wetenschappelijke werkgroep het beleid eind jaren negentig onderzocht. Het beleid is sinds die tijd niet noemenswaardig veranderd, waardoor het eindrapport van deze werkgroep mijns inziens nog steeds actueel is.¹⁰⁸

Het rapport werd geschreven in het kader van de operatie ‘Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit’. De werkgroep schets het volgende in zijn probleemanalyse:

‘De Nederlandse overheid intervenueert van oudsher op het gebied van kansspelen vanwege mogelijke schadelijke neveneffecten. De wijze waarop de overheid dat doet staat echter al enige tijd onder druk. Het beleid heeft namelijk geen goed antwoord op maatschappelijke, technologische, juridische en internationale ontwikkelingen’

Het rapport concludeert dat er geen aantoonbaar causaal verband is tussen het voeren van restrictieve vergunningstelsel en het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, het voorkomen van gokverslaving en het tegengaan criminaliteit door een illegaal circuit. Zo is een verslavend kansspel, als het spelen op een speelautomaat, vrijgegeven voor een groot aantal aanbieders en zijn minder verslavende loterijen slecht beperkt tot een paar aanbieders.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Section 264 idem.

¹⁰⁸ *Nieuwe ronde, Nieuwe kansen*, Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag, 2000.

¹⁰⁹ *Nieuwe ronde, Nieuwe kansen*, Samenvatting, blz. III.

Ook wordt geconstateerd dat er niet of nauwelijks gehandhaafd wordt met betrekking tot overtredingen van de WOK. De werkgroep concludeert dat het beleid ‘restrictief, onnodig, inconsistent, inflexibel en onduidelijk’ is. Er is sprake van ‘symboolwetgeving’.

De wetgever hanteert de kanalisatiegedachte, het bieden van een legaal alternatief voor het illegale circuit, maar het optreden tegen illegale aanbieders laat men volgens de werkgroep achterwege.¹¹⁰

De werkgroep heeft dus forse kritiek op het Nederlandse kansspelbeleid en komt ook met aanbevelingen voor verbeteringen van dit beleid. In haar aanbevelingen onderschrijft de werkgroep de doelstellingen van het kansspelbeleid. Men is het eens met het feit dat de overheid zich moet blijven bezighouden met het beschermen van de consument, het tegengaan van gokverslaving en criminaliteit, maar deze doelstellingen kunnen volgens de werkgroep ook bereikt worden door een minder restrictief stelsel.

De visie van de werkgroep sluit aan bij mijn eigen visie. Zij adviseert de Nederlandse overheid te kiezen voor een vergunningstelsel, maar dan wel voor een open vergunningstelsel. Binnen dit vergunningstelsel kunnen verschillende kansspelaanbieders, mits zij aan de voorwaarden voldoen, een vergunning krijgen. Dit geldt ook voor buitenlandse aanbieders. Hierdoor bepaalt de markt, in casu de kansspelconsument, welke kansspelen en in welke vorm en omvang kansspelen aangeboden zullen worden. In de visie van zowel de Britse wetgever als die van de werkgroep wordt de kansspelmarkt meer benaderd als een gewone markt. Een dergelijk open systeem van vergunningverlening is mijns inziens te preferen boven het huidige restrictieve systeem.

5.3 De Wet op het Financiële toezicht

Als voorbeeld van een dergelijk open vergunningstelsel binnen Nederland kan de Wet op het Financiële toezicht (Wft) dienen. In deze wet is geregeld dat aanbieders van financiële producten een vergunning moeten bezitten. De Autoriteit Financiële Markten die deze vergunningen uitdeelt heeft de volgende doelstelling:

De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland.¹¹¹

Deze doelstelling is mijns inziens vergelijkbaar met het toezicht op het aanbieden van kansspelproducten. Hierbij staat ook de bescherming van de consument van deze producten centraal.

De Wft bakent eerst af welke aanbieders van financiële producten onder de wet vallen. Met betrekking tot kansspelen zou er voor gekozen kunnen worden alle aanbieders van kansspelen onder de wet te laten vallen. De definitie van een kansspel uit de huidige Wet op de Kansspelen kan dan gehanteerd worden.

¹¹⁰ Nieuwe ronde, Nieuwe kansen, Samenvatting., blz. V.

¹¹¹ <http://www.afm.nl/marktpartijen/Default.ashx?FolderID=1047>, 18 juli 2009. Zie voor de wettelijke bepaling art. 1 :25 Wft.

Een belangrijke bevoegdheid die uit de WfT volgt is de vergunningverlening. Hierbij sluit de wet aan bij het systeem van de Britse Gambling Act waar binnen, in principe, een ieder een vergunning zou kunnen verkrijgen, mits aan de voorwaarden voldaan wordt. Er zou nog discussie kunnen zijn wanneer aan een persoon of het bestuur van een rechtspersoon een vergunning voor het aanbieden van sportwedenschappen afgegeven wordt. Een verklaring van goed gedrag omtrent iemands strafrechtelijke verleden kan voldoende zijn, maar er kunnen bijvoorbeeld ook aanvullende opleidingseisen gesteld worden. Dit sluit aan bij de eerder behandelde 'personal license' die het Britse systeem kent. Het belangrijkste is in mijn ogen het feit dat een kansspelaanbieder zich houdt aan de eisen die in de vergunning gesteld worden aan de bedrijfsvoering.

Art 2:58 van de WfT vat dit samen en zegt in zoveel bewoordingen dat een vergunning slechts verleend wordt wanneer er sprake is van deskundigheid, integriteit en betrouwbaarheid van de aanvrager en er duidelijkheid is over de zeggenschapsstructuur en de bedrijfsvoering van de onderneming.

Een andere bepaling zoals art. 1:102 lid 2 van WfT is van groot belang voor de inhoud van de vergunning. Deze bepaling houdt in dat er aan een vergunning voorschriften verbonden kunnen worden en beperkingen kunnen worden gesteld. Dit kunnen een groot aantal voorwaarden zijn met betrekking tot de techniek en de daarbij behorende fraudegevoeligheid, de consumentenvoorlichting en de financiële situatie. Zaken die van belang zijn om de doelstellingen van de wet te waarborgen. In de Britse Gambling act is een soortgelijke bepaling opgenomen.

In het licht van aanbieden van sportwedenschappen zouden er bijvoorbeeld beperkingen gesteld kunnen worden aan de bedragen waarom per weddenschap gespeeld zou kunnen worden of de grote van het bedrag dat een kansspelconsument op een dag kan verspelen. Dit maakt het risico op het verspelen van zeer grote bedragen door de consument minder groot. De nadelige gevolgen die een besluit meebrengen voor één of meer belanghebbenden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen

Mocht er niet aan de voorwaarden van de vergunning voldaan worden dan heeft ingevolge artikel 1:104 van de WfT de AFM het recht een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen. Ingevolge lid 3 van dit artikel kan de AFM dan bepalen dat de desbetreffende onderneming afgewikkeld wordt. Voor een kansspeltoezichthouder lijkt mij dit tevens een geschikt middel. Zo kunnen aanbieders die zich niet aan de regels houden belemmerd worden hun activiteiten voor te zetten.

Volgens artikel 1:107 van de WfT wordt er een openbaar register aangelegd van vergunninghoudende aanbieders van financiële producten. Met betrekking tot de kansspelen is dit geen verkeerd idee. Zo is het voor iedereen duidelijk wanneer een kansspelaanbieder zonder vergunning opereert en kan een toezichthouder geïnformeerd worden welke aanbieders zich hieraan schuldig maken.

5.4 De Toezichthouder

Zoals gebleken is uit de behandeling van het Britse stelsel en de Wft is er binnen deze systemen sprake van een toezichthouder. De huidige toezichthouder het College van toezicht op de kansspelen moet naar mijn mening dan ook vervangen worden door nieuwe toezichthouder met een breder scala aan bevoegdheden. Deze aanbeveling wordt tevens gedeeld door de MDW-werkgroep. De vergunningverlening, het toezicht, de beleidsadvisering en de voorlichting moeten volgens de werkgroep bij één orgaan worden ondergebracht, dat onder politieke verantwoordelijkheid valt van één ministerie.¹¹²

Voor het implementeren van een nieuw kansspelbeleid zijn vergunningverlenende bevoegdheden zoals het AFM deze heeft tevens geschikt voor een eventuele kansspeltoezichthouder. De vraag is nu of de controle -en handhavingsbevoegdheden van de AFM geschikt zijn voor een toekomstige kansspeltoezichthouder.

De AFM heeft bevoegdheden die men kan gebruiken voor het inwinnen van inlichtingen over de bedrijfsvoering van een vergunninghouder. Volgens artikel 1:73 lid 2 zijn hiervoor bevoegdheden uit de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Zo kan volgens art. 5:15 elke plaats, behalve een woning, worden betreden om inlichtingen in te winnen. De politie kan daarbij ingeschakeld worden. Ingevolge art. 1:74 van de Wft kan een ieder om inlichtingen gevraagd worden, dus het binnentreden kan ook bij derden gebeuren.

Ook is er een Meldpunt Financiële Markten waar iedereen inlichtingen kan verstrekken. De AFM heeft dus voldoende bevoegdheden om informatie te verkrijgen of vergunninghouders zich wel aan de voorwaarden houden. Bij het constateren van overtredingen kan de financiële toezichthouder gebruik maken van de volgende dwangmiddelen.

Ze kan:

- een vergunning intrekken en een registratie in het register doorhalen.(art. 1:104)
- een waarschuwing of een aanwijzing geven (afdeling 1.4.2. Wft)
- een stille curator aanstellen voor een vergunninghouder.(afdeling 1.4.2. Wft)
- aangifte doen bij het Openbaar Ministerie bij constatering van strafbare feiten.
- een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen (afdeling 1.4.2. Wft)
- een overtreding openbaar maken (afdeling 1.5.2 Wft)

De AFM kan haar bevoegdheden ook inzetten tegen partijen die opereren op de markt zonder vergunning. Ze kan aan deze aanbieder ingevolge art. 4:4 een verbod opleggen. Tevens kan zij de andere dwangmiddelen tegen een dergelijke onderneming inzetten.

De bevoegdheden die het AFM heeft voor het verkrijgen van inlichtingen en vervolgens voor het handhaven van overtredingen zijn mijns inziens eveneens geschikt voor een toezichthouder op de kansspelen. Immers wanneer een vergunning verleend is moet de controle op de naleving hiervan wel strikt gebeuren, anders zou een open vergunningstelsel kunnen leiden tot anarchie waarbij de doelstellingen van het kansspelbeleid in gevaar zouden kunnen komen. Een Meldpunt Kansspelen zou analoog aan het Meldpunt Financiële Markten

¹¹² *Nieuwe ronde, Nieuwe kansen*, Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag, 2000. Zie conclusie.

een belangrijk middel zijn om inlichtingen te vergaren over aanbieders die zich niet aan de voorwaarden houden.

Zoals als gebleken is uit de dwangmiddelen die het AFM ter beschikking staan heeft dit bestuursorgaan geen eigen opsporingsbevoegdheid. Wanneer er sprake is van strafbare feiten wordt er aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Een aparte opsporingsbevoegdheid voor een toezichthouder met betrekking tot kansspelen, zoals in het Britse systeem, acht ik niet noodzakelijk voor het goed functioneren van een kansspeltoezichthouder. Het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie hoeft hiervoor niet ondermijnd te worden. Het onderscheid Dwangmiddelen zoals het AFM die tevens hanteert zijn voldoende voor het goed functioneren van een toezichthouder met betrekking tot kansspelen. Wel zou een optie kunnen zijn een aparte Officier van Justitie te belasten met overtredingen die samenhangen met de kansspelwetgeving.

Opvallend is dat de Nederlandse overheid tevens van plan is een toezichthouder voor de kansspelen in te stellen. Dit blijkt uit de volgende passage van de zesde voortgangsrapportage over de kansspelen:

Het is mijn voornemen een nieuw zelfstandig bestuursorgaan op te richten, de kansspelautoriteit. Deze krijgt uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taken op het gebied van kansspelen. Tot de uitvoerende taken behoort onder andere vergunningverlening. Beleid en regelgeving blijven binnen het bestuursdepartement omdat zij een onlosmakelijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid vormen.

Ten aanzien van de handhaving gaat de kansspelautoriteit een initiërende, uitvoerende en coördinerende rol vervullen. De autoriteit kan daarbij beschikken over een adequaat en effectief toezicht- en handhavinginstrumentarium. De kansspelautoriteit krijgt de beschikking over bestuurlijke handhavinginstrumenten, zoals bestuursdwang en last onder dwangsom.¹¹³

Dus met betrekking tot het vormen van één toezichthouder voor de kansspelen met ruime bevoegdheden sluiten mijn aanbevelingen aan bij de wensen van de overheid. Deze wil een bestuursorgaan oprichten naar analogie van bijvoorbeeld een bestuursorgaan als de AFM. Het grote verschil zit echter nog steeds in de vergunningverlening. Uit deze meest recente voortgangsrapportage blijkt dat de staat nog steeds niet af wil van de verschillende kansspelmonopolies.

¹¹³ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, Ministerie van Justitie, 27 januari 2009, blz 2.

5.5 De afdracht aan goede doelen

Naast het uitbreiden van de vergunningverlening en het vormen van één toezichthouder met ruime bevoegdheden heb ik nog een belangrijke aanbeveling met betrekking tot bestemming de winsten die behaald worden met het aanbieden van kansspelen.

In het Verenigd Koninkrijk wordt de kanspelsector gezien als een normale bedrijfstak en wordt er belasting geheven over de winst die commerciële aanbieders van sportwedenschappen maken. In de Nederlandse situatie is hier geen sprake van. De Lotto is een stichting die al de winst afdraagt aan goede doelen. Scientific Games Racing, de aanbieder van het wedden op paardenrennen, moet ook een substantieel percentage van zijn omzet besteden aan goede doelen.¹¹⁴ Een idee voor de Nederlandse situatie zou kunnen zijn om verschillende commerciële aanbieders die binnen het nieuwe systeem een vergunning verkrijgen een afdracht te laten betalen. Met dit geld kunnen goede doelen gesteund worden. De Lotto zal door toenemende concurrentie binnen een open systeem waarschijnlijk minder inkomsten verwerven. Door deze afdracht kan dit verlies voor charitatieve instellingen gecompenseerd worden.

De MDW-werkgroep ziet ook wel iets in een verplichte afdracht van de opbrengst aan goede doelen. Maar men is echter wel van mening dat een kansspelaanbieder zelf de bestemming van de afdracht mag bepalen. Nu bepaald de overheid welke goede doelen in aanmerking komen voor een afdracht. Hierin zou ik willen meegaan in het oordeel van de werkgroep. Wanneer een kansspelaanbieder zelf zijn afdracht aan charitatieve instellingen kan kiezen hoeft er minder tijd en geld besteed te worden aan de controle van deze afdracht door de toezichthouder. Een organisatie zal sneller geneigd zijn een percentage af te dragen aan een zelfgekozen doel.

Volgens de werkgroep moet over de winsten van de kansspelaanbieders, net als bij andere bedrijven, winst en inkomstenbelasting afgedragen worden.¹¹⁵ Dit lijkt mij volstrekt normaal. De bedoeling van een open vergunningstelsel is de kansspelmarkt meer als een normale markt te benaderen. Hierbij horen dezelfde belastingplichten als andere bedrijven.

Het Britse systeem kent ook een zogenaamde Game Trust. Dit is een fonds dat op vrijwillige basis wordt gevuld door de kansspelindustrie zelf en dient ter financiering van activiteiten gericht op preventie van gokverslaving. Daarbij gaat het niet alleen om voorlichting en educatie, maar ook om het financieren van onderzoek. Indien blijkt dat de industrie niet in staat is het fonds op vrijwillige basis te vullen, wordt dit wettelijk verplicht gesteld.¹¹⁶ Voor Nederland is een dergelijk fonds tevens aan te bevelen. Het is een extra middel om één van de doelstellingen van het kansspelbeleid, het voorkomen van gokverslaving, te behalen.

¹¹⁴ *Jaarverslag College van toezicht op de kansspelen*, blz. 39. Den Haag, Juni 2008.

Webadres: <http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/jaar2007.pdf>

¹¹⁵ *Nieuwe ronde, Nieuwe kansen*, Samenvatting, blz. VI-IX.

¹¹⁶ J. Wils en A. Oostdijk, *Inventarisatie van toezichtarrangementen in Europa*, blz. 42. Leiden, 2005.
webadres: http://www.toezichtkansspelen.nl/verslagen/eindrapport_toezichtarrangementen.pdf.

6 Conclusie

Het primaire doel van deze scriptie was te onderzoeken of het huidige Nederlandse kansspelbeleid omtrent sportwedenschappen in overeenstemming is met het Europese Gemeenschapsrecht. Door het Nederlandse beleid met betrekking tot kansspelen te toetsen aan de Europese jurisprudentie kon hier een antwoord op geformuleerd worden. Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse éénvergunningstelsel een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van diensten vormt.

Ten eerste blijkt uit de voortgangsrapportages waarin het Nederlandse beleid wordt toegelicht dat het beleid ingegeven wordt door dwingende redenen van algemeen belang, zoals het voorkomen van gokverslaving en criminaliteit en het beschermen van de consument. Dit zijn dwingenden redenen van algemeen belang die het Hof tevens erkent als rechtvaardigingsgronden.

Ten tweede is van belang of het éénvergunningstelsel en de uitvoering daarvan geschikt en noodzakelijk is om deze dwingende redenen van algemeen belang te beschermen. Het Hof heeft geoordeeld dat een restrictief vergunningstelsel geschikt en noodzakelijk kan zijn. Uit het Gambelli-arrest bleek dat er dan wel sprake moest zijn van stelselmatige en samenhangende beperking van het aanbod. Dit criterium werd echter opgerekt in het Placanica-arrest waar werd geoordeeld dat een 'gecontroleerd expansiebeleid' de noodzakelijkheid en geschiktheid van een strikt vergunningstelsel niet in de weg stond.

In het meest recente Ladbrokes-arrest oordeelde het Hof dat het Nederlandse éénvergunningstelsel en daarmee samenhangende expansie van De Lotto een geschikt en noodzakelijk middel was om haar doelstellingen te bereiken. Het expansiebeleid voldeed aan het Gambelli-criterium van stelselmatige en samenhangende beperking, mits het tegengaan van illegaal gokken de doelstelling was van deze expansie was. Echter gezien de meest recente uitspraak in de zaak Carmen zouden hier weer vraagtekens bij gezet kunnen worden. Hierin werd bepaald dat het beleid met betrekking tot andere kansspelen tevens van invloed is op het oordeel over de sportwedenschappen. Aangezien Nederland met betrekking tot gokautomaten een open vergunningstelsel kent dat misschien wel als expansief aangemerkt kan worden, zou bij een volgende juridische toetsting door het Hof het Nederlandse kansspelmonopolie op sportwedenschappen weleens illegitiem kunnen achten.

De voornaamste kritiek van de Europese Commissie bestaat uit het argument dat de vergunninghouders dusdanig uitbreiden dat dit de noodzakelijkheid en de geschiktheid van een monopolie om het algemeen belang te beschermen aantast. In tegenstelling tot de mening van het Hof valt het beschermen van het algemeen belang volgens de Commissie niet te rijmen met het expansiebeleid van de vergunninghouders, waardoor kansspelmonopolies met betrekking tot sportwedenschappen niet meer te rechtvaardigen vallen. Gezien de geringe uitbreiding van de twee Nederlandse vergunninghouders kan ik niet tot de conclusie komen dat het criterium van een 'gecontroleerd expansiebeleid' overschreden wordt. Volgens deze Placanica-norm kan het Nederlandse beleid dus nog steeds geschikt en noodzakelijk zijn om het algemeen belang te beschermen en een belemmering van het vrij verkeer van diensten te rechtvaardigen, al zou dit gezien de zaak Carmen in de toekomst kunnen veranderen.

Toch is het noodzaak het huidige beleid grondig te hervormen. Niet zozeer vanwege de juridische druk die de Europese Commissie uitoefent, maar vanwege de nieuwe technologische ontwikkelingen. Met de komst van het internet is gebleken dat er vele mogelijkheden zijn om deel te nemen aan sportwedenschappen van in Nederland opererende illegale aanbieders. Op deze aanbieders wordt totaal geen toezicht gehouden. Tevens wordt er tegen deze partijen niet handhavend opgetreden. Hierdoor is er geen controle op de verslavingsrisico's en de mate van consumentenbescherming, hetgeen de doelstellingen van Nederland om überhaupt beperkende maatregelen in te stellen. Door het restrictieve stelsel los te laten en andere aanbieders te legaliseren en een vergunning te verlenen, kan het toezicht verbeteren en kunnen de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid beter behaald worden. In de aanbevelingen zijn voor de inrichting van een dergelijke beleidswijziging suggesties gedaan. Zoals daar zijn:

- Het instellen van een onafhankelijke kansspeltoezichthouder met uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taken.
- Het afschaffen van de kansspelmonopolies en het instellen van een open vergunningstelsel. Aan vergunningen kunnen uitgebreide voorwaarden verbonden worden. De verschillende kansspelaanbieders zullen onder supervisie komen te staan van de onafhankelijke toezichthouder.
- Een verplichte afdracht aan zelfgekozen goede doelen door de kansspelaanbieders.

Bibliografie

Artikelen

Beek van der, Mr. J.C.M en Koning, Mr. M. de, *Volgende aflevering Goksaga, rien ne va plus?* NTER Nr. 7/8, juli 2007 blz. 120.

Bernard, N. Discrimination and Free Movement in EC Law, *International and Comparative Law Quarterly*, 45 (1996), 82-108.

Cuyvers, a., Joined Cases C-338/04, C-359 and C-360/04 and C-360/04, *Massimiliano Placanica, Christian Palazzese and angelo Sorricchio(Placanica)*, Judgment of the Grand Cahmber of 6 March 2007, ECR 2007 1-1891, *Common Market Law Review* 45 (2008), 515-536.

van Harten, H. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, *Schindler tegen minister van Justitie*, uitspraak van 18 juli 2007 (LJN: BA9831), SEW, 2007, 231.

Hoekx, N. Kansspelen in europa/Placanica, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2007-5, 148-155.

Kabel, J.J.C., Annotatie bij Rb. Arnhem 31 augustus 2005 (*De Lotto/Ladbrokes*), *Intellectuele Eigendom & Reclamerecht (IER)*, 2005-6, nr 89.

Kingma, S., De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving, *Sociologische Gids*, 51(2) (2004), 151-177.

Littler, A., Regulatory Perspectives on the Future of Interactive Gambling in the Internal Market', *European Law Review*, 33 (2) (2008), 211-229.

Snell, J. en Andenas, M., How Far? The Internal Market and restrictions on the free Movement of goods and Services: Part 1, *International and Comparative corporate Law Journal*, 2 (2000), 239/275

Straetmans, g., Case C-124/97, Laara and Cas C-67/98, Zenatti, *Common Market Law Review*, 37 (2000), 991-1005.

Boeken

Coryn, t., Fijnaut, c., en Littler, A. , *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and Us Perspectives*, (Leiden: Martinus Nijhoff, 2008)

Huls, N., '*God dobbelt niet*'. *Realiteiten en mythen van kansspelen*, (The Hague: Boom Juridische Uitgevers, 2004)

Kingsma, S., *Het gokcomplex: verzelfstandiging van vermaak* ,Proefschrift UVA 2002, blz. (Amsterdam; Rozenburg Publishers, 2002)

Littler, A., *Has the ECJ's jurisprudence in the field of gambling become more restrictive when applying the proportionality principle*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston 2007.

Pisuise, C.S. en Teubner A.M.M., *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, (Groningen, Wolters Noordhoff, 1995)

Snell, J., *Goods and Services in EC Law: A study of the Relationship Between the Freedoms* (Oxford; Oxford University Press, 2002).

Swiss Institute of Comparative Law, *Cross-Border gambling on the Internet: Challenging national and International Law* (Zurich; Schulthess Juristische Medien, 2004)

Van 't Veer, A., Moerland, H. en Fijnaut, C., *Gokken in drievoud, Facetten van deelname, aanbod en regulering* (Arnhem, Gouda Quint, 1993)

Proefschriften

Littler, A., *Member states versus the European Union the regulation of Gambling*, (Proefschrift UVT 2009).

Europese Jurisprudentie

HvJ 3 december 1974, C-275/92 (Van Binsbergen).

HvJ 25 juli 1991 C-76/90 (Sager)

HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler).

HvJ 21 september 1999, C-124/97 (Läärä).

HvJ 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti).

HvJ 11 september 2003, C-6/01 (Anomar).

HvJ 6 november 2003, C-243/0150 (Gambelli).

HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica)

Conclusie A.G bij HvJ 6 maart 2007, C-338/04 (Placanica).

HvJ 3 juni 2010, C-203/08 (Sporting Exchange).

HvJ 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes).

Nederlandse Jurisprudentie

Rb. Arnhem 27 januari 2003, LJV AF3374 (Stichting Nationale Sporttotalisator/Ladbrokes)

HR 18 januari 2005, LJV AR4841 (Ladbrokes/Stichting Nationale Sporttotalisator)

HR 21 april 2006, LJV AV0641 (Betfair/Stichting Nationale Sporttotalisator)

HR 13 juni 2008, LJV BC8970 (Betfair/Minister van Justitie)

ABRvS 3 14 maart 2007, nr. 200600283.

ABRvS 14 mei 2008, LJV BD1483

Rapporten

Derde voortgangsrapportage kansspelen, Ministerie van Justitie 10 februari 2005, TK 24036 en 24557.

Zesde voortgangsrapportage kansspelen, Ministerie van Justitie, 27 januari 2009.

WODC rapport 2006, *Verslingerd aan meer dan een spel, Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 63 en 64.

Rapport College van toezicht op de kansspelen, *Verkeerd gokken oriënterend onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*, Den Haag/Amsterdam januari 2001

Inventarisatie van toezichtarrangementen in Europa, J. Wils en A. Oostdijk blz. 42. Leiden, 2005

Nieuwe ronde, Nieuwe kansen, Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag, 2000

Documenten van de Europese Commissie

Aanmaningsbrief van de Europese Commissie, Brussel 21 maart 2007, 2002/5443 C(2007)1036.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Met redenen omkleed advies, 28 februari 2008, 2002/5443 C (2008) 0638, blz. 16.

Internetbronnen

Voor exacte links moeten de voetnoten geraadpleegd worden.

www.toto.nl

www.weddenoppaarden.nl

www.voetbalweddenschappen.com

www.depers.nl

www.nu.nl

www.nrc.nl

www.toezichtkansspelen.nl

Op deze site staan alle jaarverslagen

www.justitie.nl