



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

SECRETARIAAT-GENERAAL

ADD BRUSSEL

Ter afdoening aan: Copie verleend aan:

312

Ontvangen 23.03.2007

Agenda N°: 21062

Dossier:

Brussel, 23 III 2007

SG-Greffe (2007)D/ 201363

PERMANENTE VERTEGENWOORDIGING
VAN NEDERLAND BIJ DE EUROPESE UNIE
Herrmann-Debrouxlaan 48
1160 BRUSSEL

Betreft: Aanvullende aanmaningsbrief
Inbreuk nr. 2002/5443

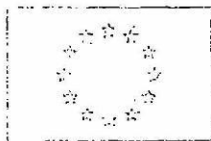
Het Secretariaat-generaal doet u hierbij de tekst toekomen van de aanvullende aanmaningsbrief die de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap tot het Koninkrijk der Nederlanden richt. Deze brief heeft betrekking op beperkingen van het vrij verrichten van diensten op het gebied van sportprijsvragen.

Voor de Secretaris-generaal,

5.1.2.e Woo

Bijlage: C(2007) 1036

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21/03/2007

2002/5443

C(2007) 1036

Excellentie,

Hierbij breng ik u de eerste aanmaningsbrief (ref. SG(2006)D/201637) in herinnering, die u op 10 april 2006 is toegezonden, en vestig ik nogmaals uw aandacht op voorschriften in de Nederlandse wetgeving die het organiseren of het bevorderen van sportprijsvragen die worden aangeboden door aanbieders met een door een andere lidstaat dan Nederland verleende vergunning verbieden.

1. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

1. Uit bij de Commissie ingediende klachten is gebleken dat artikel 1 van de Nederlandse Wet op de kansspelen van 10 december 1964 (hierna "WoK" genoemd), dat het organiseren van kansspelen of het bevorderen van deelneming daaraan zonder vergunning van de bevoegde autoriteiten verbiedt, onverenigbaar lijkt te zijn met het grondbeginsel van vrije dienstverrichting in de zin van artikel 49 van het EG-Verdrag. De klachten zijn afkomstig van in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders van kansspelen. Hierdoor is het de Commissie bekend dat vergunninghoudende aanbieders van kansspelen in andere lidstaten hun diensten niet grensoverschrijdend in Nederland mogen aanbieden, tenzij de bevoegde Nederlandse autoriteiten een vergunning hebben verleend.
2. Op 10 april 2006 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een aanmaningsbrief gestuurd. Hierin heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat Nederland, door beperkingen op te leggen op het geven van gelegenheid tot, en op het bevorderen van deelneming aan kansspelen, tenzij de bevoegde autoriteiten hiervoor een vergunning hebben verleend zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet is nagekomen. Met name wees zij erop

Zijne Excellentie de Heer Bernard Rudolf BOT
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
NL - 2500 EB Den Haag

Commission européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel - België
Telefoon: 00-32 (0) 2 299.11.11.

voorschrijft – die alleen aan een rechtspersoon in eigendom en onder controle van de Nederlandse regering is verleend – en geen door andere lidstaten afgegeven vergunningen aanvaardt, een beperking van artikel 49 van het Verdrag vormt. Bovendien vormt artikel 1 WoK eveneens een beperking van artikel 49 van het Verdrag voor zover het een verbod inhoudt op het bevorderen van deelneming aan en reclame maken voor kansspelen, aangeboden door vergunninghoudende aanbieders die in andere lidstaten zijn gevestigd.

3. Ten aanzien van de mogelijke rechtvaardiging van de in artikel 1 WoK vervatte beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting overwoog de Commissie dat de financiële belangen van de lidstaat en het genereren van opbrengsten voor goede doelen niet per se als een geldige rechtvaardiging voor de beperkingen zijn te beschouwen. Wat de bescherming van de consumenten en de voorkoming van de verspreiding van gokverslaving betreft, overwoog de Commissie dat de Nederlandse autoriteiten de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan kansspelen en dat het daarom twijfelachtig is of zij zich op deze rechtvaardiging kunnen beroepen. Wat tot slot de voorkoming van economische misdrijven en witwaspraktijken betreft, overwoog de Commissie dat deze mogelijke rechtvaardigingen ongegrond waren, gezien het toezicht waaraan de rechtmatig in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders zijn onderworpen en gezien de EU-wetgeving op het gebied van witwaspraktijken.
4. De Nederlandse autoriteiten hebben de aanmaningsbrief beantwoord bij brief van 20 juli 2006 (ref. JIZ-20151/06, SG/CdC(2006)A/5787), waarin zij verklaren dat de WoK weliswaar een beperking van het vrij verrichten van diensten oplevert, maar dat deze beperking niet in strijd is met de grenzen die hieraan door het Hof van Justitie worden gesteld. Zij wijzen erop dat volgens rechtspraak van het Hof beperkingen van het vrij verrichten van diensten die voortkomen uit nationale maatregelen, aanvaardbaar zijn indien deze maatregelen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang. Bovendien stellen zij dat het Hof van Justitie heeft verklaard dat zelfs indien een kansspel is gereguleerd in een lidstaat waar de aanbieder is gevestigd, daaruit niet volgt dat andere lidstaten de betrokken diensten zonder meer zouden moeten aanvaarden. Volgens hen behoort de beslissing hierover tot de beleidsruimte van de nationale overheden.
5. Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de belangrijkste beleidsdoelen en rechtvaardigingen van de beperkingen die uit artikel 1 WoK voortvloeien niet vastgesteld in de nota Kansspelen Herijkt waarnaar de Commissie verwijst, maar zijn zij geformuleerd in de tweede voortgangsrapportage kansspelen uit 2003¹. De belangrijkste doelstelling is het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. In hun antwoord verklaren de Nederlandse autoriteiten ook dat aan het Nederlandse kansspelbeleid een zogenaamde kanaliserende opvatting ten grondslag ligt. Dit houdt in dat er door middel van een passend legaal aanbod moet worden voorzien in de klaarblijkelijke behoefte aan kansspelen om illegaliteit tegen te gaan. Het Nederlandse kansspelbeleid is samenhangend en stelselmatig, hetgeen is bevestigd in recente uitspraken van Nederlandse rechterlijke instanties. Met name wordt verwezen naar een arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (LJN: AR4841), waarin wordt overwogen dat het Nederlandse kansspelbeleid verenigbaar is met het EG-Verdrag.

¹ TK II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280.

6. Aangezien de Commissie in haar conclusie niet verwees naar de specifieke Nederlandse bepalingen inzake sportprijsvragen, heeft de Commissie met de onderhavige aanvullende aanmaningsbrief, onverminderd de inhoud en de conclusies van de aanmaningsbrief van 10 april 2006, de bedoeling nader in te gaan op de beperkende werking van de WoK op diensten in verband met sportprijsvragen.

2. TEN AANZIEN VAN HET RECHT

2.1 Toepasselijke Nederlandse wetgeving

7. Artikel 1 WoK bepaalt dat het in het algemeen verboden is:
 - a) gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend;
 - b) de deelneming aan een onder a) bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, te bevorderen. Het is eveneens verboden dergelijke activiteiten te bevorderen indien zij in het buitenland, met inbegrip van andere Europese landen, zijn georganiseerd.
8. Artikel 3, lid 1, WoK stelt regels voor de verlening van vergunningen vast: "Tenzij deze wet anders bepaalt kan voor een gelegenheid als in artikel 1 bedoeld vergunning worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend teneinde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt verleend door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars zal geschieden, indien de prijzen en premies gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan € 4500 en bij een grotere waarde door Onze Minister van Justitie."
9. Artikel 15, lid 1, WoK betreft sportprijsvragen en luidt: "Tot het organiseren van sportprijsvragen kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel."
10. Op grond van artikel 16, lid 1, WoK mag de minister van Justitie slechts één vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen². De opbrengst van deze activiteit komt het algemeen belang ten goede.
11. Voor sportprijsvragen is de exclusieve vergunning verleend aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto) en is de opbrengst bestemd voor sport, cultuur, maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en andere goede doelen. De Lotto biedt sinds 1961 sportkansspelen aan. Bij de Nederlandse Toto raden deelnemers het resultaat van 13 spelen (1-2-3-weddenschappen) en wordt een percentage van de totale inleg uitbetaald. De Lotto biedt ook een moderne vorm van dagelijkse sportprijsvragen aan op

² "Onze Ministers van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kunnen met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hen te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen."

basis van vaste noteringen, waarbij de deelnemers tegen een bookmaker spelen. Hiermee werd in Nederland in 1992 begonnen. Personen van minder dan 18 jaar mogen niet aan sportprijsvragen deelnemen.

12. Op grond van artikel 49 van het EG-Verdrag zijn de beperkingen van 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 degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

2.2 Beperkingen van het vrij verrichten van diensten

A. Organiseren van kansspelen

13. Het is de Commissie bekend dat verscheidene in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders van kansspelen worden beperkt in het aanbieden van hun diensten in Nederland. De Commissie merkt op dat in Nederland op basis van deze bepalingen enkele gerechtelijke procedures tegen in andere lidstaten gevestigde aanbieders zijn ingeleid.
14. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten ingevolge artikel 49 van het Verdrag de beperkingen van het vrij verrichten van diensten worden opgeheven. Als zodanig moeten worden beschouwd alle maatregelen die de uitoefening van deze vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arrest van 15 januari 2002 in zaak C-439/99, Commissie tegen Italië, Jurispr. blz. I-305, punt 22; zie in dit verband, wat het vrij verrichten van diensten betreft, ook het arrest van 20 februari 2001 in zaak C-205/99, Analir e.a., Jurispr. blz. I - 1271, punt 21).
15. Het Hof heeft met betrekking tot diensten in verband met sportprijsvragen verklaard dat artikel 49 van het Verdrag van toepassing is op diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter via internet of per telefoon – dus zonder zich te verplaatsen – aan ontvangers in een andere lidstaat aanbiedt, zodat elke beperking van deze activiteiten een beperking van het vrij verrichten van diensten door een dergelijke dienstverrichter vormt (zie arrest van 6 november 2003 in zaak C-243/01, Gambelli e.a., punten 53 en 54).
16. In de context van de ontvangen klachten, de hier boven vermelde aanmaningsbrief van de Commissie en het antwoord van de Nederlandse autoriteiten, merkt de Commissie op dat waar Lidstaten het verrichten van bepaalde spelen onderhevig maakt aan voorafgaande toestemming, indien deze beperking gerechtvaardigd wordt dwingende redenen van algemeen belang en de vereisten voor het verlenen van autorisatie niet disproportioneel zijn, 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. Het Hof van Justitie stelde reeds in dit verband dat "wanneer de voorwaarden die voor de aangifte van een vergunning worden gesteld een onnodige herhaling opleveren vergeleken met de bewijsstukken en waarborgen die in de staat van vestiging reeds zijn geeïst, de Lidstaat waar de dienst wordt verricht, (...) bij het onderzoek van de aanvraag en bij de aangifte van de vergunning (...) rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lidstaat van vestiging reeds heeft verschaft".

17. Vanwege het feit dat slechts een enkele vergunning kan worden verleend voor het organiseren van sportwedstrijden en vanwege het niet in acht nemen van controles en waarborgen aan welke de verrichter van dergelijke diensten is onderworpen in zijn land van oorsprong, vormen artikelen 1, 3, 15 en 16 een beperking van artikel 49 van het EG-Verdrag.

B. Bevordering van deelneming aan kansspelen

18. Het is de Commissie bekend dat verscheidene in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders van kansspelen worden beperkt in het bevorderen van hun diensten in Nederland. De Commissie heeft begrepen dat op basis van artikel 1, onder b, WoK enkele gerechtelijke procedures tegen in andere lidstaten gevestigde aanbieders en tegen in Nederland gevestigde media-exploitanten zijn ingeleid.
19. Het is duidelijk dat de toepassing van beperkende maatregelen die een verbod inhouden op de publicatie van advertenties voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghoudende aanbieders van sportprijsvragen, en met name die welke in andere lidstaten zijn gevestigd, de export van mediadiensten door Nederlandse kranten en andere media duidelijk belemmert. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat een bedrijf dat aan de voorschriften van de lidstaat van vestiging voldoet, de vrijheid van dienstverrichting tegen deze lidstaat kan invoeren wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen. Het Hof verklaarde dat dit in het bijzonder geldt wanneer een lidstaat het recht beperkt van op het grondgebied van deze lidstaat gevestigde persbedrijven om ruimte voor reclame in hun tijdschriften aan te bieden aan potentiële adverteerders uit andere lidstaten (zie arrest van 8 maart 2001 in zaak C-405/98, Gourmet, Jurispr. blz. I-1795, punten 37 en 38).
20. De betrokken beperkende maatregel beperkt ook de mogelijkheid voor in de EU gevestigde reclamebureaus om hun diensten in Nederland te verrichten en daarmee de mogelijkheid voor in andere lidstaten gevestigde aanbieders van kansspelen om reclame te maken bij het Nederlandse publiek.
21. In dit verband zij opgemerkt dat het Hof ook heeft verklaard dat een maatregel als het reclameverbod – zelfs indien deze geen discriminerende werking heeft – vooral het grensoverschrijdende aanbod van reclameruimte beïnvloedt in sectoren met een internationaal karakter, en derhalve een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 van het Verdrag oplevert (zie arrest Gourmet, reeds aangehaald, punt 39, en arrest van 10 mei 1995 in zaak C-384/93, Alpine Investments, Jurispr. blz. I-1141, punt 35). Dit is het geval bij sportprijsvragen.
22. Gezien het bovenstaande vormen de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK ook een beperking van artikel 49 van het Verdrag voor zover het de bevordering van deelneming en het maken van reclame betreft.
23. In hun antwoord op de aanmaningsbrief betwisten de Nederlandse autoriteiten geenszins het bestaan van bovenstaande beperkingen van het vrij verrichten van diensten, maar betogen zij dat deze beperkingen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

3. BEOORDELING VAN DE RECHTVAARDIGING VAN DE BEPERKINGEN

24. Volgens de rechtspraak van het Hof mag artikel 49 van het Verdrag alleen worden beperkt door – niet-discriminerende – nationale maatregelen indien deze:

– hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang voor zover dit belang niet wordt beschermd in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, en

– niet onevenredig zijn, dit wil zeggen geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, en niet overdreven en niet vervangbaar door minder beperkende maatregelen (zie arrest van 25 juli 1991 in zaak C-76/90, Dennemeyer, Jurispr. blz. 4221).

25. In het antwoord op de aanmaningsbrief betogen de Nederlandse autoriteiten dat het voornaamste beleidsdoel van de Nederlandse regering volgens de reeds aangehaalde tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003 bestaat in het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor de voorkoming van gokverslaving, de bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

26. In hun antwoord verklaren de Nederlandse autoriteiten in de eerste plaats dat aan de regulering van kansspelen een kanaliserende opvatting ten grondslag ligt, die inhoudt dat er door middel van een passend legaal aanbod aan de vraag naar kansspelen moet worden voldaan om illegaliteit tegen te gaan. Het legale aanbod moet voldoende aantrekkelijk en bekend zijn om aan de bestaande vraag te voldoen. In de tweede plaats is regulering in Nederland gebaseerd op de opvatting dat de mededinging zoveel mogelijk moet worden beperkt en dat de speelzucht niet moet worden uitgebuit voor particulier gewin; de opbrengsten van kansspelen moeten ten goede komen aan het algemeen belang.

A. Het financiële belang van een lidstaat en het gebruik van de opbrengsten van kansspelen voor het algemeen belang

27. Met betrekking tot de beleidsdoelen, zoals het gebruik van een aanzienlijk aandeel van de opbrengsten van kansspelen voor goede doelen of overheidsinitiatieven, heeft de Commissie er in haar aanmaningsbrief aan herinnerd dat het Hof weliswaar heeft geoordeeld dat het economisch belang van een lidstaat niet irrelevant is, maar dat het ook herhaaldelijk heeft verklaard dat het feit dat door de staat georganiseerde kansspelen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang zoals sport, op zich niet kan worden beschouwd als een objectieve rechtvaardigingsgrond (zie arrest van 21 oktober 1999 in zaak C-67/98, Zenatti, Jurispr. blz. I-7289, punt 36). Voor zover de rechtvaardiging ontleend aan de bescherming van kansspelen tegen concurrentie met het oog op het bijdragen aan doelen van algemeen belang aldus moet worden opgevat dat de bedoeling ervan is om de belastingopbrengsten in Nederland te beschermen, merkt de Commissie bovendien op dat de vermindering van de belastinginkomsten volgens vaste rechtspraak van het Hof niet behoort tot de in artikel 46 van het EG-Verdrag opgesomde gronden en geen dwingende reden van algemeen belang vormt die kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten (zie arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 61; zie in deze

zin ook de arresten van 16 juli 1998 in zaak C-264/96, ICI, Jurispr. blz. I-4695, punt 28, en van 3 oktober 2002 in zaak C-136/00, Danner, Jurispr. blz. I-8147, punt 56).

28. In hun antwoord op de aanmaningsbrief betogen de Nederlandse autoriteiten dat met de voorwaarde dat de opbrengsten van kansspelen aan doelen van algemeen belang moeten bijdragen, in feite de bescherming van de consumenten wordt beoogd. Doordat "speelzucht niet wordt uitgebuit voor particulier gewin" wordt verkwisting en individueel winstbejag tegengegaan. De Nederlandse autoriteiten betogen dat dit volgens het Hof van Justitie samenhangt met consumentenbescherming en daarom een dwingende reden van algemeen belang vormt.
29. Ook merken de Nederlandse autoriteiten op dat het genereren van kansspelgelden en de "afdracht aan het goede doel of de staatskas" moet worden beschouwd als neveneffect van het Nederlandse kansspelbeleid. Zij wijzen erop dat het Hof van Justitie in diverse arresten heeft bepaald dat de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten van toegelaten spelen slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid mag zijn. De Nederlandse autoriteiten verklaren dat het genereren van inkomsten weliswaar wordt genoemd in de nota Kansspelen Herijkt waarnaar in de aanmaningsbrief wordt verwezen, maar dat deze nota niet meer actueel is en het standpunt van de Nederlandse regering niet meer weergeeft. Zoals reeds opgemerkt, zijn de huidige doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid neergelegd in de bovengenoemde tweede voortgangsrapportage.
30. Ondanks het bovenstaande lijken de officiële doelstellingen van De Lotto in strijd te zijn met de doelstellingen waarop de Nederlandse regering zich in haar antwoord op de aanmaningsbrief beroept. Artikel 2 van de statuten van De Lotto noemt slechts één doel:
31. "De stichting heeft ten doel
 - a) de verwerving van gelden door middel 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;
 - b) 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; en
 - c) al hetgeen met het hiervoor in dit lid bepaalde verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn."
32. In dit verband is ook van belang dat in het jaarverslag 2005 van De Lotto wordt vermeld dat de financiering van overheidsinitiatieven een hoofddoel van De Lotto is. De tweede en derde zin van het jaarverslag luiden als volgt: "Het standpunt van De Lotto is helder: handhaving van het huidige restrictieve stelsel. Hierdoor kan afdracht richting beneficianten worden gewaarborgd." Verderop in het jaarverslag wordt vermeld dat De Lotto een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft "om een maximale afdracht aan [...] sport en andere Goede Doelen te realiseren" (onderstreping toegevoegd).

33. Uit het bovenstaande volgt dat de feitelijke doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid in strijd zijn met de doelstellingen waarop de Nederlandse autoriteiten zich in hun antwoord op de aanmaningsbrief beroepen. Niettemin kan uit het antwoord worden afgeleid dat de Nederlandse autoriteiten en de Commissie het erover eens zijn dat de financiering van activiteiten in het algemeen belang niet is te beschouwen als een op zichzelf staande rechtvaardiging voor de beperkingen die voortvloeien uit de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK.

B. Voorkoming van illegaliteit en criminaliteit

34. Wat de voorkoming van economische misdrijven en witwaspraktijken betreft, heeft de Commissie in haar aanmaningsbrief opgemerkt dat zij geen geldige rechtvaardiging heeft gevonden voor het beperken van alle grensoverschrijdende diensten voor kansspelen, en vooral van diensten aangeboden door een vergunninghoudende aanbieder die rechtmatig is gevestigd in een andere lidstaat waar passend toezicht wordt uitgeoefend. Een dergelijke mogelijke rechtvaardiging is zelfs nog minder gegrond wanneer in aanmerking wordt genomen dat artikel 12 van Richtlijn 91/308/EEG (hierna de "witwasrichtlijn" te noemen), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/79/EG en vervangen door 2005/60/EG, de lidstaten ertoe verplicht de bepalingen van die richtlijn toe te passen op alle beroepen en alle categorieën van ondernemingen die werkzaamheden verrichten die in het bijzonder geschikt zijn voor het witwassen van geld. Daarom verklaarde de Commissie dat aanbieders van kansspelen reeds op grond van nationale wetgeving tot uitvoering van Richtlijn 91/308, zoals gewijzigd, verplicht kunnen zijn om verdachte activiteiten bij de voor de bestrijding van witwasactiviteiten bevoegde autoriteiten te melden. Deze aanbieders kunnen ook reeds in hun lidstaat van vestiging zijn onderworpen aan andere wetten, verordeningen of gedragscodes die voorzien in specifieke controles met het oog op de voorkoming van andere vormen van economische misdrijven.
35. In hun antwoord op de aanmaningsbrief betwisten de Nederlandse autoriteiten het ontbreken van geldige rechtvaardigingen voor het beperken van alle grensoverschrijdende diensten voor kansspelen, en vooral van diensten aangeboden door een vergunninghoudende aanbieder die rechtmatig is gevestigd in een andere lidstaat waar passend toezicht wordt uitgeoefend. In de eerste plaats omdat artikel 5 van Richtlijn 2005/60/EG (en eerdere richtlijnen) uitdrukkelijk de mogelijkheid bevat dat de lidstaten strengere bepalingen aannemen of handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen. In de tweede plaats omdat de doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid breder is dan het melden van witwaspraktijken alleen. In de derde plaats merken zij op dat het Hof fraudebestrijding herhaaldelijk heeft aanvaard als een dwingende reden van algemeen belang. Tot slot betogen de Nederlandse autoriteiten in antwoord op de verwijzing van de Commissie naar het eindverslag van de Werkgroep Wet op de Kansspelen, dat illegaliteit en criminaliteit door het huidige kansspelbeleid weliswaar niet volledig kunnen worden voorkomen, maar dat zij wel worden verminderd.
36. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie in haar aanmaningsbrief niet heeft bestreden dat fraudebestrijding een dwingende reden van algemeen belang kan zijn. Evenmin heeft de Commissie bestreden dat de lidstaten strengere bepalingen ter voorkoming van het witwassen van geld mogen aannemen of handhaven dat die welke in de witwasrichtlijn zijn opgenomen. Echter, in contrast staande met de argumentatie

van de Nederlandse Regering betrekking hebbende op illegale casino's, merkt de Commissie op dat het antwoord van de Nederlandse autoriteiten geen enkel bewijs noch enige verwijzing bevat naar sportprijsvragen of illegale activiteiten van aanbieders van deze diensten die gevestigd zijn in andere Lidstaten. Daarenboven, legt het antwoord van de Nederlandse autoriteiten niet nader uit waarom de bestreden beperkende maatregelen, in het bijzonder deze die gericht zijn op het kanaliseren van sportprijsvragen, noodzakelijk zijn voor het voorkomen van illegale en criminele activiteiten zoals fraude. In het bijzonder, wordt er nergens in het Nederlandse antwoord op gewezen waarom aanbieders van sportweddenschappen die in een andere Lidstaat een licentie hebben verkregen en in die Lidstaat gehouden zijn aan het toezien op en voorkomen van illegale aspecten, niet in staat zouden zijn om bij te dragen tot het bereiken van dergelijke doelstellingen van openbare orde in Nederland. In deze omstandigheden zijn de beperkingen die voortvloeien uit artikelen 1, 3, 15 en 16 niet acceptabel.

37. Ten aanzien van de stelling van de Nederlandse regering dat illegale of criminele activiteiten wellicht niet volledig worden voorkomen, maar dat zij door de inrichting van een passend en gereguleerd legaal aanbod wel worden verminderd, merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten geen enkel bewijs ter ondersteuning van deze stelling leveren. Ook wijst de Commissie op een recente documentaire getiteld "Donner's Jackpot"³ waaruit blijkt dat de markt van illegale kansspelen in Nederland floreert.
38. Ook kan de Commissie aan het antwoord van de Nederlandse regering op de aannamingsbrief geen geldige rechtvaardiging ontleen voor het beperken van alle grensoverschrijdende diensten voor kansspelen, en vooral van diensten aangeboden door een vergunninghoudende aanbieder die rechtmatig is gevestigd in een andere lidstaat waar toezicht vergelijkbaar of gelijkwaardig aan het Nederlandse wordt uitgeoefend. De Commissie is dan ook niet van oordeel dat de uit de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK voortvloeiende beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door, noodzakelijk zijn voor of evenredig zijn met de doelstelling illegaliteit en criminaliteit te voorkomen.

C. Voorkoming van kansspelverslaving en consumentenbescherming

39. Wat de consumentenbescherming en de voorkoming van de verspreiding van kansspelverslaving betreft, heeft het Hof van Justitie verklaard dat beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de consumentenbescherming, fraudebestrijding en voorkomen dat geldverkwisting door gokken wordt aangemoedigd. Het Hof heeft echter eveneens verklaard dat dergelijke beperkingen ook geschikt moeten zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken, dit wil zeggen dat zij ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten in verband met weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt (zie arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 67).
40. Wat de consumentenbescherming betreft, heeft het Hof opgemerkt dat wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van wordt, de autoriteiten van deze staat zich er ter rechtvaardiging van dergelijke maatregelen niet op kunnen beroepen dat de maatschappelijke orde gebaat is bij de

³ Uitgezonden door de Nederlandse publieke omroep op 6 juni 2006 en beschikbaar op: http://omroep.vara.nl/mediaarchief.jsp?maintopic=vara_media_archief.

beperking van de gelegenheid tot spelen (zie arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 69).

41. In hun antwoord op de aanmaningsbrief betogen de Nederlandse autoriteiten in de eerste plaats dat de Commissie ten onrechte naar het Gambelli-arrest verwijst. Volgens hen moet dat arrest worden gezien tegen de achtergrond van de toen in Italië geldende situatie met enerzijds een zeer restrictief beleid ten aanzien van buitenlandse kansspelen en anderzijds een verruiming van het aanbod om doelen van algemeen belang te financieren. De Nederlandse autoriteiten stellen dat de Nederlandse context geheel anders is. De Nederlandse regering heeft als doel, de bestaande vraag naar kansspelen te kanaliseren en hierdoor consumenten te beschermen en illegaliteit tegen te gaan. Dit rechtvaardigt volgens de Nederlandse autoriteiten de hoge reclame-uitgaven van De Lotto; vanuit een kanaliserend oogpunt moet er naar hun mening niet alleen een legaal aanbod bestaan, maar moet de aandacht van het publiek ook op dit legale alternatief worden gevestigd door middel van reclame.
42. In de tweede plaats wijzen de Nederlandse autoriteiten de Commissie er op dat sinds 2004 op verzoek van de minister van Justitie door de landelijke vergunninghouders en de speelautomatenbrancheorganisatie VAN is gewerkt aan een gedrags- en reclamecode, die op 15 februari 2006 in werking is getreden. Het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op de aanmaningsbrief, die is ondertekend door de Permanente Vertegenwoordiger, omvat de zin: "Tot aan de evaluatie van de gedrags- en reclamecode in 2007 zal ik de ontwikkelingen in het kansspel aanbod van alle kansspel aanbieder nauwlettend blijven volgen."
43. In de derde plaats leveren de Nederlandse autoriteiten geen bewijs van hun toezichtsbeleid op sportprijsvragen, maar merken zij op dat onafhankelijk accountantsonderzoek heeft aangetoond dat de reclame-uitgaven voor televisie, radio, direct mail en sponsoring van de gezamenlijke vergunninghouders in 2004 ten opzichte van 2002 zijn gedaald met 9%. Voor De Lotto zijn de reclame-uitgaven gedaald van 5,6% in 2002 naar 5,2% in 2004. Daarnaast wordt betoogd dat De Lotto in 2004 met 14,1 miljoen euro aan reclame-uitgaven van alle kansspel vergunninghouders het minst heeft uitgegeven en dat dit bedrag in 2005 is verminderd tot 12,6 miljoen euro. Voorts wijzen de Nederlandse autoriteiten erop dat De Lotto niet voorkomt in de Nederlandse Adverteerders Top-100 voor ondernemers in consumentenproducten en dat zij de stelling van de Commissie dat De Lotto een van de grootste adverteerders van Nederland zou zijn, niet delen.
44. De commissie zou graag benadrukken dat de Nederlandse overheid in haar antwoord het feit dat de Lotto een breed scala aan innovatieve commerciële communicatie campagnes hanteert, waaronder het ongevraagd reclamemateriaal toesturen per post en via het internet en waaronder het toesturen van gratis loterijbiljetten en een 'geld-terug-garantie' indien een abonnee geen prijs wint binnen het tijdsbestek van een jaar, niet bestrijdt. Daarenboven, hoewel de Nederlandse Regering verwijst naar verminderingen in de advertentie-uitgaven, waaronder sponsoring, in de periode 2002-2005, zijn advertentie-uitgaven die meer dan 5 procent van de omzet vertegenwoordigen, substantieel. De Commissie merkte ook op dat de cijfers voor uitgaven aan advertenties en promoties die in het jaarverslag genoemd worden slechts betrekking hebben op media uitgaven en geen andere marketinguitgaven bestrijken, zoals verkooppuntreclame en promotionele activiteiten. Met onvolledige informatie met betrekking tot andere marketinguitgaven dan advertentie-uitgaven, is het duidelijk dat de werkelijke marketinguitgaven 5 procent van de omzet overstijgen en dat de totale uitgaven aan promotionele activiteiten hoger zijn dan wat door de Nederlandse regering in haar antwoordt wordt gesuggereerd.

45. In reactie op de bewering van de Nederlandse autoriteiten dat de reclame van de kansspelvergunninghouders alleen dient om de bestaande vraag naar kansspelen te kanaliseren, maakt de Commissie twee opmerkingen. In de eerste plaats leveren de Nederlandse autoriteiten hiervoor geen bewijs wat sportprijsvragen betreft. In de tweede plaats hebben de Nederlandse autoriteiten verscheidene besluiten genomen die het aanbieden van kansspelen vergemakkelijken, waaronder de volgende:

- in 2006 heeft de minister toestemming gegevens om het spelreglement van Holland Casino uit te breiden met Multipoker⁴;
- in 2004 heeft het College van toezicht op de kansspelen zijn goedkeuring gegeven aan de uitbreiding van de vergunning van Scientific Games Racing BV tot aanbiedingen via SMS⁵;
- in 2004 heeft de minister van Justitie een verdere uitbreiding van het kansspelaanbod door De Lotto goedgekeurd; de Lotto heeft de aanbieding van zijn producten via internet en sms uitgebreid⁶;
- eind 2003 heeft Holland Casino toestemming gekregen om zijn casino van Zandvoort naar Haarlem te verhuizen, niet om objectief te rechtvaardigen redenen zoals spelersbescherming of fraudebestrijding, maar louter "op bedrijfseconomische gronden" zoals wordt vermeld in het advies van het College van toezicht op de kansspelen⁷;
- eind 2003 is de Postcodeloterij uitgebreid met het "Gouden Koffer Spel"⁸; en
- in 2003 heeft het College van toezicht op de kansspelen zijn goedkeuring gegeven aan de uitbreiding van de vergunning van Scientific Games Racing BV tot aanbiedingen via internet⁹.

Deze expansieve besluiten lijken geen noodzakelijke reactie op een bestaande vraag naar kansspelen te betreffen. Daarenboven, heeft de Nederlandse overheid geen analyses gepresenteerd die het effect op de vraag naar kansspelen, verslavingsrisico's, het aanbod van legale kansspelen en het aanbod van illegale kansspelen bestrijken. Deze hadden aan bovenvermelde aanboduitleidende (en mogelijkterwijs vraaguitbreidende) besluiten vooraf moeten gaan

46. Een duidelijk voorbeeld waaruit blijkt dat het Nederlandse beleid niet is bedoeld als reactie op een bestaande vraag, is te vinden op bladzijde 9 van het jaarverslag 2005 van De Lotto. Opgemerkt wordt dat krasloten impulsproducten zijn en dat het relatief lage aantal verkooppunten in Nederland dan ook een negatieve invloed op de omzet heeft. Vervolgens wordt geconcludeerd dat "daarom wordt gekeken naar mogelijkheden om de distributie te verbreden om zo onze spelers beter te bereiken." De Commissie merkt op dat beleid dat is gebaseerd op het gegeven dat bepaalde kansspelen typische impulsproducten zijn en daarom bijzonder gevaar opleveren, en dat uit dit gegeven profijt probeert te trekken door de distributie van deze diensten uit te breiden, niet strookt met de kanaliserende opvatting waarop de Nederlandse autoriteiten zich beroepen.

⁴ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/06adv271.pdf>

⁵ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/04adv312.pdf>

⁶ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/04adv410.pdf>

⁷ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/03adv950.pdf>

⁸ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/03adv1029.pdf>

⁹ <http://www.gamingboard.nl/adviezen/03adv1163.pdf>

47. Een ander voorbeeld van het creëren van vraag door het Nederlandse beleid kwam naar voren in de reeds genoemde documentaire "Donner's jackpot". Hierin wordt getoond dat het marketingbeleid van Holland Casino een strategie omvat die moet voorkomen dat mensen slechts één of enkele keren in Holland Casino gaan spelen, wat in het interne marketingplan als een probleem wordt ervaren. Het marketingplan bevat een gedetailleerde strategie om occasionele spelers aan te moedigen regelmatig te gaan spelen en om van beginnende spelers lucratieve vaste klanten te maken.
48. Ook merkt de Commissie op dat de Nederlandse vergunninghouders zich niet alleen niet noodzakelijkerwijze op de bestaande vraag baseren, maar dat zij bovendien wellicht geen alternatief voor het illegale aanbod vormen. In dit verband is het interessant dat de minister van Justitie in een persbericht van 28 maart 2003¹⁰ zelf het volgende opmerkte: "Een eventuele uitbreiding van het legale casinoaanbod zal positieve effecten hebben op de omzet en werkgelegenheid, maar zal naar verwachting, bij een gelijkblijvend preventiebeleid, ook leiden tot meer gokverslaving. [...] zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat uitbreiding van het legale casinoaanbod naar verwachting geringe invloed heeft op het illegale aanbod" (onderstreping toegevoegd). Volgens deze redenering moet die geringe invloed op het illegale aanbod ook voor sportprijsvragen gelden.
49. Ondanks het bovenstaande heeft de minister van Justitie na publicatie van bovengenoemd persbericht zijn goedkeuring verleend aan de opening van nieuwe casino's en een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Wet op de Kansspelen waardoor het aanbieden van kansspelen via internet uitsluitend wordt toegestaan aan Holland Casino, dat het monopolie van deze activiteit heeft¹¹. In een studie in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen¹² werd bevestigd dat dit initiatief tot meer vraag zal leiden in plaats van het illegale aanbod te vervangen. Volgens deze studie zal het aantal deelnemers aan kansspelen via internet toenemen van 277 000 naar 535 000 (bijna een verdubbeling van het aantal spelers via internet). Deze verwachting is echter gebaseerd op een enquête waarin de respondenten werd gevraagd hun gedrag te voorspellen indien Holland Casino (of een vergelijkbaar bekend merk) online kansspelen zou aanbieden. In de studie werd geen rekening gehouden met de gevolgen van de te verwachten extra promotie- en marketingactiviteiten, dus de toename van het aantal spelers via internet zou veel groter kunnen zijn.
50. De Commissie heeft in haar kennisgeving 2005/0388/NL reeds haar bezorgdheid over bovengenoemd voorstel geuit en is tot de conclusie gekomen dat de beperkingen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 27m van de aangemelde ontwerpverordening verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor het vrij verrichten van diensten op het gebied van kansspelen. Met name betoogde zij dat een in een andere lidstaat gevestigde vergunninghoudende aanbieder zal worden belemmerd bij het maken van reclame voor een volledige reeks kansspelen en aanvullende reclamediensdiensten via internet die doorgaans elektronisch, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer tegen betaling worden aangeboden. In deze kennisgeving werd Nederland verzocht maatregelen te overwegen die de handel binnen de Gemeenschap minder belemmeren.

¹⁰ <http://www.minaz.nl/data/1048859084.pdf>

¹¹ TK II 2005/06 30 362 nr. 2.

¹² Kansspelen via nieuwe media 2005, Motivaction, Amsterdam, december 2005.

51. De Commissie merkt ook op dat De Lotto online sportprijsvragen aanbiedt en dat de Nederlandse autoriteiten een wijziging van de WoK om dit toe te staan, niet noodzakelijk achten. Uit het reeds aangehaalde wetsvoorstel tot gedeeltelijke wijziging van de WoK blijkt dat de Nederlandse autoriteiten online-weddenschappen niet beschouwen als nieuwe kansspelen in de zin van de WoK, maar slechts als nieuwe methoden om diensten aan te kopen waarvoor reeds vergunningen zijn verleend (volgens hen betreft het e-commerce). Alleen online-kansspelen met een random generator zouden nieuwe kansspelen zijn waarvoor een wijziging van de WoK nodig zou zijn.
52. Ten aanzien van de suggestie van de Nederlandse autoriteiten dat de gedrags- en reclamecode kansspelen een voorbeeld van het Nederlandse restrictieve beleid is, merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de Nederlandse minister van Justitie op 10 februari 2005 heeft verklaard dat de reclamecode kwantitatieve beperkingen moet bevatten¹³. Het valt de Commissie echter op dat de code helemaal geen kwantitatieve elementen bevat. De codebepalingen zijn in algemene bewoordingen opgesteld en zijn inhoudelijk dermate algemeen dat niet te verwachten is dat zij het reclamebeleid van de vergunninghouders aanzienlijk zullen beïnvloeden. De code is ook niet juridisch bindend en op inbreuken staan geen strafrechtelijke sancties. Tot slot merkt de Commissie op dat een dergelijke code reeds bestond voor casinospelen en kansspelautomaten¹⁴, en naar haar oordeel niet de gewenste beperkende werking heeft gehad. Gezien het bovenstaande acht de Commissie het niet waarschijnlijk dat de gedrags- en reclamecode voor kansspelen tot (significante) kwalitatieve of kwantitatieve veranderingen in het reclamebeleid van de Nederlandse vergunninghouders zal leiden.
53. De bewering van de Nederlandse autoriteiten dat de laatste jaren een dalende trend in de reclame-uitgaven van de kansspelvergunninghouders en met name van De Lotto is waar te nemen, geeft de Commissie in de eerste plaats aanleiding tot de opmerking dat uit een onafhankelijk ongepubliceerd accountantsonderzoek door Nielsen Media Research (toegevoegd aan deze brief) is gebleken dat de reclame-uitgaven van De Lotto voor televisie, radio, kranten, brochures, uitgaansgelegenheden, bioscoop, internet en verschillende soorten tijdschriften in 2004 6 812 000 euro bedroegen en in 2005 zijn gestegen tot 8 615 000 euro. De werkelijke toename van de commerciële communicatie is echter groter, aangezien uit het jaarverslag 2005 (bladzijde 7) van De Lotto blijkt dat er steeds meer reclame wordt gemaakt in de vorm van rechtstreekse benadering van de doelgroepen per telefoon en e-mail. Deze uitgaven aan commerciële communicatie komen zelfs niet voor in de cijfers van Nielsen Media Research (waarnaar ook de Nederlandse autoriteiten verwijzen).
54. In de tweede plaats spreekt de Commissie haar verbazing uit over de door de Nederlandse autoriteiten ingediende absolute bedragen aan reclame-uitgaven. De Nederlandse autoriteiten beweren dat de reclame-uitgaven, inclusief sponsoring, door De Lotto 14 100 000 euro bedroegen in 2004 en 12 600 000 euro in 2005. De jaarverslagen van de College van toezicht op de kansspelen en het jaarverslag van De Lotto vermelden echter duidelijk bedragen van respectievelijk 20 900 000 euro en 18 800 000 euro. De Commissie verzoekt om opheldering over de verschillen van respectievelijk 48% en 49% tussen enerzijds de cijfers van De Lotto en het College van

¹³ TK 24 557 en 29 800 VI, nr. 47, blz. 9.

¹⁴ Reclamecode Casinospelen en kansspelautomaten (RCK), opgenomen in De Nederlandse Reclame Code.

toezicht op de kansspelen en anderzijds die van de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanmaningsbrief.

55. In de derde plaats wijst de Commissie erop dat volgens gegevens van Nielsen Media Research de hoeveelheid reclame waarmee de Nederlandse burgers zijn geconfronteerd, de laatste vier jaar duidelijk is toegenomen. Het aantal advertenties van De Lotto is gestegen van 3 909 in 2002 tot 5 554 in 2004 (een toename met 42%). De totale duur van de radiospots van De Lotto is gestegen van 39 795 seconden in 2002 tot 57 410 seconden in 2004 (een toename met 44%). De totale duur van de televisiespots is toegenomen van 31 595 seconden in 2002 tot 45 825 seconden in 2004 (een toename met 45%).
56. In de vierde plaats is onduidelijk of alle reclame-uitgaven van De Lotto in de jaarrekeningen onder de post "marketing en reclame" zijn geboekt, of dat er ook reclame-uitgaven zijn die onder een andere post vallen. Een andere mogelijkheid is dat marketinguitgaven, tenminste op papier, door een ander bedrijf worden gedaan (zoals bij "Mazzelsparen", waarvan de marketingkosten door de SNS Bank worden gedragen). De Commissie benadrukt het belang van gedetailleerde en volledige informatie over specifieke categorieën marketing- en reclame-uitgaven. Deze informatie moet in de jaarrekening van de vergunninghouders zijn opgenomen en openbaar zijn. Een transparant marketing- en reclamebeleid is namelijk een eerste voorwaarde om consumentenbescherming en de vermindering van gokverslaving als beleidsdoelen te kunnen invoeren.
57. Tot slot merkt de Commissie in dit verband op dat een kwantitatieve beoordeling van de promotie van en reclame voor kansspelen niet voldoende is om te bepalen in welke mate een lidstaat burgers aanspoort en aanmoedigt om te gokken. Om de aard van het gevoerde reclamebeleid te beoordelen en de waarschijnlijke gevolgen te bepalen, is een kwalitatieve beoordeling noodzakelijk. De Commissie merkt op¹⁵ dat reclame voor kansspelen in Nederland steeds meer wordt gekenmerkt door rechtstreekse benadering van de potentiële consument (per telefoon, e-mail en sms) en dat kansspelen in toenemende mate als een normale consumentendienst worden voorgesteld. Bij een beoordeling van reclametrends moet ook aandacht aan de ontwikkelingen in de vorm en inhoud van reclame worden besteed.
58. Gezien het bovenstaande is de Commissie – in weerwil van het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op de aanmaningsbrief waarin zij zich beroepen op een terughoudend reclamebeleid van de Nederlandse vergunninghouders en van De Lotto in het bijzonder – van mening dat verschillende kwalitatieve en kwantitatieve elementen erop wijzen dat de Nederlandse regering in dit verband voor alle kansspelen een expansiebeleid voert.
59. Tot slot merkt de Commissie op dat, wat de bestrijding van gokverslaving betreft, De Lotto zelf betoogt dat sportprijsvragen geen verslavingsrisico in zich dragen.¹⁶ In een brief aan de Tweede Kamer van 31 oktober 2002¹⁷ nam de minister van Justitie een soortgelijk standpunt in: "Het risico van gokverslaving wordt bepaald door meerdere elementen, namelijk het type spel (short odd en long odd kansspelen), de

¹⁵ Zie bijvoorbeeld bladzijde 9 van het jaarverslag 2005 van De Lotto.

¹⁶ Rapport "Kans op een goede wet", bladzijde 8.

¹⁷ TK, jaargang 2002-2003, 28 600, nr. 58, blz. 1.

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." Aangezien De Lotto geen beleid ten aanzien van gokverslaving heeft, is de conclusie gerechtvaardigd dat de bestrijding van gokverslaving niet tot de doelstellingen van De Lotto behoort.

60. In antwoord op de bewering van de Nederlandse autoriteiten dat het aantal gokverslaafden van 70 000 tot 40 000 is gedaald, wijst de Commissie er in de eerste plaats op dat deze twee ramingen op verschillende methoden zijn gebaseerd. Zo is de raming van 70 000 uit 1996 gebaseerd op onderzoek dat slechts in de provincie Noord-Holland is verricht en vervolgens eenvoudigweg is gegeneraliseerd voor heel Nederland, terwijl de raming van 40 000 uit 2006 is gebaseerd op een steekproef die heel Nederland dekt. In de tweede plaats stelt de Commissie vast dat de Nederlandse regering van 1996 tot en met 2005 geen onderzoek naar het aantal verslaafden heeft verricht. Het is dan ook onmogelijk de gevolgen van het kansspelbeleid in de afgelopen jaren te ramen. Tot slot merkt de Commissie op dat Holland Casino, de enige Nederlandse vergunninghouder met een beleid ten aanzien van gokverslaving is, en dat de Nederlandse regering geen informatie verschaft over de bedragen die aan de bestrijding van gokverslaving worden besteed, terwijl deze informatie wel voor andere vormen van verslaving beschikbaar is.
61. Gezien het antwoord van de Nederlandse regering en de feitelijke ontwikkelingen in het Nederlandse kansspelbeleid is de Commissie niet van mening dat de beperkingen die voortvloeien uit de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK te rechtvaardigen zijn door of noodzakelijk voor of eventredig met deze dwingende reden.
62. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is bijgevolg van oordeel dat de artikelen 1, 3, 15 en 16 beperkingen van de vrijheid tot het aanbieden van kansspelen voor in andere lidstaten gevestigde vergunninghoudende aanbieders vormen, die niet kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en daarom niet verenigbaar zijn met artikel 49 van het EG-Verdrag.

4. CONCLUSIE

De Commissie van de Europese Gemeenschappen is bijgevolg van oordeel dat het Koninkrijk der Nederlanden, door beperkingen op te leggen op het geven van gelegenheid tot, en het bevorderen van deelneming aan kansspelen door rechtmatig in andere lidstaten gevestigde aanbieders een door de bevoegde Nederlandse autoriteiten te verlenen vergunning voor te schrijven en door te bepalen dat slechts één vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen wordt verleend krachtens de artikelen 1, 3, 15 en 16 van de Wet op de Kansspelen van 10 december 1964, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet is nagekomen.

Krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verzoekt de Commissie uw regering haar binnen twee maanden na ontvangst van deze brief haar opmerkingen over het hierboven uiteengezette standpunt mede te delen.

De Commissie behoudt zich het recht voor om, na kennisgeving van deze opmerkingen of indien deze opmerkingen haar niet binnen de vastgestelde termijn mochten bereiken, een met redenen omkleed advies als bedoeld in genoemd artikel uit te brengen.

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

5.1.2.e Woo

Lid van de Commissie



CONFORM HET BESLUIT VAN DE
COMMISSIE

Voor de Secretaris - generaal,

5.1.2.e Woo