



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 27 november 2008 (28.11)
(OR. fr)**

16022/08

LIMITE

**MI 466
ECOFIN 536
EF 113
ETS 17
JUR 517
COMPET 507**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad (Concurrentievermogen)
nr. vorig doc.:	15648/08 MI 437 ECOFIN 501 EF 100 ETS 14 JUR 494 COMPET 468 15650/08 MI 438 ECOFIN 502 EF 101 ETS 15 JUR 495 COMPET 469
Betreft:	Juridisch kader en beleid inzake kansspelen en weddenschappen in de lidstaten van de Europese Unie

Verslag van het voorzitterschap over de stand van zaken

Voor de delegaties gaat hierbij het verslag van het voorzitterschap over de stand van zaken, zoals dat er uit ziet na de vergadering van het Coreper van 26 november 2008, met het oog op de zitting van de Raad (Concurrentievermogen) op 1 en 2 december 2008.

1. INLEIDING

1. Na de zitting van het Comité van permanente vertegenwoordigers van 2 juli 2008, heeft het voorzitterschap het initiatief genomen om in het kader van de Groep vestiging en diensten besprekingen te beginnen over het juridische kader en het beleid inzake kansspelen en weddenschappen in de lidstaten van de Europese Unie.
2. Daartoe heeft de Raad de delegaties een vragenlijst toegezonden betreffende de toepasselijke regels en het gevoerde beleid in elke lidstaat. Die vragenlijst had betrekking op de algemene organisatie van de sector, de grensoverschrijdende dimensie van kansspelen, de doelstellingen en de instrumenten van het gevoerde beleid. Tot de besprekingen die op basis van die vragenlijst zijn gevoerd is aanzienlijk bijgedragen door de delegaties (zie samenvatting die bij dit verslag gaat). Daaruit zijn vele elementen voortgekomen die nuttig waren voor het denkwerk in de voorbereidende organen van de Raad.
3. Het voorzitterschap heeft dit halfjaar het voornemen geuit deze besprekingen te voeren zonder vooropgezet idee over de uitkomst daarvan. Deze besprekingen zijn gestart in het kader van een sectoroverstijgende groep die gespecialiseerd is in de problematiek van de interne markt van diensten. Tijdens het verloop ervan zijn de bevoegdheden van de verschillende instellingen van de Unie en de verschillende gremia van de Raad onverlet gelaten.
4. Doel van dit verslag van het voorzitterschap is de Raad in kennis te stellen van de resultaten van de gevoerde besprekingen en suggesties aan te dragen voor de verdere besprekingen over dit thema.

II. NATIONAAL BELEID DAT MET GEMEENSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN GECONFRONTEERD WORDT

De heterogene nationale modellen voor de organisatie en de regulering van kansspelen en weddenschappen

5. Bij de bespreking van de antwoorden op de vragenlijst is geconstateerd dat de organisaties die in de lidstaten belast zijn met de sector kansspelen en weddenschappen een heterogeen karakter vertonen ¹. De wetgevingen van de meeset lidstaten hebben, uitgaande van diverse overwegingen (van morele, levensbeschouwelijke, culturele en sociale aard) uiteenlopende modellen ontwikkeld, met name wat betreft de toegelaten spelen en de mate van openstelling van de sector, de regulering ervan en de toepasselijke belastingregels.
6. De lidstaten als geheel kennen verschillende soorten kansspelen en weddenschappen, die in verschillende mate voorhanden zijn en waarvoor specifieke randvoorwaarden gelden. De helft van de lidstaten (Oostenrijk, België, Cyprus, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slowakije) hebben in hun wetgeving het beginsel van verbod van gokspelen opgenomen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend, terwijl in andere lidstaten de sector kansspelen en weddenschappen meer openheid kent, maar wel gereguleerd is. Casinospelen, gokautomaten en weddenschappen op andere evenementen dan sportwedstrijden en paardenraces zijn het vaakst aan restricties gebonden. De regels die gelden voor de toegang tot kansspelen en weddenschappen op Internet zijn vaak stringenter: in zes lidstaten is er een totaal verbod op online spelen (Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Nederland, Polen); in andere landen geldt geen verbod maar zijn er wel extra restricties voor online spelen, met name voor casinospelen. In een andere groep lidstaten is een open, maar gereguleerd systeem ingevoerd.

¹ De meeste soorten kansspelen zijn voorhanden in de lidstaten, maar de definities verschillen. Uitvoeriger bespreking hiervan zou tot meer verduidelijking kunnen leiden, maar het voorzitterschap wenste in deze fase de term in zijn ruimste betekenis op te vatten en na te denken over alle kansspelen en weddenschappen.

7. Wat de structuur van de markt betreft, worden de verschillende segmenten van de sector kansspelen en weddenschappen (loterijen, sport- en paardenweddenschappen, kansspel-automaten, bingo's en andere soorten kansspelen en weddenschappen) in de meeste lidstaten aan verschillende regels onderworpen. Voor loterijen geldt meestal een monopolie of zijn er exclusieve rechten verleend aan publieke of particuliere instellingen, vaak zonder winstoogmerk. Voor kansspelen is er in bijna de helft van de lidstaten een systeem van vergunningen dat open staat voor verschillende exploitanten, terwijl in een groot aantal lidstaten restrictievere regels gelden voor casino's, met name wat betreft hun aantal of vestigingsplaats of wat betreft de personen die een vergunning krijgen om ze te exploiteren.
8. Voor de regulering van de sector zijn meestal één of meer ministers bevoegd, met name de minister van Financiën. Enkele lidstaten beschikken niettemin over een specifiek orgaan, ressorterend onder de bevoegde minister, dat belast is met de afgifte van vergunningen en de controle van de exploitanten. In andere lidstaten is er een onafhankelijke instantie. Vaak is ook van de lokale autoriteiten toestemming vereist voor de vestiging van aanbieders van kansspelen en weddenschappen.

Grote mate van overeenstemming over de doelstellingen en de instrumenten van het kansspelbeleid

9. Los van de verschillen inzake juridisch kader, is er een **aanzienlijke mate van overeenstemming** over de doelstellingen van de lidstaten inzake kansspelen en weddenschappen. Die overeenstemming is er met name gekomen doordat het specifieke karakter van weddenschappen en kansspelen onderkend wordt, met name wat betreft de risico's die ze meebrengen. In de meeste lidstaten wordt veel belang gehecht aan overwegingen m.b.t. openbare orde en criminaliteitspreventie (bestrijding van witwassen en georganiseerde criminaliteit, fraude- en corruptiebestrijding...), sociale overwegingen (voorkoming en bestrijding van drugsverslaving, bescherming van minderjarigen en kwetsbare bevolkingslagen...) en consumentenbescherming (waarborgen van de betrouwbaarheid van de kansspelen en van de eerlijkheid van de exploitanten...).

10. In de lidstaten zijn verschillende regelingen opgesteld en uitgevoerd om die uiteenlopende doelstellingen te bereiken. Daarom treft men in tal van lidstaten de volgende instrumenten aan: verbod om deel te nemen aan kansspelen voor minderjarigen, of voor kwetsbare personen, verplichte controle van de identiteit van de spelers aan de ingang van casino's en speelhallen, beperking van het bedrag van de inzet en van de winst, beperkingen op het gebied van reclame en verplichte informatie over de aan het spel verbonden risico's, controle van de eigenaars en leidinggevendenden van particuliere vennootschappen voordat een machtiging of vergunning wordt toegekend, beperking van de bedragen die gemiddeld gewonnen worden, de verplichte melding van transacties.

Een sector van groot economisch en sociaal belang

11. Ongeacht de specifieke organisatievorm van de sector, is een belangrijk punt van overeenkomst tussen vrijwel alle lidstaten het belang ervan voor de financiering van bepaalde activiteiten gezien de doelstellingen van algemeen belang die daarmee gediend worden.
12. Afgezien van de overheidsheffingen die erop van kracht zijn, leveren kansspelen en weddenschappen zeer vaak een aanzienlijke bijdrage - die elk jaar op Unieniveau in de miljarden loopt - aan een veelvoud van doelen: sociale, liefdadigheids- en culturele activiteiten, steun voor sport of paardensport ²....

² Zie in verband met het belang van de sector voor de financiering van de sport de resolutie van het Europees Parlement van 8 mei 2008 over het witboek over sport (2007/2261(INI)).

13. **De ontwikkeling van online kansspelen** brengt nieuwe uitdagingen mee. Online kansspelen en weddenschappen worden gekenmerkt door hun permanente beschikbaarheid, grensoverschrijdend karakter, gemakkelijke toegang en grote aanbod. De lidstaten hebben zeer verschillend gereageerd op deze nieuwe ontwikkeling, gaande van toelating binnen een gereguleerd kader tot een volledig verbod. Er zijn echter gemeenschappelijke uitdagingen aan verbonden die te maken hebben met de regulering van grensoverschrijdende exploitanten en hun aanbod, vanuit doelstellingen van openbare orde, maatschappelijke orde en consumentenbescherming, daaronder begrepen de omschrijving van instrumenten voor controle en belasting van online kansspelen en voor de strijd tegen niet-vergunninghoudende kansspelexploitanten.
14. Voorts moeten de lidstaten hun beleid en nationale voorschriften vaststellen in het licht van de **recente juridische ontwikkelingen** op dit gebied. Bij gebreke van specifiek afgeleid recht, is de ordening van de sector een bevoegdheid van de lidstaten. Zij moeten zich houden aan de regels van het Verdrag, met name aan de vrijheid van verkeer, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Kansspelen en weddenschappen vormen immers volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie een economische activiteit, die als zodanig onder de werking van de artikelen 43 en 49 EG valt, maar waarvan het specifieke karakter erkend wordt. In dat verband staat het elke lidstaat vrij om te bepalen hoe hij zijn kansspelsector wil organiseren, en die eventueel te segmenteren afhankelijk van de nagestreefde doelstellingen en de specifieke kenmerken van die markt. Er kunnen dus wel restricties worden opgelegd, maar zij moeten proportioneel en niet-discriminerend zijn en met name voldoen aan de criteria van coherentie en systematisch karakter die door de jurisprudentie gaandeweg zijn ontwikkeld.
15. Die vragen en gemeenschappelijke uitdagingen zijn bijzonder acuut nu meer dan de helft van de lidstaten zijn begonnen aan een **hervorming van hun nationale wetgeving**³ of onlangs een dergelijke hervorming hebben doorgevoerd⁴.

³ Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechische Republiek, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Polen, Roemenië en Zweden.

⁴ Duitsland, Italië, Letland, Verenigd Koninkrijk en in 2002 Malta.

III. NADER UIT TE WERKEN GEZAMENLIJKE BEDENKINGEN

16. Op de problematiek van de kansspelen en de weddenschappen is tot dusver ingespeeld in nationaal verband. Toch lijken de gemeenschappelijke uitdagingen die zijn vastgesteld te rechtvaardigen dat hierover opnieuw wordt nagedacht op Europees niveau. Conform het subsidiariteitsbeginsel, moeten daarbij de verschillende in overeenstemming met het communautaire recht ontwikkelde nationale modellen geëerbiedigd worden, daaronder begrepen die welke in een verbod van online kansspelen en weddenschappen of in een strak gereguleerd systeem voorzien, en zou moeten worden ingegaan hebben op de middelen om de doelstellingen van het kansspelbeleid veilig te stellen.
17. Alle vorderingen daarbij zullen van nut zijn om te komen tot een efficiëntere werking en een betere regulering van de sector, en om het vertrouwen tussen de lidstaten te versterken. Indien voor toegang tot de markt de verlening van een vergunning of machtiging nodig is, zou het streven naar gemeenschappelijke beginselen, met name wat betreft het toezicht, immers het geven van toestemming aan exploitanten die reeds in andere lidstaten een vergunning hebben gekregen, vergemakkelijken. Zolang de sector niet geharmoniseerd is, zal het elke lidstaat is nochtans vrij staan om, met inachtneming van het communautaire recht, de sector kansspelen en weddenschappen te reguleren, onder meer door voor de gevestigde exploitanten die buiten zijn jurisdictie vallen een machtiging te eisen die conform hun nationale recht worden afgegeven.

Bescherming van de openbare orde

18. In verband met de bescherming van de openbare orde, met name de bestrijding van witwassen, fraude en corruptie, lijkt meer samenwerking tussen de nationale regulerende instanties nodig. Die kan gestalte krijgen in de uitwisseling van goede praktijken en inlichtingen over de vergunninghoudende kansspelexploitanten, de voorwaarden waaraan zij krachtens de nationale wetgeving zijn onderworpen en de werkelijk uitgevoerde controles.

19. De uitwisselingen zullen ook nuttig zijn met betrekking tot de instrumenten en de nadere regels voor het toezicht op de bestaande kansspelen en weddenschappen in de lidstaten, met name als die online worden aangeboden. Er zouden met name besprekingen kunnen worden gevoerd over de regelingen voor toezicht in real time op spelers en transacties, of de verplichting tot aangifte van de transacties en de wijze waarop ze worden gecontroleerd. Ook kunnen uitwisselingen plaatsvinden met name met de sportinstanties, om de eventuele risico's op fraude en bedrog in verband met weddenschappen en kansspelen te bespreken, alsmede de manier waarop daar eventueel op gereageerd kan worden.
20. Het voorzitterschap is van mening dat men zich te gelegener tijd, en met inachtneming van de bevoegdheden van de verschillende instellingen en organen van de Raad, ook moet afvragen of het wenselijk is om, zoals bepaalde lidstaten reeds hebben gedaan, de verplichting tot identificatie en aangifte zoals neergelegd in de derde antiwitwasrichtlijn (Richtlijn 2005/60/EG)⁵ te laten gelden voor alle exploitanten van kansspelen die in de Gemeenschap gevestigd zijn.

Bescherming van de maatschappelijke orde en de consumenten

21. Wat de bescherming van de maatschappelijke orde en de consumenten betreft, kunnen de besprekingen in de raad betrekking hebben op gemeenschappelijke problematieken en maatregelen, rekening houdend met het denkwerk dat daarover eventueel door de andere instellingen van de unie wordt verricht⁶.

⁵ Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

⁶ Zie de lopende werkzaamheden in het Europees Parlement over de integriteit van online kansspelen.

- Preventie van kansspelverslaving en bestrijding van verslavingsverschijnselen

22. Over een onderwerp dat over het algemeen als essentieel beschouwd wordt, kan de uitwisseling van informatie over de gevolgde aanpak en de eventuele ingestelde regels worden voortgezet. Deze uitwisselingen kunnen met name betrekking hebben op de randvoorwaarden voor het aanbod en het gebruik van kansspelen (zoals de beperking van het bedrag van de inzet of winst, of de plafonnering van het gedeelte van de inzet dat aan de spelers wordt terugbetaald) en op de nationale onderzoeksprogramma's inzake het fenomeen kansspelverslaving. Het idee van een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma daarover en van gemeenschappelijke optredens inzake de voorlichting van het publiek, bevordering van verantwoordelijk spelen en onderwijs kan nader worden onderzocht.

- Bescherming van minderjarigen en kwetsbare personen

23. De bescherming van minderjarigen en kwetsbare personen is voor alle lidstaten een aandachtspunt. De uitwisselingen over de regels die daarop van toepassing zijn kunnen worden voortgezet en nagegaan kan worden of een gemeenschappelijke aanpak wenselijk is wat betreft de deelname van die bevolkingsgroepen aan kansspelen en weddenschappen. Het zal ook nuttig zijn om samen de geschikte instrumenten vast te stellen om ervoor te zorgen dat die regels effectief zijn, met name bij online-toepassingen (bijvoorbeeld via de instelling van een regeling ter controle van de leeftijd en ter controle van de bankkaarten). Ook zou kunnen worden nagedacht over de volgende regelingen : verbod van spelen op krediet, de verplichting om mechanismen voor te stellen waarbij de spelers zichzelf beperkingen opleggen of zichzelf uitsluiten.

- Bescherming van de consumenten

24. Het waarborgen van de betrouwbaarheid van de kansspelen en de eerlijkheid van de exploitanten is een essentieel onderdeel van het kansspelbeleid en is van belang om te bewerkstelligen dat het legale aanbod als eerlijk en transparant wordt beschouwd. De toepasselijke regelingen zijn vandaag hoofdzakelijk een bevoegdheid van de lidstaten. Binnen de Raad kunnen echter uitwisselingen worden voortgezet, met name wat betreft de regels inzake voorlichting van de consument (gedeelde beginselen, of praktische regels).

25. Voorts is het mogelijk dat de exploitanten van kanspelen, met name op Europees niveau, regelingen als een handvest of gedragscode hebben ingevoerd. Dergelijke initiatieven zouden kunnen worden gepresenteerd voor de voorbereidende organen van de Raad zodat ze kunnen worden bestudeerd, en in voorkomend geval kan worden bepaald wat hun bijdrage is en welke nuttige conclusies eruit kunnen worden getrokken.

- Reclame

26. Het thema van de reclame voor kanspelen en weddenschappen kan worden besproken, en daarbij zou met name ingegaan kunnen worden op het invoeren van verplichtingen tot voorlichting van het publiek over de risico's of de randvoorwaarden, of zelfs de beperking, van bepaalde vormen van reclame, bijvoorbeeld op minderjarigen gerichte reclame.

Bestrijding van illegale kanspelen

27. Door de verschillende benaderingen ten aanzien van de ontwikkeling van de online kanspelen, met name de grensoverschrijdende dimensie daarvan, is een naar de lidstaten gedifferentieerde afbakening van de reikwijdte van exploitanten zonder vergunning nodig. De nationale regelingen stemmen overeen in hun streven om de ontwikkeling van een illegaal aanbod te voorkomen en de vraag naar kanspelen op het legale aanbod te richten. Het lijkt derhalve nuttig om in onderling overleg te werken aan gemeenschappelijke middelen waarmee het illegale aanbod in kaart kan worden gebracht en bestreden. Daarbij zullen de verschillen tussen de lidstaten wat betreft de reikwijdte van exploitanten zonder vergunning onverlet blijven, rekening houdend met de vrijheid van elke lidstaat om te bepalen in welke mate hij daar beperkingen aan wil stellen, met inachtneming van het communautaire recht.

28. Daartoe worden in de verschillende lidstaten de volgende instrumenten overwogen: sancties tegen exploitanten zonder vergunning en tegen de reclame voor hun sites, informatieverplichting bij toegang tot ongeoorloofde sites (of verplichte filter) of blokkeren van financiële transacties met de betrokken exploitanten. Rekening houdend met de verschillende beschermingsniveaus in de lidstaten, kan het denkwerk in een eerste instantie betrekking hebben op de voorwaarden waaronder deze instrumenten kunnen worden gebruikt.

Via samenwerking tussen de betrokken nationale autoriteiten zullen deze instrumenten voorts efficiënter kunnen worden gemaakt, met name door het opstellen van gedeelde lijsten van exploitanten (aan wie toestemming is verleend of voor wie een verbod geldt) die door die autoriteiten kunnen worden gebruikt.

29. Het voorzitterschap is van mening dat de instanties van de Raad die bevoegd zijn voor politiesamenwerking ook zouden kunnen nadenken over meer specifieke samenwerking tussen de diensten die bevoegd zijn voor de bestrijding van illegale sites. Die samenwerking zou de vorm kunnen aannemen van informatie-uitwisseling van en in onderling overleg uitgevoerde controles.

Belastingen

30. Ook de **belastingvraagstukken** kunnen te gelegener tijd aan bod komen in de bevoegde instanties van de Raad ECOFIN. Het gaat om een belangrijke dimensie van het kansspel-beleid die, gezien de ontwikkeling van online kansspelen, specifieke vragen oproept. Het voorzitterschap is van mening dat deze instanties met name het punt van de plaats van heffing zouden kunnen bespreken, met als doel het voorkomen van een dubbele aanslag, eventueel door de belasting op kansspelen op de plaats van gebruik te heffen.

IV. VOORUITZICHTEN VOOR VERDERE WERKZAAMHEDEN

31. De besprekingen die tot dusver worden gevoerd en de problemen die zijn vastgesteld biedt ruim voldoende basis voor verdere bezinning binnen de Raad. Daarvoor is het immers in de eerste plaats nodig dat verder informatie en ervaringen worden uitgewisseld, en dat gezocht wordt naar synergie tussen de nationale autoriteiten. Een goede kennis van de verschillende **nationale bepalingen voor regulering en toezicht** is een eerste noodzakelijke fase om te komen tot een gemeenschappelijke denkoefening en meer samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te maken, bijvoorbeeld over de beste manier om te reageren op de uitdagingen van exploitanten zonder vergunning.

32. Het voorzitterschap is ook van mening dat, met inachtneming van de bevoegdheden van iedere instelling van de Unie, sommige onderwerpen voortaan een **gemeenschappelijke aanpak** vereisen. De besprekingen daarover zouden kunnen gaan over de instrumenten om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van minderjarigen, de controle op het bedrag van de inzet en op de transacties en de reclame, of de strijd tegen het witwassen. Zij zouden er kunnen toe leiden dat op termijn het nut wordt bestudeerd van de instrumenten van het overheidsbeleid, ongeacht of het gaat om wetgevingsinstrumenten of niet.
33. Om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van de Raad inzake kansspelen en weddenschappen tot een goed resultaat leiden, en om rekening te houden met de problematieken van het overheidsbeleid die in dit rapport zijn vastgesteld, is een actieve deelname van de Commissie belangrijk. Na het denkwerk dat in de Raad en in de andere instellingen van de Europese Unie is verricht zijn nu **grondige studies en grondig overleg nodig en, te geleger tijd, voorstellen van de Commissie om de verdere koers te bepalen.**

V. CONCLUSIE

34. Gelet op de uitvoerige en constructieve gedachtewisselingen van de delegaties in de Groep vestiging en diensten, was het voorzitterschap van mening dat de besprekingen over de hierna toegelichte vraagstukken moeten worden voortgezet.
35. De Raad (Concurrentievermogen) wordt verzocht:
- § nota te nemen van dit verslag van het voorzitterschap over de stand van de besprekingen;
 - § zijn voorbereidende instanties de opdracht te geven de besprekingen over deze vraagstukken voort te zetten.

SAMENVATTING VAN DE ANTWOORDEN VAN DE DELEGATIES OP DE VRAGENLIJST

Algemene opmerkingen

1. Bijna alle delegaties hebben, vaak zeer uitvoerig, de vragenlijst van het voorzitterschap beantwoord⁷. Daardoor krijgen de delegaties een algemeen overzicht over het juridisch kader en het gevoerde beleid inzake kansspelen en weddenschappen in alle lidstaten. Dit zorgt voor een aanvulling van de reeds beschikbare gegevens⁸.
2. Vooraf dient te worden geconstateerd dat weliswaar allerlei soorten gokspelen voorhanden zijn in alle lidstaten, maar dat de begripsomschrijvingen kunnen verschillen. In sommige lidstaten met name zijn kansspelen en weddenschappen twee verschillende begrippen, die elkaar soms zelfs uitsluiten, terwijl voor andere lidstaten de weddenschappen een vorm van kansspelen zijn. Een grondige bespreking over dit onderwerp zal verduidelijking kunnen brengen, maar het voorzitterschap wenste in dit stadium voor de ruimste betekenis te kiezen en alle kansspelen en weddenschappen te bestuderen.
3. Voorts heeft meer dan een derde van de lidstaten aangegeven dat zij begonnen zijn aan een ingrijpende hervorming van hun nationale wetgeving of dit overwegen, onder meer om in te spelen op de ontwikkeling van het aanbod van kansspelen op Internet of om het toezicht te verscherpen (Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Finland, Frankrijk Hongarije, Ierland, Italië, Polen, Roemenië, Zweden). Andere lidstaten zijn onlangs tot een hervorming overgegaan (Duitsland, Italië, Letland, Verenigd Koninkrijk en in 2002, Malta).

⁷ Deze samenvatting is gebaseerd op de 26 bijdragen die zijn ontvangen van alle lidstaten, met uitzondering van Spanje. Er wordt geen rekening gehouden met bepaalde specifieke lokale regelingen.

⁸ Zie met name het verslag van het Institut Suisse de droit comparé, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report*, 14 juni 2006.

4. Met name op basis van morele, levensbeschouwelijke en culturele overwegingen, hebben de lidstaten eigen organisatiemodellen voor de sector van de kansspelen en weddenschappen ontwikkeld. Zij hebben uiteenlopende regels opgesteld inzake de toegestane weddenschappen en kansspelen en betreffende de ordening van de markt en de exploitanten met een vergunning.

- Soorten toegestane kansspelen en weddenschappen

5. In alle lidstaten bestaat er specifieke wetgeving voor de sector kansspelen of weddenschappen. Velen lidstaten hanteren daarbij het algemene beginsel van een verbod van kansspelen en weddenschappen, tenzij daar een vergunning voor is verleend (Oostenrijk, België, Cyprus, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slowakije, Verenigd Koninkrijk). In de andere lidstaten geldt een dergelijk principieel verbod echter niet.
6. De casino's en de speelautomaten, zoals de gokautomaten, zijn de sectoren die de strengste restricties kennen. Soms zijn die activiteiten verboden (Cyprus en Ierland wat betreft de casino's; Estland, Griekenland, Frankrijk, Luxemburg en Portugal voor wat betreft de gokautomaten buiten de casino's). Het vaakst gelden voor de vestiging van casino's en in mindere mate voor de speelautomaten nauwkeurige regels die erop gericht zijn hun aantal te beperken.
7. Alle lidstaten staan tenminste een aantal vormen van weddenschappen toe. Er gelden echter vaak specifieke beperkingen naargelang van hun modaliteiten en doel. Sommige lidstaten staan weddenschappen toe op alle soorten evenementen, op voorwaarde dat geen van de deelnemers het resultaat ervan kan beïnvloeden, maar andere lidstaten staan alleen weddenschappen op sportevenementen toe (Oostenrijk, België, Duitsland, Estland, Frankrijk,

Hongarije, Luxemburg, Nederland en Portugal), en een aantal onder hen alleen op de wedstrijduitslagen. De weddenschappen tijdens de wedstrijd ("live-betting") zijn verboden in zes lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Nederland en Portugal). Die regels gelden eveneens voor de weddenschappen op paardenrennen, onder bepaalde voorbehouden: vier lidstaten staan alleen de organisatie van totalisatoren toe (Griekenland, Frankrijk, Nederland en Portugal).

8. Loterijspelen bestaan in alle lidstaten. Voor bingo's geldt echter een specifieke juridische regeling die deze spelen toestaat en reguleert in bijna de helft onder hen (Tsjechische Republiek, Denemarken, Finland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Zweden, Verenigd Koninkrijk).
9. De soorten kansspelen en weddenschappen die toegestaan zijn in de verschillende lidstaten, zijn veelal ook online toegestaan. De toestemmingen, vergunningen of concessies die worden verleend gelden over het algemeen ongeacht of het gaat om fysieke spelen dan wel om hun niet-materiële variant. Toch geldt in verschillende lidstaten voor internetspelen een algemeen verbod (Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Nederland, Polen⁹) terwijl andere specifieke beperkingen opleggen voor internetspelen, en met name online casino-spelen en gokautomaten verbieden (België, Frankrijk, Finland, Hongarije, Litouwen, Portugal, Slowakije). Een lidstaat geeft vergunningen af die specifiek bestemd zijn om diensten via Internet aan te bieden (Malta).

- Structuur van de markt en vergunninghoudende exploitanten

10. In een zeer grote meerderheid van gevallen, verschillen de regels voor de structuur van de markt naar gelang van de spelen die zijn toegestaan. Slechts drie staten onderwerpen alle onderdelen van het spel aan dezelfde regels (Letland, Malta en Roemenië).

⁹ Waar overeenkomstig de reglementering over kansspelen en totalisatoren, dergelijke spelen alleen mogen worden aangeboden in speelhallen, verkooppunten van totalisatoren en gokautomaten met lage inzet.

11. Wat loterijen betreft heeft bijna tweederde van de lidstaten een systeem ingesteld van monopolies of exclusieve rechten voor publieke exploitanten, particuliere exploitanten zonder winstoogmerk of waarop de overheid directe controle uitoefent. Deze regeling sluit in de meeste gevallen niet uit dat de specifieke regels bestaan voor lokale en traditionele loterijen. Wanneer loterijen een segment vormen waar concurrentie bestaat, gelden er regels voor het verkrijgen van vergunningen en soortgelijke regelingen als voor weddenschappen, of voor casinospelen en gokautomaten (Oostenrijk, Cyprus, Tsjechische Republiek, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Roemenië, Verenigd Koninkrijk).
12. Er is meer verschil tussen de lidstaten waar het gaat om sport- en paardenweddenschappen. In meer dan de helft van de lidstaten, staat dit segment open voor concurrentie (Oostenrijk, België, Cyprus (behalve paardenweddenschappen), Tsjechische Republiek, Duitsland (behalve sportweddenschappen), Estland, Hongarije (behalve sportweddenschappen volgens het totalisator-principe), Ierland (behalve totalisatoren), Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Verenigd Koninkrijk). De exploitanten moeten vooraf een vergunning, concessie of toestemming verkrijgen en zijn daartoe in de meeste lidstaten onderworpen aan toezicht om hun eerlijkheid of hun financiële levensvatbaarheid te garanderen. Wanneer exclusieve rechten zijn verleend, zijn de betrokken exploitanten organen die door de staat worden gecontroleerd en/of geen winstoogmerk hebben.
13. Wat casino's betreft: wanneer deze niet verboden zijn, zijn veelal restrictieve regels opgelegd, ofwel door hun aantal te beperken, of door strenge regels te stellen betreffende hun vestiging (minimaal aantal inwoners, specifieke ligging van de stad). In de meeste lidstaten is voor het openen van een casino een voorafgaande vergunning nodig die wordt afgegeven door een nationale of lokale overheidsinstantie. In zeven lidstaten kan alleen een publieke of streng door de overheid gecontroleerde exploitant een casino uitbaten (Duitsland, Griekenland, Finland, Hongarije, Nederland, Zweden, Slovenië).

14. Veelal bestaat de mogelijkheid om andere kansspelen aan te bieden buiten de casino's, met name gokautomaten (behalve in Griekenland, Frankrijk, Luxemburg en Portugal). Voor die kansspelen geldt over het algemeen dat een vergunning of toestemming moet worden verleend. De toepasselijke regels blijken echter soepeler dan die voor de casino's, met name omdat de bedragen die kunnen worden ingezet lager zijn.

Regeling van de sector kansspelen en weddenschappen

15. In de lidstaten in hun geheel, gelden bij de regeling van de sector kansspelen en weddenschappen en randvoorwaarden, die echter verschillen op grond van met name de nationale tradities, de mate van openstelling van de sector of de nadere regels voor de toegang van de exploitanten tot de markt.
16. Vaak zijn specifieke en onafhankelijke regulerende instanties ingesteld. Vier lidstaten hebben bijvoorbeeld een of meer onafhankelijke instanties (België (behalve voor de Nationale Loterij) Litouwen, Malta, Verenigd Koninkrijk). Die organen zijn belast met het onderzoek en de toekenning van vergunningen aan exploitanten, met de controle van de naleving ervan, in voorkomend geval met het instellen van de nodige procedures bij schending van de opgelegde verplichtingen (bestuurlijke sanctie die kan bestaan in de intrekking van de vergunning of een beroep op de rechter).
17. In de andere lidstaten, zijn één of meer ministeries belast met de regulering van of het toezicht op de sector, in nauwe samenwerking met de justitiële en politieke instanties van de staat. De verantwoordelijkheid berust meestal bij de minister die belast is met Financiën, maar kan de exclusieve of aanvullende bevoegdheid naargelang van het geval ook bij de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Landbouw, Economie en Sociale Zaken liggen. Negen lidstaten beschikken bij de verantwoordelijke ministeries over een specifieke structuur voor kansspelen (Bulgarije, Denemarken, Griekenland, Italië, Letland, Nederland, Roemenië, Zweden en Slovenië). Voorts houdt in die staten de administratieve instantie meestal streng toezicht op de activiteiten van exploitanten die exclusieve rechten hebben.

18. De lokale autoriteiten beschikken in vele lidstaten ook over bevoegdheden met name wat betreft casino's en gokautomaten die buiten de casino's zijn opgesteld. Over het algemeen zijn zij belast met het verlenen van toestemmingen en vergunningen of worden zij geconsulteerd voordat die toestemmingen of vergunningen worden verleend.

Grensoverschrijdende kansspelen en weddenschappen

19. Om het aanbod op hun nationaal grondgebied te controleren, hebben de lidstaten vaak specifieke restricties opgelegd inzake grensoverschrijdende kansspelen en weddenschappen door exploitanten waaraan zij toestemmingen, vergunningen of concessies verlenen. Twee lidstaten bepalen uitdrukkelijk dat de verleende toestemmingen, vergunningen en concessies alleen geldig zijn op hun nationaal grondgebied (Oostenrijk, Duitsland). Meestal is er echter geen dergelijke expliciete regel. De vergunninghoudende exploitanten kunnen dan kansspelen en weddenschappen in andere lidstaten aanbieden, mits hun staat van vestiging daar in het kader van het toezicht die hij op hun activiteit uitoefent geen bezwaar tegen maakt. Voorts is tussen twee lidstaten (Griekenland en Cyprus) een samenwerkingsakkoord gesloten waarbij het onderdanen van laatstgenoemd land onder bepaalde voorwaarden toegestaan is fysieke kansspelen te gebruiken die worden aangeboden door exploitanten die uit het eerstgenoemde land afkomstig zijn.
20. Wat betreft de mogelijkheid voor een in de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte gevestigde aanbieder, om kansspelen aan te bieden op het grondgebied van een andere lidstaat, verschilt de situatie naargelang van de gekozen organisatievormen. In de lidstaten die een monopolie of exclusieve rechten toegekend hebben, worden die beschouwd als een obstakel voor de gelijktijdige uitoefening van die activiteit door een kansspel-aanbieder die in een andere lidstaat gevestigd is. Omgekeerd, wanneer de lidstaat verschillende exploitanten toestaat om hun activiteiten uit te oefenen, mits zij over een vergunning of toestemming beschikken, kunnen exploitanten die afkomstig zijn van een andere lidstaat vaak om verlening van een vergunning of toestemming verzoeken.

21. Alle lidstaten erkennen het specifieke karakter van kansspelen en weddenschappen, met name wegens de bijbehorende risico's. Daartoe zien zij er speciaal op toe dat het uitoefenen van die activiteit te verenigen valt met de bescherming van de openbare orde, de maatschappelijke orde en de consumenten.

- Bescherming van de openbare orde

22. De bestrijding van criminaliteit, fraude en witwassen van geld is een prioriteit voor alle lidstaten. Zij passen in dit verband gemeenschappelijke, internationale of communautaire regels toe.

23. Afgezien van die algemene regels, hebben sommige lidstaten specifieke regels en regelingen vastgesteld: uitbreiding van de verplichtingen die voortvloeien uit de antiwitwasrichtlijn van de casino's tot andere kansspelvormen (Griekenland, Frankrijk, Italië, Malta, Slovenië) of door aanscherping van de verplichtingen tot aangifte van transacties boven een bepaald bedrag (Oostenrijk, België, Frankrijk, litho, Polen, Portugal); specifieke verplichtingen om aan de administratieve instanties de informatie betreffende de verrichte transacties te verstrekken (Tsjechische Republiek, Letland, Malta, Slovenië, Verenigd Koninkrijk), en waarbij toezicht in real time mogelijk is (Finland, Italië, Malta).

24. Om fraude te voorkomen is het organisatoren van sportevenementen in vele lidstaten verboden om enig belang te hebben bij weddenschappen (Bulgarije, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Portugal, Roemenië, Slovenië).

- Bescherming van de maatschappelijke orde

25. In de hele Europese Unie, maken de risico's op kansspelverslaving de bescherming van de maatschappelijke orde tot een belangrijke doelstelling. De kwetsbaarste bevolkingsgroepen krijgen bijzondere aandacht. Zo geldt in alle lidstaten een verbod voor minderjarigen om aan alle of bepaalde kansspelen deel te nemen, met name aan de meest verslavende (casino's, gokautomaten). Sommige lidstaten breiden die bescherming uit tot kwetsbare personen (Oostenrijk, België, Bulgarije, Frankrijk, Malta, Nederland, Portugal, Slovenië, Verenigd Koninkrijk), via bijvoorbeeld het opstellen van een lijst van personen voor wie een verbod op kansspelen geldt. De inschrijving op deze lijst kan worden opgelegd, dan wel door de betrokkenen zelf worden aangevraagd. Gekoppeld daaraan is de verplichting om de identiteit te controleren van spelers bij de ingang van casino's en speelhallen (Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland (voor de casino's), Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland (voor de casino's), Letland, Malta, Nederland, Polen (voor de casino's), Portugal, Zweden, Slovenië, Verenigd Koninkrijk).
26. Voorts zijn de volgende maatregelen uitgevoerd : afbakening van zones waarin geen spelen mogen worden aangeboden, zoals in de nabijheid van scholen (Oostenrijk, België, Litouwen, Polen, Portugal); beperking van het bedrag van de inzet of de winst (Oostenrijk, België, Duitsland, Denemarken, Griekenland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Nederland, Polen, Zweden, Slovenië, Verenigd Koninkrijk); verbod van spelen op krediet (België, Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Litouwen, Portugal).
27. Bijzondere aandacht gaat ook uit naar reclame. Een meerderheid van lidstaten heeft specifieke regels ingesteld tot beperking van reclame voor kansspelen en/of houdende de verplichting tot voorlichting over de gevaren van die activiteit (België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Denemarken, Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Letland, Polen, Zweden) of overweegt zij de instelling daarvan (Finland). In andere lidstaten vloeien die restricties voort uit gedragscodes (Oostenrijk, Malta, Nederland, Portugal, Verenigd Koninkrijk).

- Bescherming van de consumenten

28. Ter bescherming van de consumenten te hebben de lidstaten regels opgesteld die het mogelijk maken de betrouwbaarheid van de kansspelen en de eerlijkheid van de exploitanten te garanderen. Afgezien van de communautaire bepalingen ter zake, zijn meer specifieke regelingen ten uitvoer gelegd : identificatie en/of controle van de eigenaars van particuliere bedrijven die om een vergunning of toestemming verzoeken (Oostenrijk, België, Duitsland, Denemarken, Estland, Frankrijk, Ierland, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Polen, Portugal, Slovenië, Verenigd Koninkrijk); verlenen van toestemming aan leidinggevenden en/of personeel van de speelhuizen (Oostenrijk, België, Griekenland, Frankrijk, Litouwen, Malta, Portugal, Slovenië, Verenigd Koninkrijk), controle van de speelapparatuur (België, Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Griekenland, Frankrijk, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Verenigd Koninkrijk).
29. In een meerderheid van lidstaten geldt trouwens een specifieke beperking van de bedragen die gemiddeld gewonnen worden, om de spelers te beschermen tegen de aantrekkingskracht van het spel (Frankrijk), of om te garanderen dat de gewonnen bedragen in billijke verhouding staan tot de inzet ((België, Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Finland, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Zweden, Slovenië).

Financiering van de activiteiten van algemeen belang en belastingen

30. In vrijwel alle lidstaten is een aanzienlijk deel van de opbrengst, dan wel de totale opbrengst van kansspelen en weddenschappen rechtstreeks of via de rijksbegroting bestemd voor bepaalde activiteiten van algemeen belang. De betreffende bedragen kunnen afhankelijk van de totale inzet zeer aanzienlijk zijn; zij vertegenwoordigen meestal 10% van de bruto-opbrengst van de spelen ¹⁰ of in sommige lidstaten en voor alle of een deel van de Spelen, 10% of meer van de ingezette bedragen (België, Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Finland, Nederland, Polen, Portugal).

¹⁰ Het totale bedrag van de bruto-opbrengst in de hele Europese Unie werd voor 2003 geraamd op 51,5 miljard euro (bron: rapport van het voornoemde Institut Suisse de droit comparé).

31. De definitieve bestemming van die bedragen hangt af van de nationale morele, levensbeschouwelijke en culturele tradities. Toch kan in een grote meerderheid van lidstaten worden geconstateerd dat die opbrengsten grotendeels ten goede komen aan sociale, charitatieve of humanitaire initiatieven. Bovendien is in vele wetgevingen bepaald dat een deel van de bedragen die met name afkomstig zijn sport- en paardenwedenschappen terugvloeien naar de (paarden)sport (Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Denemarken, Griekenland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië, Verenigd Koninkrijk,). Is andere lidstaten kunnen die bedragen worden bestemd voor culturele of educatieve activiteiten (België, Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Griekenland, Finland, Frankrijk, Italië, Polen, Verenigd Koninkrijk) of voor het toerisme (Slovenië).
32. Wat belastingen ¹¹ betreft, gelden voor kansspelen en wedenschappen over het algemeen specifieke belastingregels. Weinig lidstaten passen echter een hetzelfde tarief voor de hele sector toe (Letland, Nederland). Wanneer in verschillende tarieven is voorzien, verschillen die naargelang van het soort spel of wedenschap. Daarbij maakt het meestal niet uit of het al dan niet om online spelen gaat.
33. De belasting wordt meestal geheven op de bruto opbrengst van de spelen of op de ingezette bedragen. Een vast tarief komt het meest voor, maar verschillende lidstaten passen progressieve tarieven toe. Voorts moeten de exploitanten in bepaalde lidstaten rechten betalen om toegang tot de markt te krijgen, die verbonden zijn aan het verlenen van een vergunning of toestemming (Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Litouwen, Letland, Malta, Nederland, Roemenië, Slovenië, Verenigd Koninkrijk).

¹¹ Verschillende lidstaten die vonden dat dit thema tot de bevoegdheid van de Raad Ecofin behoort, hebben die vraag niet beantwoord.

34. In alle lidstaten is de bestrijding van illegale kansspelen, ongeacht of het om fysieke dan wel online spelen, een opdracht van de politiediensten of in voorkomend geval van gespecialiseerde diensten. Bij niet-naleving van de verplichtingen gelden er over het algemeen administratieve straffen voor de vergunninghoudende exploitanten. Voorts bestaan er in verschillende lidstaten strafrechtelijke sancties. Met name ten aanzien van exploitanten die hun activiteit zonder vergunning op het nationale grondgebied uitoefenen.
35. In vele lidstaten, met name wanneer die online spelen verbieden of de toegang tot hun markt aan specifieke voorwaarden onderwerpen, vormt de bestrijding van als illegaal beschouwde kansspelen op internet nu een belangrijke doelstelling. Er is gewag gemaakt van nieuwe instrumenten waar internetaanbieders en financiële instellingen bij betrokken zijn.
36. Wat de financiële instellingen betreft, hebben sommige lidstaten besloten of zich vorgenommen een verplichting in te stellen om banktransacties met niet toegestane sites te blokkeren (België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Litouwen, Nederland).
37. Ook de internetaanbieders zijn hierbij betrokken of zouden hierbij betrokken worden na afloop van de lopende bezinning. De volgende maatregelen worden overwogen: verplichting tot informatie van de gebruikers bij het bereiken van een illegale site (België, Estland, Frankrijk, Nederland); blokkeren van de toegang tot die sites (Duitsland, Estland, Finland, Italië).
-