



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

SECRETARIAAT-GENERAAL

Brussel,

SG-Greffe (2008)D/

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

Betreft: Met redenen omkleed advies
Inbreuk nr. 2002/5443

Het Secretariaat-generaal doet u hierbij de tekst toekomen van het met redenen omklede advies dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap tot het Koninkrijk der Nederlanden richt. Dit advies heeft betrekking op beperkingen van het vrij verrichten van diensten op het gebied van sportprijsvragen.

Voor de Secretaris-generaal,

Karl VON KEMPIS

Bijlage: C (2008) 0638

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28/02/2008
2002/5443
C (2008) 0638

MET REDENEN OMKLEED ADVIES

gericht aan het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wegens beperkingen van het vrij verrichten van diensten op het gebied van sportprijsvragen

MET REDENEN OMKLEED ADVIES

gericht aan het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wegens beperkingen van het vrij verrichten van diensten op het gebied van sportprijsvragen

1. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

1. Uit bij de Commissie ingediende klachten is gebleken dat artikel 1 van de Nederlandse Wet op de kansspelen (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. Op grond van artikel 15 WoK mag slechts één vergunning worden verleend. Deze vergunning is sinds 1961 in handen van de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto).
2. Op 4 april 2006 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een aanmaningsbrief gezonden. Daarin heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat Nederland, door beperkingen op te leggen op het organiseren van en het bevorderen van deelneming aan kansspelen tenzij de bevoegde autoriteiten daarvoor overeenkomstig artikel 3 WoK 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 heeft zij erop gewezen dat artikel 1 WoK, voor zover het een vergunning van de Nederlandse autoriteiten 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 EG-Verdrag vormt. Voorts vormt artikel 1 WoK ook een beperking van artikel 49 van het EG-Verdrag voor zover het een verbod inhoudt op het bevorderen van deelneming aan en reclame maken voor kansspelen 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 was de Commissie van oordeel dat de financiële belangen van de lidstaat en het genereren van opbrengsten voor goede doelen niet per se een geldige rechtvaardiging voor de beperkingen vormen. Wat de bescherming van de consumenten en de voorkoming van de verspreiding van gokverslaving betreft, meende 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 criminaliteit en witwaspraktijken betreft, was de Commissie van mening dat deze mogelijke rechtvaardigingen ongegrond waren, gezien het toezicht waaraan de rechtmatig in andere lidstaten gevestigde

vergunninghoudende aanbieders van kansspelen 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 daaraan door het Hof van Justitie worden gesteld. Zij wijzen erop dat volgens de rechtspraak van het Hof beperkingen van het vrij verrichten van diensten die voortvloeien 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 de 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 daarover 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 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 stellen de Nederlandse autoriteiten ook dat aan het Nederlandse kansspelbeleid een zogenaamde kanaliserende opvatting ten grondslag ligt. Dit houdt in dat met een passend legaal aanbod moet worden voorzien in een zekere 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 het Nederlandse kansspelbeleid verenigbaar wordt geacht met het EG-Verdrag.
6. Op 23 maart 2007 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een aanvullende aanmaningsbrief gezonden (ref. SG(2007)D/201363). Daarin heeft de Commissie haar onderzoek uitgebreid naar de artikelen 15 en 16 WoK en zich opnieuw op het standpunt gesteld dat Nederland, door beperkingen op te leggen op het organiseren van en op het bevorderen van deelneming aan kansspelen, tenzij de bevoegde autoriteiten daarvoor een vergunning hebben verleend, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet is nagekomen.
7. Bij brief van 10 mei 2007 (SG(2007)A/03557) hebben de Nederlandse autoriteiten verzocht om een verlenging van de termijn waarbinnen op de aanvullende aanmaningsbrief moest worden gereageerd. Ook hebben de Nederlandse autoriteiten om een bijeenkomst met de diensten van de Commissie verzocht. Deze heeft op 11 juli 2007 in Brussel plaatsgevonden. Op deze bijeenkomst zijn de Nederlandse autoriteiten niet gekomen met extra argumenten of uitleg die volgens de Commissie een rechtvaardiging vormden voor het Nederlandse standpunt inzake de beperking van diensten op het gebied van sportprijsvragen van vergunninghoudende aanbieders die in andere lidstaten zijn gevestigd.

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

8. Bij brief van 13 juli 2007 (ref: JIZ-bre-07/520, SG(2007) A/05459) hebben de Nederlandse autoriteiten gereageerd op de aanvullende aanmaningsbrief. Daarin stellen zij dat de WoK inderdaad een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt, maar dat de desbetreffende beperkingen, in het bijzonder artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 verenigbaar zijn met het vrij verkeer van diensten en met artikel 49 van het EG-Verdrag. Zij achten de regulering van kansspelen in Nederland niet in strijd met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en achten de interpretatie die de Commissie in de aanvullende aanmaningsbrief van 23 maart 2007 daaraan geeft, op onderdelen onjuist.
9. Al met al komen de Nederlandse autoriteiten tot de conclusie dat de WoK, en in het bijzonder artikel 1, onder a en b, alsmede de artikelen 3, 15 en 16 van deze wet, geen onevenredige beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt aangezien er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. De beperkingen zijn noodzakelijk en evenredig en dragen ertoe bij dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

2. TEN AANZIEN VAN HET RECHT

2.1 Nationale bepalingen

10. 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.*
11. 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.
12. 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.

13. Op grond van artikel 16, lid 1, WoK mag de minister van Justitie slechts één vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen. De opbrengst van deze activiteit komt het algemeen belang ten goede.

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.

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

2.2 Beperkingen van het vrij verrichten van diensten

15. 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.
16. Zoals de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief zelf al opmerken, staat het aan de Commissie om in het kader van de relevante procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 226 (andere gevallen dan niet-kennisgeving) het Europees Hof van Justitie de gegevens (d.w.z. het bewijs) te leveren die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of inderdaad sprake is van een beperking van het vrij verrichten van diensten.

In onderstaande uiteenzetting baseert de Commissie zich niet eenvoudigweg op rechtsvermoedens, maar komt zij met feiten en gegevens waaruit blijkt dat sprake is van een beperking van het vrij verrichten van diensten op het gebied van sportprijsvragen van vergunninghoudende aanbieders die in de EU zijn gevestigd.

A. Organiseren van kansspelen (sportprijsvragen)

17. Het is de Commissie bekend dat in andere lidstaten (bv. het Verenigd Koninkrijk) 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 de desbetreffende bepalingen een aantal gerechtelijke procedures² tegen in andere lidstaten gevestigde aanbieders is ingeleid.

² Zie bijvoorbeeld het geschil tussen De Lotto en Ladbrokes (zaak nummer 98631/HA ZQ 03-606).

18. 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. 2002, 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. 2001, blz. I-1271, punt 21).
19. Het Hof heeft met betrekking tot 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).
20. Met betrekking tot de ontvangen klachten, de bovengenoemde aanmaningsbrief van de Commissie en het antwoord van de Nederlandse autoriteiten merkt de Commissie op dat wanneer lidstaten voorschrijven dat voor bepaalde spelen vooraf een vergunning moet worden verleend, de desbetreffende lidstaten indien deze beperking haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang en de vereisten voor de verlening van de vergunning niet onevenredig zijn, moeten bekijken of aan de bezwaren in verband met dit algemeen belang waarmee de beperking wordt gerechtvaardigd, al niet tegemoet wordt gekomen in de regelgeving van de lidstaat van herkomst van de buitenlandse aanbieder van kansspelen. Het Europees Hof van Justitie heeft namelijk geoordeeld dat

wanneer de voorwaarden die voor de afgifte van een vergunning worden gesteld, een onnodige herhaling opleveren vergeleken met de bewijsstukken en waarborgen die in de staat van vestiging reeds zijn geëist, (...) de lidstaat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte 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 (arrest van 17 december 1981 in zaak 279/80, *Webb*, Jurispr. 1981, blz. 3305, punt 20).
21. Bijgevolg is de Commissie van mening dat artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK een beperking van artikel 49 van het Verdrag vormen, omdat deze het bezit van een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven vergunning voorschrijven en omdat de Nederlandse autoriteiten weigeren rekening te houden met de vereisten waaraan de aanbieder van dergelijke diensten reeds voldoet om sportprijsvragen in eigen land te mogen aanbieden.
22. In hun antwoord op de aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief betwisten de Nederlandse autoriteiten geenszins het bestaan van de genoemde 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.

B. Bevordering van deelneming aan kansspelen (sportprijsvragen)

23. Het is de Commissie bekend dat in andere lidstaten (bv. het Verenigd Koninkrijk) 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 een aantal gerechtelijke procedures tegen in andere lidstaten gevestigde aanbieders en tegen in Nederland gevestigde media-exploitanten is ingeleid.
24. Het is duidelijk dat de toepassing van beperkende maatregelen die een verbod inhouden op de publicatie van advertenties voor kansspelen van vergunninghoudende aanbieders van sportprijsvragen, en met name die welke in andere lidstaten zijn gevestigd, de export van mediadiensten door Nederlandse kranten en andere media belemmert. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat een bedrijf dat aan de voorschriften van de lidstaat van vestiging voldoet, de vrijheid van dienstverrichting kan invoeren wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van personen die in een andere lidstaat zijn gevestigd. 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. 2001, blz. I-1795, punten 37 en 38).
25. De betrokken beperkende maatregel beperkt ook de mogelijkheid voor EU-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.
26. 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. 1995, blz. I-1141, punt 35). Dit is het geval bij sportprijsvragen.
27. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK ook een beperking van artikel 49 van het Verdrag vormen voor zover het de bevordering van deelneming aan en het maken van reclame voor sportprijsvragen betreft.
28. In hun antwoord op de aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief betwisten de Nederlandse autoriteiten geenszins het bestaan van de bovengenoemde beperkingen van het vrij verrichten van diensten (bevordering van deelneming aan sportprijsvragen), 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. MOGELIJKE RECHTVAARDIGING

3.1 Beoordeling van noodzaak en evenredigheid

29. 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 gewaarborgd in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, en
 - niet onevenredig zijn, dit wil zeggen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, en niet overdreven en niet vervangbaar zijn door minder beperkende maatregelen (zie arrest van 25 juli 1991 in zaak C-76/90, *Dennemeyer*, Jurispr. 1991, blz. I-4221).
30. In het antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief verwijzen de Nederlandse autoriteiten een aantal malen naar het beginsel van wederzijdse erkenning en stellen zij dat de Commissie "diverse malen een beroep op het beginsel van wederzijdse erkenning [lijkt] te doen". Zoals op de bijeenkomst op 13 juli 2007 te Brussel vóór de beantwoording door de Nederlandse autoriteiten van de aanvullende aanmaningsbrief aan hen is uitgelegd, wordt het "beginsel van wederzijdse erkenning" gebruikt in het kader van secundaire wetgeving (zoals richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad) of in andere contexten waarin de lidstaten onderling overeenkomen om van dit beginsel gebruik te maken. In het kader van deze procedure beroept de Commissie zich niet op dit beginsel, maar merkt zij met betrekking tot de doelstellingen van algemeen belang waarnaar wel wordt verwezen, alleen op dat wanneer lidstaten beperkingen opleggen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen, deze lidstaten moeten bekijken of aan de bezwaren in verband met dit algemeen belang waarmee de beperking wordt gerechtvaardigd (bijv. een leeftijdsgrens van 18 jaar voor deelneming), al niet tegemoet wordt gekomen in de regelgeving van de lidstaat waar de vergunninghoudende aanbieder is gevestigd.

3.2 Relevante doelstellingen van algemeen belang

31. In hun 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.
32. In hun antwoord op de aanmaningsbrief verklaren de Nederlandse autoriteiten in de eerste plaats dat aan de regulering van kansspelen een kanaliserende opvatting ten grondslag ligt, die inhoudt dat met 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 strikt moet worden beperkt en dat de speelzucht niet mag worden uitgebuit voor particulier gewin; de opbrengsten van kansspelen moeten ten goede komen aan het algemeen belang.

33. Voorts menen de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief genoegzaam te hebben aangetoond welke beleidsdoelstellingen aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. Zij stellen zich op het standpunt dat, voor zover de Commissie meent dat er andere doelstellingen aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen dan die welke zij bevestigen, de bewijslast bij de Commissie ligt.
34. In verband met deze procedure heeft de Commissie ten aanzien van de Nederlandse beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen drie hoofddoelstellingen van algemeen belang onderkend, namelijk
- een financieel belang: de opbrengsten van sportprijsvragen worden gebruikt voor het algemeen belang (niet bestreden door de Nederlandse autoriteiten, zie punt 5.2.4 en bijlage 1, punt 1, van het Nederlandse antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief en zie onderstaand punt 3.3, onder A);
 - voorkomen van criminaliteit (niet bestreden door de Nederlandse autoriteiten, zie bijlage 1, punt 2, van het Nederlandse antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief en zie onderstaand punt 3.3, onder B);
 - voorkomen van kansspelverslaving en consumentenbescherming (niet bestreden door de Nederlandse autoriteiten, zie bijlage 1, punt 3, van het Nederlandse antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief en zie onderstaand punt 3.3, onder C).
35. De Commissie merkt op dat het Hof onlangs in de zaak *Placanica* (zie arrest van 6 maart 2007 in zaak C-338/04, punt 52) heeft gewezen op het onderscheid tussen de twee gangbaarste doelstellingen die belemmeringen voor grensoverschrijdende kansspelen kunnen rechtvaardigen:

(...) in de onderhavige context [moet] onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de doelstelling om de gelegenheden tot spelen te beperken en anderzijds, voor zover de kansspelen zijn toegestaan, de doelstelling om de criminaliteit te bestrijden door controle op de in deze sector actieve marktdeelnemers en door kanalisering van de kansspelactiviteiten in aldus gecontroleerde circuits.

Afgaande op de beschikbare bewijsstukken en documentatie lijkt het Nederlandse reguleringssysteem voor kansspelen uit het oogpunt van beide bovengenoemde doelstellingen (beperking van gelegenheden tot spelen en bestrijding van criminaliteit) te rechtvaardigen. Daar staat evenwel tegenover dat de beperking van het aanbieden van en het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen alleen gerechtvaardigd lijkt door de noodzaak om de gelegenheden tot spelen te beperken, maar niet om de criminaliteit te bestrijden, aangezien er geen enkel bewijs is dat er sprake is van een aanbod door criminele organisaties.

3.3 Beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van de relevante beperkingen/doelstellingen van algemeen belang

A Financieel belang van een lidstaat en gebruik van de opbrengsten van kansspelen voor het algemeen belang

36. 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 in haar aanmaningsbrief eraan 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. 1999, 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 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 aangevoerd 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. 1998, blz. I-4695, punt 28, en van 3 oktober 2002 in zaak C-136/00, *Danner*, Jurispr. 2002, blz. I-8147, punt 56).
37. 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 verband houdt met consumentenbescherming en daarom een dwingende reden van algemeen belang vormt.
38. Ook merken de Nederlandse autoriteiten op dat het genereren van kansspelgelden en de "afdracht aan het goede doel of de staatskas" moeten 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.

39. In haar aanvullende aanmaningsbrief noemt de Commissie het gezien het bovenstaande opmerkelijk dat de officiële doelstellingen van De Lotto in tegenspraak zijn met de doelstellingen waarop de Nederlandse regering zich beroept. Artikel 2 van de statuten van De Lotto noemt slechts één doel:

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) *hetgeen met het hiervoor in dit lid bepaalde verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.*
40. Ook uit het jaarverslag 2005 van De Lotto leidt de Commissie af 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.* Voorts wordt in het jaarverslag vermeld dat De Lotto *een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft om een maximale afdracht aan [...] sport en andere Goede Doelen te realiseren* (onderstreping toegevoegd).
41. In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief noemen de Nederlandse autoriteiten de opbrengsten uit de activiteiten van De Lotto enerzijds een "neveneffect" van het Nederlandse kansspelbeleid en anderzijds, onder verwijzing naar artikel 3 WoK, een wettelijk vereiste.
42. Uit het bovenstaande concludeert de Commissie dat de doelstellingen van De Lotto en de resultaten van het Nederlandse kansspelbeleid wat het maximaliseren van de opbrengsten van sportprijsvragen betreft, indruisen tegen de bewering dat de desbetreffende Nederlandse beperkingen gerechtvaardigd zijn uit het oogpunt van de consumentenbescherming (met inbegrip van de bestrijding van gokverslaving) en de voorkoming van criminaliteit, doelstellingen waarop de Nederlandse autoriteiten zich in hun antwoord op de aanmaningsbrief beroepen. Uit dit laatste leidt de Commissie af dat beide partijen het er hoe dan ook over eens zijn dat de financiering van activiteiten in het algemeen belang als zodanig niet is te beschouwen als een geldige rechtvaardiging voor de beperkingen die voortvloeien uit artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK.

B. Voorkoming van criminaliteit in verband met sportprijsvragen

43. De Commissie heeft onderzocht of de relevante beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen noodzakelijk zijn om criminaliteit te voorkomen en, ingeval uit studies of bewijsmateriaal blijkt dat zij wel degelijk noodzakelijk zijn, of deze beperkingen ertoe bijdragen dat

kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. In het kader van dit met redenen omklede advies is dit onderzoek in verband met criminaliteit in drie subafdelingen onderverdeeld, namelijk:

- economische criminaliteit, en met name witwassen van geld (punt B.1);
- crimineel aanbod van sportprijsvragen (punt B.2); en
- studies en bewijsmateriaal met betrekking tot met sportprijsvragen samenhangende criminaliteit (punt B.3).

* * * * *

B.1 Economische criminaliteit, en met name witwassen van geld

44. 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 van vergunninghoudende aanbieders die rechtmatig zijn 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 in de mogelijkheid voorziet 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 worden voorkomen maar wel worden verminderd.
45. Wat de voorkoming van economische criminaliteit en witwaspraktijken betreft, heeft de Commissie in haar aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat zij geen geldige rechtvaardiging heeft gevonden voor het beperken van alle grensoverschrijdende diensten voor kansspelen, en in het bijzonder van diensten van 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 Richtlijn 2005/60/EG, de lidstaten ertoe verplicht deze 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 heeft de Commissie verklaard dat aanbieders van kansspelen reeds op grond van nationale wetgeving tot uitvoering van Richtlijn 91/308/EEG, zoals gewijzigd, verplicht kunnen zijn om verdachte activiteiten bij hun nationale, voor de bestrijding van witwasactiviteiten bevoegde autoriteiten te melden. Deze aanbieders kunnen ook reeds in hun lidstaat van vestiging zijn onderworpen aan andere wet- en regelgeving of gedragscodes die voorzien in specifieke controles met het oog op de voorkoming van andere vormen van economische criminaliteit.

46. De Commissie heeft in haar aanmaningsbrief noch in haar aanvullende aanmaningsbrief 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 dan die welke in de witwasrichtlijn zijn opgenomen.
47. In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de beperkingen in kwestie, en met name die welke uit de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK voortvloeien, niet gerechtvaardigd zijn.

B.2 Crimineel aanbod van sportprijsvragen

48. Tegen hetgeen de Nederlandse autoriteiten over criminele activiteiten in casino's beweren, brengt de Commissie in dat in de antwoorden van de Nederlandse autoriteiten niet is uitgelegd waarom de bestreden beperkende maatregelen, die elke aanbieding van in andere lidstaten gevestigde aanbieders van sportprijsvragen uitsluiten, absoluut noodzakelijk zijn voor het voorkomen van criminele activiteiten zoals fraude. Met name wordt nergens aangegeven waarom een aanbieder van sportprijsvragen die in een andere lidstaat een vergunning heeft en in deze lidstaat verplicht is om criminele activiteiten in het oog te houden en te voorkomen, geen deel van een controleerbaar circuit kan uitmaken en niet kan bijdragen tot de verwezenlijking van dergelijke Nederlandse doelstellingen van openbare orde.
49. Ten aanzien van de stelling van de Nederlandse autoriteiten in het antwoord op de aanmaningsbrief dat illegale of criminele activiteiten *wellicht niet volledig voorkomen, [maar] door de inrichting van een passend en gereguleerd legaal aanbod wel verminderd [worden]*, merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten geen enkel bewijs ter ondersteuning van deze stelling leveren. Ook voor de bewering dat het aantal illegale casino's tot 0 is gereduceerd, is geen enkel bewijs geleverd. Dat effectief wordt bewezen dat de illegale casino's zijn geëlimineerd, doet hoe dan ook weinig terzake, omdat het in deze procedure alleen gaat om de bovengenoemde beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen.
50. In die omstandigheden zijn de beperkingen in kwestie, en met name die welke uit de artikelen 1, 3, 15 en 16 WoK voortvloeien, niet gerechtvaardigd.

B.3 Studies en bewijsmateriaal met betrekking tot met sportprijsvragen samenhangende criminaliteit

51. De Commissie heeft ook verwezen naar een recente documentaire getiteld "Donner's Jackpot" waaruit blijkt dat de markt van criminele kansspelen in Nederland floreert (met uitzondering echter wat on-linesportprijsvragen betreft). In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief stellen de Nederlandse autoriteiten dat zij niet gehouden zijn aan te tonen welke omvang de criminaliteit en illegaliteit zou aannemen zonder de beperkingen van het vergunningstelsel. Wat de Zembla-documentaire (van 8 juni 2006 en niet van 6 juni zoals vermeld in de aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie) betreft, wijzen zij erop dat de Commissie geen conclusies mag trekken op basis van een enkele uitzending.

52. Wat de rechtvaardiging van een beperking en het leveren van bewijs daarvoor betreft, merkt de Commissie op dat het vaste rechtspraak is dat de lidstaat die een beroep doet op een uitzondering op het beginsel van het vrij verrichten van diensten, ook met gegevens moet komen ter onderbouwing van zijn betoog (zaak C-147/03, *Commissie tegen Oostenrijk*, punt 63; zie voor kansspelen: zaak C-42/04, *Lindman*, punten 25 en 26):

Voorts dienen de nationale autoriteiten die zich beroepen op een uitzondering op het fundamentele beginsel van vrij verkeer van [personen], in elk afzonderlijk geval aan te tonen dat hun regelingen, gelet op het beoogde doel, noodzakelijk en evenredig zijn. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten gepaard gaan met een onderzoek van de geschiktheid en de evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.

53. Zoals de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief aangeven, staat het buiten kijf dat het Hof in het arrest *Placanica* erkent dat het terugdringen van het illegale aanbod een op zichzelf staande rechtvaardigingsgrond kan opleveren en dat in dit verband (als de voorkoming van criminaliteit en niet de bescherming van consumenten de enige doelstelling van algemeen belang is) een beheerste expansie van het aanbod van kansspelen gerechtvaardigd kan zijn (punt 55). Ook heeft de Italiaanse regering in deze zaak feitelijke gegevens aangehaald, zoals met name een in 2003 door de Italiaanse senaat verricht onderzoek naar de kansspelsector. De slotsom van dat onderzoek was dat de als zodanig verboden clandestiene kansspelactiviteiten een groot probleem vormen in Italië, waarvoor uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten een oplossing zou kunnen bieden. Zo kwam volgens dit onderzoek de helft van de totale omzet in de kansspelsector in Italië voort uit deze illegale activiteiten. Bovendien werd het haalbaar geacht om door uitbreiding van de bij wet toegestane kansspelactiviteiten een gedeelte van de omzet uit deze illegale activiteiten terug te winnen dat ten minste gelijk was aan de omzet die voortkwam uit de bij wet toegestane activiteiten (punt 56).

* * *

54. In het kader van deze procedure ten aanzien van het aanbieden van en het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen stelt de Commissie vast dat de Nederlandse autoriteiten geen bewijs of feitelijke gegevens hebben aangehaald die duiden op het bestaan van criminaliteit/de voorkoming van criminaliteit en de aanbidding van sportprijsvragen, en met name op criminaliteit die verband houdt met in een andere lidstaat gevestigde aanbieders.
55. Gezien de antwoorden van de Nederlandse autoriteiten op de aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief, en met name gezien het feit dat de Nederlandse autoriteiten geen enkel bewijs – of ten minste bewijs voor een aanzienlijk risico - van het bestaan van criminele activiteiten hebben geleverd die met in Nederland aangeboden sportprijsvragen verband houden, is er volgens de Commissie derhalve geen geldige rechtvaardiging voor het beperken door de Nederlandse wetgever van alle grensoverschrijdende diensten voor kansspelen, en in het bijzonder van diensten van een vergunninghoudende aanbieder die rechtmatig is gevestigd in een andere lidstaat waar toezicht wordt uitgeoefend dat lijkt op of vergelijkbaar is met het toezicht waarin de Nederlandse wetgeving voorziet. Volgens de Commissie kunnen de uit

artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK voortvloeiende beperkingen dan ook niet worden gerechtvaardigd door, noodzakelijk zijn voor of evenredig zijn met het doel criminaliteit te voorkomen.

C. *Voorkoming van kansspelverslaving en consumentenbescherming*

56. De Commissie heeft in haar aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief erop gewezen dat wat de consumentenbescherming en de voorkoming van de verspreiding van kansspelverslaving betreft, het Europees Hof van Justitie heeft verklaard dat beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals 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).
57. 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 beperking van de gelegenheid tot spelen (zie arrest *Gambelli e.a.*, reeds aangehaald, punt 69).
58. In hun antwoord op de aanmaningsbrief betogen de Nederlandse autoriteiten in de eerste plaats dat de Commissie ten onrechte naar het arrest *Gambelli* verwijst. Volgens hen moet dit 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 daardoor 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. In het licht van het bovenstaande merkt de Commissie op dat het Italiaanse stelsel, zoals reeds gezegd, niet als voornaamste doel heeft de consument te beschermen en dat een uitgebreid gebruik van reclamecampagnes in die situatie geschikt kan zijn om de doelstelling van algemeen belang, namelijk voorkoming van criminele activiteiten, te verwezenlijken.
59. De Commissie heeft onderzocht of de relevante beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen noodzakelijk zijn en, ingeval uit studies of bewijsmateriaal blijkt dat zij wel degelijk noodzakelijk zijn, of deze beperkingen ertoe bijdragen dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. In het kader van dit met redenen omklede advies is dit onderzoek in verband met consumentenbescherming en de voorkoming van gokverslaving in vier subafdelingen onderverdeeld, namelijk:
- bevorderen van kansspelen (met name sportprijsvragen) (punt C.1)

- het expansieve beleid van Nederlandse vergunninghoudende aanbieders van kansspelen (punt C.2)
- gedragscodes en het beschermende effect daarvan voor de consument (punt C.3); en
- verslaving en maatregelen ter voorkoming van gokverslaving (punt C.4)

* * * * *

C.1 Uitgaven aan advertenties en reclamecampagnes

60. De Commissie heeft er in haar aanmaningsbrief op gewezen dat De Lotto niet alleen een grote adverteerder in Nederland is, maar ook een breed scala aan innovatieve reclamecampagnes inzet, waaronder de ongevraagde toezending van reclamemateriaal per post en reclame per internet en in kranten waarbij gratis deelnameformulieren of geld-teruggaranties worden aangeboden voor het geval een nieuwe deelnemer binnen een jaar geen prijs wint. Volgens cijfers uit het jaarverslag 2002 van het College van toezicht op de kansspelen is 25,7 miljoen euro uitgegeven aan marketing en publiciteit (hetgeen neerkomt op 9,5% van de totale omzet). De reclame-uitgaven zijn in 2003 licht gestegen tot 26 miljoen euro (jaarverslag 2003). De Commissie heeft ook opgemerkt dat de in de jaarverslagen vermelde uitgaven aan marketing en publiciteit alleen betrekking hebben op investeringen in reclame- en mediaruimte en niet op andere marketinguitgaven voor sponsorovereenkomsten, reclame in verkooppunten en promotionele activiteiten (bijv. verkoopbevordering).
61. In reactie op de bewering van de Nederlandse autoriteiten in het antwoord op de aanmaningsbrief dat de laatste jaren een dalende trend in de reclame-uitgaven van de kansspelvergunninghouders en met name van De Lotto is waar te nemen, merkt de Commissie in haar aanvullende aanmaningsbrief het volgende op:
- uit een accountantsonderzoek van Nielsen Media Research³ is gebleken dat de reclame-uitgaven 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 reclamecampagnes zou groter kunnen zijn, aangezien er steeds meer reclame wordt gemaakt in de vorm van rechtstreekse benadering van de doelgroepen per telefoon en e-mail (direct marketing). Deze uitgaven aan reclamecampagnes komen zelfs niet voor in de cijfers van Nielsen Media Research;
 - de Nederlandse autoriteiten beweren dat De Lotto de reclame-uitgaven, inclusief sponsoring, heeft teruggeschroefd van 14 100 000 euro in 2004 tot 12 600 000 euro in 2005. Een recenter jaarverslag van De Lotto (Jaarverslag 2006, pagina 16⁴) noemt echter aan reclame-uitgaven bedragen van 18 787 000 euro (in 2005) en 23 742 000 euro (in 2006). Dit wijst erop dat de reclame-uitgaven bijna

³ Nielsen Media Research is wereldwijd één van de grootste aanbieders van bereiksonderzoek voor televisie en voor advertentie- en informatiediensten. Voor verdere informatie over Nielsen Media Research zie: www.nielsenmedia.com.

⁴ http://www.delotto.nl/organisatie/jaaverslagenonline_2006.pdf.

50% hoger liggen dan de Nederlandse autoriteiten oorspronkelijk beweerden (12 600 000 euro in 2005). Er is geen uitleg omtrent welke reclame-uitingen onder deze bedragen vallen en of er andere uitgaven zijn – bijvoorbeeld in het verkoopbudget of andere uitgezonderde uitgaven- zodat er geen bewijs is dat de beweerde vermindering van de reclame-uitgaven in 2005 ertoe heeft geleid dat Nederlandse consumenten aan minder reclame-uitingen zijn blootgesteld. Bovendien wijst het Jaarverslag over 2006 erop dat er een aanzienlijke verhoging in reclame-uitgaven is (ongeveer 25%), ondanks het gebruik van goedkopere soorten doelgerichte reclame-uitingen (bv. reclame in verkooppunten of direct marketing langs elektronische weg);

- volgens de gegevens van Nielsen Media Research is de hoeveelheid reclame waarmee de Nederlandse burgers zijn geconfronteerd, de laatste vier jaar duidelijk 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%);
 - er is geen bewijsmateriaal of informatie waaruit blijkt dat alle reclame-uitgaven van De Lotto in de jaarrekeningen onder de post "marketing en reclame" zijn geboekt, of dat er reclame-uitgaven zijn die onder een andere post vallen;
 - een kwantitatieve beoordeling van de promotie van en reclame voor kansspelen is niet voldoende 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 ervan te bepalen, is een kwalitatieve beoordeling noodzakelijk. De Commissie heeft ook in de aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat reclame voor kansspelen in Nederland steeds meer wordt gekenmerkt door rechtstreekse benadering van de potentiële consument (per telefoon, e-mail en sms, cf. Jaarverslag De Lotto 2005) en dat kansspelen in toenemende mate als een normale consumentendienst worden voorgesteld. Dit toont aan dat de Nederlandse autoriteiten toestaan dat de betrokken aanbieder van sportprijsvragen een agressief reclamebeleid voert.
62. De Nederlandse autoriteiten zijn het in hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief op zich niet oneens met de stelling dat de reclame-uitgaven hoger zouden uitvallen dan in het antwoord op de aanmaningsbrief was aangegeven indien alle reclamecampagnes in aanmerking zouden worden genomen. Zij wijzen er echter ook op dat er in de praktijk geen eensluidend begrip "reclame-uitgaven" bestaat.
63. De Commissie wijst er nadrukkelijk op dat de Nederlandse regering in punt 3.3 van haar antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief niet bestrijdt dat De Lotto een breed scala aan innovatieve reclamecampagnes inzet, waaronder de ongevraagde toezending van reclamemateriaal per post en reclame per internet en in kranten waarbij gratis deelnameformulieren of geld-teruggaranties worden aangeboden voor het geval een nieuwe deelnemer binnen een jaar geen prijs wint. Ten aanzien van de stelling van de Commissie herhalen de Nederlandse autoriteiten echter dat een zekere mate van reclame voor legale kansspelen wordt toegestaan om de aandacht van het publiek op het legale aanbod te vestigen.

64. Hoewel de Nederlandse regering in haar antwoord op de aanmaningsbrief melding maakt van een daling van de reclame-uitgaven, inclusief sponsoring, in de periode 2002-2005, merkt de Commissie op dat de in de jaarverslagen vermelde uitgaven voor marketing en publiciteit alleen betrekking hebben op investeringen in reclame (media-uitgaven) en niet op andere marketinguitgaven, zoals reclame in verkooppunten en promotionele activiteiten (bv. verkoopbevordering en direct marketing).

* * *

65. Tot slot merkt de Commissie ook op dat de beweerde vermindering in 2004-2005 gevolgd is door een aanzienlijke verhoging van de reclame-uitgaven (25%) in het volgende jaar (2005-2006). De Commissie merkt daarnaast op dat de door de Nederlandse autoriteiten verschaft informatie ter onderbouwing van de beweerde daling van de reclame-uitgaven weinig transparant is. Bovendien merkt de Commissie nog op dat Nederlandse consumenten aan steeds meer reclame-uitingen worden blootgesteld en alsmaar vaker het doelwit zijn van een breed scala aan goedkopere en innovatieve reclamecampagnes (met inbegrip van bijzonder indringende direct marketing, zoals door telefoon, e-mail en SMS), hetgeen duidelijk aantoonde dat de relevante beperkingen er niet toe bijdragen dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

C.2 Het expansieve beleid van Nederlandse vergunninghoudende aanbieders van kansspelen

66. In reactie op de bewering van de Nederlandse autoriteiten dat de reclame van de kansspelvergunninghouders alleen dient om de bestaande vraag naar kansspelen naar de eigen vergunninghouders (De Lotto) te kanaliseren, heeft de Commissie in haar aanvullende aanmaningsbrief twee opmerkingen gemaakt, namelijk dat de Nederlandse autoriteiten:
- 1) geen bewijs leveren dat de reclame voor sportprijsvragen uitsluitend bedoeld is om de bestaande vraag naar De Lotto te kanaliseren en niet om een grotere gebruikmaking van de door De Lotto aangeboden diensten te bevorderen;
 - 2) verscheidene besluiten hebben genomen die het aanbieden van kansspelen vergemakkelijken:
 - in 2006 heeft de minister toestemming gegeven om het spelreglement van Holland Casino uit te breiden met Multipoker⁵;
 - 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 sms⁶;
 - 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 uitgebreid⁷;
 - eind 2003 heeft Holland Casino toestemming gekregen om zijn casino van Zandvoort naar Haarlem te verhuizen en uit te breiden, niet om objectief te

⁵ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/06adv271.pdf>; 24 557 Kansspelen, 21 augustus 2007.

⁶ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/04adv312.pdf>.

⁷ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/04adv410.pdf>.

rechtvaardigen redenen zoals spelersbescherming of fraudebestrijding, maar louter "op bedrijfseconomische gronden" zoals wordt vermeld in het advies van het College van toezicht op de kansspelen⁸;

- eind 2003 is de Postcodeloterij uitgebreid met het "Gouden Koffer Spel"⁹;
- 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 internet¹⁰.

67. De Commissie heeft in haar aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat deze expansieve besluiten geenszins noodzakelijk lijken om aan de bestaande vraag naar kansspelen te voldoen. Voorts is de Nederlandse regering niet met informatie gekomen over onderzoek naar de gevolgen voor de vraag, de kans op verslaving en het legale en illegale aanbod (met betrekking tot sportprijsvragen), dat aan bovengenoemde besluiten tot vergroting van het aanbod vooraf had moeten gaan.
68. In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief noemen de Nederlandse autoriteiten het opvallend dat de Commissie een aantal "besluiten" van het College van toezicht op de kansspelen heeft aangehaald, en wijzen zij erop dat dit College geen besluiten neemt, maar alleen een adviserende taak heeft. De Commissie neemt nota van deze verduidelijking, die echter niets verandert aan de essentie van het argument, omdat de verantwoordelijke minister van Justitie het advies van het College heeft opgevolgd.
69. De Commissie merkt op dat de Nederlandse autoriteiten de introductie van e-commerce niet zien als een uitbreiding van het spelaanbod, maar alleen als het toestaan van een alternatief verkoopkanaal voor reeds bestaande producten/diensten van De Lotto.
70. De Nederlandse autoriteiten hebben in hun antwoord op de aanmaningsbrief opgemerkt dat een 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 deze reclame-uitgaven gedaald van 5,6% van de omzet 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 kansspelvergunninghouders 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 bewering van de Commissie dat De Lotto een van de grootste adverteerders van Nederland is, niet delen.
71. 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, heeft de Commissie in de aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat zij kennis heeft van een reeks reclamecampagnes en nieuw ontwikkelde

⁸ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/03adv950.pdf>; Beschikking van de Minister van Justitie van 14 december 2004, nr. 5322870/04/ DSP, tot wijziging van de Beschikking casinospelen 1996.

⁹ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/03adv1029.pdf>.

¹⁰ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/03adv1163.pdf>.

kansspelproducten die er sterk op wijzen dat het Nederlandse kanospelbeleid eerder vraag creëert dan op de bestaande vraag reageert.

- Zo heeft de minister van Justitie in 2004 toestemming gegeven voor een wijziging in de vergunning van De Lotto, waardoor De Lotto het aanbod van zijn product via internet en sms kon uitbreiden¹¹.
- Bij het wereldkampioenschap voetbal in 2006 heeft De Lotto tijdens voetbalwedstrijden een gerichte sms-reclameactie gehouden om de consumenten op het laatste moment tot gokken aan te zetten.
- Andere noviteiten zijn onder meer het televisieprogramma "Weekend Miljonairs" en een gezamenlijk product van De Lotto en de SNS Bank, "Mazzelsparen". De agressieve slagzinnen van de belangrijkste vergunninghouders ("Lotto, het grootste risico om miljonair te worden", "Holland Casino, een mooie gelegenheid om uit te gaan" en "Staatsloterij. Alles kan") zijn algemeen bekend in Nederland.

Al deze punten wijzen op een expansief beleid, hetgeen indruist tegen het beweerde streven om kanospelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken.

72. In haar aanvullende aanmaningsbrief noemt de Commissie twee voorbeelden die erop wijzen dat het relevante Nederlandse beleid van expansieve aard is:

- het eerste voorbeeld waaruit blijkt dat het Nederlandse beleid niet is bedoeld als reactie op een bestaande vraag, is te vinden in het jaarverslag 2005 van De Lotto. Opgemerkt wordt dat krasloten impulsproducten zijn. 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 gebaseerd is op het gegeven dat kansspelen typische impulsproducten zijn, en dat daaruit profijt probeert te trekken, niet strookt met het streven om de consumenten te beschermen waarop de Nederlandse autoriteiten zich beroepen;
- het tweede voorbeeld van het creëren van vraag door het Nederlandse beleid kwam naar voren in de reeds genoemde documentaire "Donner's jackpot". Daarin wordt getoond dat het marketingbeleid van Holland Casino een strategie bevat 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.

73. Wat het tweede voorbeeld en de marketingstrategie van Holland Casino betreft, leggen de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief uit dat het beleid/de strategie ter zake door een externe consultant van Holland Casino is opgesteld en nooit in praktijk is gebracht.

74. Ook merkt de Commissie in haar aanvullende aanmaningsbrief op dat het legale aanbod van de Nederlandse vergunninghouders niet alleen niet noodzakelijkerwijze op de bestaande vraag berust, maar ook wellicht geen alternatief voor het criminele aanbod van sportprijsvragen vormt. In dit verband is het interessant dat de minister

¹¹ <http://www.toezichtkansspelen.nl/adviezen/04adv410.pdf>.

van Justitie met betrekking tot de casinomarkt in een persbericht van 28 maart 2003¹² zelf het omgekeerde heeft verklaard: *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).

75. Ondanks het bovenstaande heeft de minister van Justitie na publicatie van bovengenoemd persbericht van 28 maart 2003 zijn goedkeuring verleend aan de opening van nieuwe casino's en een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de WoK waardoor het aanbieden van kansspelen via internet uitsluitend wordt toegestaan aan Holland Casino, dat het monopolie van deze activiteit heeft¹³. In een studie in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen¹⁴ is bevestigd dat dit initiatief tot meer vraag zal leiden in plaats van het illegale aanbod te vervangen. Volgens de 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 is gevraagd hun gedrag te voorspellen indien Holland Casino (of een vergelijkbaar bekend merk) on-linekansspelen zou aanbieden. In de studie is geen rekening gehouden met de gevolgen van de te verwachten extra promotie- en marketingactiviteiten en daarom zou de toename van het aantal spelers via internet veel hoger kunnen uitvallen.

Ook hier blijkt uit de informatie en het bewijsmateriaal dat er sprake is van een expansief beleid, hetgeen indruist tegen het beweerde streven om kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken.

76. De Commissie heeft in haar kennisgeving 2005/0388/NL¹⁵ reeds haar bezorgdheid over bovengenoemd voorstel geuit, waarbij zij tot de conclusie kwam dat de beperkingen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 27m van de aangemelde ontwerp-regelgeving tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet vérstrekkende gevolgen kunnen hebben voor het vrij verrichten van diensten op het gebied van kansspelen¹⁶. De Commissie heeft met name betoogd 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 het kader van deze opmerkingen op het aangemelde wetsvoorstel werd Nederland verzocht¹⁷ maatregelen te overwegen die de handel binnen de Gemeenschap minder belemmeren.
77. De Commissie heeft in de aanvullende aanmaningsbrief ook opgemerkt dat De Lotto on-linesportprijsvragen aanbiedt en dat de Nederlandse autoriteiten het niet nodig

¹² <http://www.minaz.nl/data/1048859084.pdf>.

¹³ TK II 2005/06 30 362 nr.2.

¹⁴ Kansspelen via nieuwe media 2005, MotivAction, Amsterdam, december 2005.

¹⁵ Concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet, aangemeld bij de Commissie op 29 juli 2005.

¹⁶ Opmerkingen van 31 oktober 2005.

¹⁷ Brief van 11 november 2005 met opmerkingen overeenkomstig artikel 8, lid 2, van Richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998, gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG.

achten de WoK te wijzigen om dit toe te staan. Uit het reeds aangehaalde wetsvoorstel tot gedeeltelijke wijziging van de WoK blijkt dat de Nederlandse autoriteiten onlineweddenschappen niet beschouwen als nieuwe kansspelen in de zin van de WoK, maar als nieuwe methoden om diensten aan te kopen waarvoor reeds vergunningen zijn verleend (volgens hen betreft het e-commerce). Alleen on-linekansspelen met een random generator worden beschouwd als nieuwe kansspelen waarvoor een wijziging van de WoK nodig is.

* * *

78. In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat de bewering van de Nederlandse autoriteiten dat het noodzakelijk is de consumenten te beschermen en gokverslaving te voorkomen, duidelijk niet is gebaseerd op enig bewijs dat het legale aanbod van sportprijsvragen het criminele aanbod (waarbij consumenten geen wettelijke bescherming genieten) vervangt. Evenmin ligt aan de beslissing tot invoering van een nieuw legaal aanbod van kansspelen systematisch onderzoek naar de bestaande vraag ten grondslag. Het aanbod van de Nederlandse vergunninghouders lijkt de bestaande vraag zelfs te overtreffen en een nieuwe vraag naar kansspelen te creëren. De Commissie merkt op dat het Nederlandse kansspelbeleid expansief is en dat de betrokken vergunninghouder (De Lotto) de burgers via nieuwe indringende en agressieve distributiekanaalen aanspoort en aanmoedigt om zowel aan nieuwe kansspelen - met op zijn minst een gelijk gevaar voor verslaving - als aan bestaande kansspelen deel te nemen. Dit toont aan dat de beperkingen in kwestie er niet toe bijdragen dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

C.3 Codes en regelgeving ter bescherming van de consument

79. In het antwoord op de aanmaningsbrief wijzen de Nederlandse autoriteiten de Commissie erop 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 kansspelaanbod van alle kansspelaanbieders nauwlettend blijven volgen."
80. Ten aanzien van het feit dat de gedrags- en reclamecode kansspelen door de Nederlandse autoriteiten als een voorbeeld van het Nederlandse restrictieve beleid wordt voorgesteld, heeft de Commissie in haar aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat:
- de reclamecode geen kwantitatieve beperkingen bevat, ondanks het feit dat de Nederlandse minister van Justitie op 10 februari 2005 heeft verklaard dat zij wel dergelijke beperkingen moet bevatten¹⁸. De codebepalingen zijn in dermate algemene bewoordingen opgesteld dat niet te verwachten is dat zij het reclamebeleid van de vergunninghouders aanzienlijk zullen beïnvloeden. De Commissie merkt tevens op dat de code niet juridisch bindend is en dat op inbreuken ervan geen strafrechtelijke sancties staan;

¹⁸ TK 24 557 en 29 800 VI, nr. 47, blz. 9.

- een dergelijke code reeds bestaat voor casinospelen en kansspelautomaten¹⁹ en naar het oordeel van de Commissie 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.

81. Al met al is de Commissie – in weerwil van het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op de aanvullende aanmaningsbrief waarin zij zich beroepen op een terughoudend reclamebeleid van de Nederlandse vergunninghouders – van oordeel dat verschillende kwalitatieve en kwantitatieve elementen erop wijzen dat de Nederlandse regering in dit verband een expansief beleid voert en dat de reclamecode i) geen kwantitatieve beperkingen bevat, ii) niet juridisch bindend is, en iii) geen strafrechtelijke sancties oplegt bij inbreuken op de code. In het licht hiervan merkt de Commissie op dat de beperkingen in kwestie in combinatie met de gedragscodes niet volstaan om de consumenten te beschermen of gokverslaving te voorkomen wanneer zij er niet toe bijdragen dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

C.4 Gokverslaving en het ontbreken van maatregelen ter voorkoming van gokverslaving, met name met betrekking tot sportprijsvragen

82. De Commissie heeft in haar aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat, wat de bestrijding van gokverslaving betreft, De Lotto betoogt dat sportprijsvragen geen verslavingsrisico in zich dragen²⁰. In een brief aan de Tweede Kamer van 31 oktober 2002²¹ 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 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.

De Commissie heeft in haar aanvullende aanmaningsbrief opgemerkt dat de Lotto geen beleid ten aanzien van gokverslaving heeft en daarom de conclusie gerechtvaardigd is dat de bestrijding van gokverslaving niet tot de doelstellingen van De Lotto behoort.

83. In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief bestrijden de Nederlandse autoriteiten de veronderstelling van de Commissie dat preventie van gokverslaving niet tot de doelstellingen van De Lotto behoort, en wijzen zij erop dat De Lotto moet zorg dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van preventie van kansspelverslaving en dat de aanbieder de verplichting heeft de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen te treffen om onmatige deelneming tegen te gaan. Volgens hen heeft De Lotto daaraan onder andere gevolg gegeven door

¹⁹ Reclamecode Casinospelen en kansspelautomaten (RCK), opgenomen in De Nederlandse Reclame Code.

²⁰ Rapport "Kans op een goede wet", blz. 8.

²¹ TK, jaargang 2002-2003, 28 600, nr. 58, blz. 1.

deelnamebewijzen duidelijk te voorzien van de tekst "Voorkom gokverslaving - speel met mate". Deze inbreukprocedure heeft echter betrekking op beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen en de Commissie merkt op dat de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief geen voorbeeld geven van maatregelen die op dergelijke prijsvragen betrekking hebben.

84. Met betrekking tot de bewering van de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de aanmaningsbrief 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 wél voor andere vormen van verslaving beschikbaar is.
85. In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief wijzen de Nederlandse autoriteiten erop dat brede consensus bestaat over het cijfer van 2006 (40 000 kansspelverslaafden in Nederland) en dat de marges van het CVO-onderzoek tussen de 21 000 en 59 000 (dus ruim onder de 70 000) liggen.
86. De Commissie neemt er nota van dat het huidige aantal kansspelverslaafden door de Nederlandse autoriteiten op 40 000 wordt geraamd. Het enige kansspel dat de Nederlandse autoriteiten in verband met gokverslaving noemen, zijn kansspelen via speelautomaten. Met betrekking tot deze kansspelen beweren de Nederlandse autoriteiten, zonder dit met bewijsmateriaal te onderbouwen, dat er een duidelijk verband bestaat tussen een aangescherpt beleid inzake de plaats waar speelautomaten mogen staan (niet in bepaalde bars en restaurants) enerzijds en gokverslaving anderzijds. In hun antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief stellen de Nederlandse autoriteiten dat 2 820 personen als gokcliënt stonden ingeschreven bij een instelling voor de verslavingszorg. De Commissie merkt echter op dat dit cijfer vier jaar oud is en dat er geen informatie of bewijsmateriaal wordt verstrekt over:
- het soort behandeling dat zij krijgen,
 - hoeveel de behandeling kost,
 - wie de behandeling bekostigt, en
 - met welk kansspel de verslaving verband houdt (in het kader van deze procedure is het met name van belang te weten in hoever personen behandeld worden voor gokproblemen die verband houden met sportprijsvragen aangeboden door De Lotto of door andere vergunninghoudende aanbieders die in de EU gevestigd zijn).

* * *

87. Gezien het antwoord van de Nederlandse regering op de aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief en de feitelijke ontwikkelingen in het Nederlandse kansspelbeleid zijn de uit artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK voortvloeiende beperkingen op het aanbieden van en op het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen volgens de Commissie niet te rechtvaardigen door, noodzakelijk voor of evenredig met de dwingende reden om gokverslaving of gokproblemen te voorkomen. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de beperkingen in kwestie er niet toe bijdragen dat kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

4. CONCLUSIE

88. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is bijgevolg van oordeel dat artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK beperkingen van het vrij verrichten van diensten (namelijk het aanbieden van en het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen) 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.

OM DEZE REDENEN

BRENGT DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

na het Koninkrijk der Nederlanden bij aanmaningsbrief van 4 april 2006 (ref. SG(2006)D/201637, inbreuk nummer 2002/5443) en bij aanvullende aanmaningsbrief van 23 maart 2007 (ref. SG(2007)D/201363) in de gelegenheid te hebben gesteld opmerkingen te maken en gezien de antwoorden van de regering van het Koninkrijk der Nederlanden van 20 juli 2006 (ref. SG(2006)/CdC(2006)A/5787) en van 13 juli 2007 (ref. JIZ-bre-07/520, SG(2007)A/05459),

het in artikel 226, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde

MET REDENEN OMKLEDE ADVIES UIT

dat het Koninkrijk der Nederlanden, door met name in artikel 1, onder a en b, en de artikelen 3, 15 en 16 WoK beperkingen op te leggen op:

- het organiseren van sportprijsvragen door aanbieders met een vergunning in een andere lidstaat, tenzij de bevoegde nationale autoriteiten daarvoor een vergunning hebben verleend; en
- het bevorderen van deelneming aan sportprijsvragen door aanbieders met een vergunning in een andere lidstaat, tenzij de bevoegde nationale autoriteiten daarvoor

een vergunning hebben verleend, de krachtens artikel 49 van het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verzoekt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden de nodige maatregelen te nemen om dit met redenen omklede advies binnen twee maanden na de ontvangst ervan op te volgen.

Gedaan te Brussel, 28/02/2008

Voor de Commissie
Charlie McCREEVY
Lid van de Commissie

**CONFORM HET BESLUIT VAN DE
COMMISSIE**

Voor de Secretaris – generaal,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie