



Straatsburg, 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een breed Europees kader voor onlinegokken

{SWD(2012) 345 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	3
2.	Belangrijkste problemen en voorgestelde aanpak	5
2.1.	Verenigbaarheid van de nationale regelgevingskaders met het EU-recht.....	5
2.2.	Versterking van het toezicht, de administratieve samenwerking en een efficiënte handhaving	7
2.2.1.	Instelling van een passend toezicht en een passende controle in de lidstaten....	8
2.2.2.	Bevordering van grensoverschrijdende administratieve samenwerking.....	8
2.2.3.	Zorgen voor een efficiënte handhaving op nationaal niveau	9
2.3.	Bescherming van consumenten en burgers	10
2.3.1.	Werken aan een hoog beschermingsniveau in de EU	11
2.3.2.	Bescherming van minderjarigen.....	12
2.3.3.	Bevordering van verantwoorde reclame	12
2.3.4.	Voorkoming van probleemgokken en gokverslaving	12
2.4.	Voorkoming van fraude en het witwassen van geld.....	14
2.4.1.	Uitbreiding van antiwitwasmaatregelen.....	15
2.4.2.	Bestrijding van identiteitsdiefstal en andere vormen van cybercriminaliteit...	15
2.4.3.	Waarborging van de veiligheid van gokapparatuur	16
2.5.	Waarborging van de integriteit van sport en voorkoming van wedstrijdvervalsing	16
2.5.1.	Bevordering van samenwerking tussen belanghebbenden.....	17
2.5.2.	Uitwerking van maatregelen tegen wedstrijdvervalsing	17
2.5.3.	Wedstrijdvervalsing afdoende tegengaan.....	17
2.5.4.	Bevordering van internationale samenwerking.....	18
3.	Conclusies.....	18

1. INLEIDING

Onlinegokken¹ is met jaarlijkse groeicijfers van bijna 15 % een snel groeiende dienstenactiviteit in de EU². In 2015 zal de jaaromzet naar verwachting zo'n 13 miljard EUR bedragen, tegen 9,3 miljard EUR in 2011. Dat is een groei van in totaal bijna 40 procent³. Het economisch belang van de EU-sector blijkt ook uit de hoge mate van innovatie die zich daarin voltrekt, en uit de stijging van de belastingontvangsten die in de lidstaten worden gegenereerd.

De snelle ontwikkeling van onlinetechnologieën in de laatste jaren heeft het gemakkelijker gemaakt om gokdiensten op afstand en via uiteenlopende distributiekkanalen te verlenen. Tot die distributiekkanalen behoren internet en middelen voor elektronische communicatie en communicatie op afstand, zoals mobiele telefonie en digitale televisie. In een onlineomgeving kunnen exploitanten van gokwebsites in de EU opereren zonder enige vorm van controle door toezichthouders in de EU. Europese consumenten gaan ook over de grens op zoek naar onlinegokdiensten die, wanneer deze niet naar behoren zijn gereguleerd, aanzienlijke risico's kunnen meebrengen. Door het uitgebreide aanbod aan en de toenemende vraag naar onlinegokdiensten wordt de implementatie van publieke beleidsdoelstellingen op nationaal, internationaal en EU-niveau op een aantal punten bemoeilijkt.

In 2011 heeft de Commissie het groenboek over onlinegokken op de interne markt aangenomen⁴. Via de openbare raadpleging in het kader van dit groenboek heeft zij geprobeerd om zich een volledig beeld van de bestaande situatie te vormen, de uitwisseling van informatie over best practices tussen lidstaten te bevorderen en te bepalen hoe de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor gokken - rekening houdend met hun publieke beleidsdoelstellingen en zonder de interne markt te ondermijnen - naast elkaar kunnen bestaan en of er misschien concrete acties op EU-niveau nodig zijn die voor meer samenhang zorgen. De reacties op de raadpleging lopen uiteen qua inhoud en wat de voor EU-initiatieven wenselijk geachte instrumenten betreft. Al met al lijkt het op dit moment niet aangewezen om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen. Wel werd door vrijwel iedereen aangedrongen op beleidsactie op EU-niveau. Ook kon op basis van de reacties duidelijk worden bepaald wat de prioritaire gebieden zijn waarop actie nodig is.

In de voorliggende mededeling en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie⁵ wordt ingegaan op de belangrijkste problemen die het naast elkaar bestaan van

¹ De term "onlinegokken" heeft betrekking op allerlei gokdiensten en distributiekkanalen. Zie hoofdstuk 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een overzicht en bespreking van de definities.

² Voor 2011 worden de jaarinkomsten van de totale gokmarkt in de EU geraamd op zo'n 84,9 miljard EUR, met jaarlijkse groeicijfers van ongeveer 3 %. In de periode 2008-2011 steeg de omzet op goklocaties aan land met circa 8,3 %.

³ H2 Gambling Capital (gaming and betting consultancy).

⁴ Groenboek over onlinegokken op de interne markt (COM(2011) 128 definitief).

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie nr. .

verschillende regelgevingskaders binnen de interne markt met zich meebrengt. Ook worden voorstellen gedaan om deze problemen via acties op zowel nationaal als EU-niveau aan te pakken. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat uitgebreidere informatie over de resultaten van de analyse van de reacties op het groenboek en over de in dit actieplan voorgestelde initiatieven, alsook de desbetreffende gegevens. De Commissie baseert zich in haar voorstellen voor een aanpak van het brede scala aan problemen rond onlinegokken mede op de best practices in de EU en de lidstaten.

Gezien de ontwikkelingen rond het aanbieden en promoten van onlinegokdiensten in de EU is meer duidelijkheid nodig. In deze mededeling wordt voor allerlei problemen een combinatie van initiatieven en relevante maatregelen voorgesteld. Doel is om de rechtszekerheid te vergroten en tot beleid te komen dat op beschikbare en gefundeerde informatie berust. Met deze acties worden het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig in acht genomen en moeten de problemen in de EU op de volgende vijf prioritaire gebieden worden aangepakt:

- verenigbaarheid van de nationale regelgevingskaders met het EU-recht;
- versterking van de administratieve samenwerking en een efficiënte handhaving;
- bescherming van consumenten, burgers en minderjarigen⁶ en andere kwetsbare groepen;
- voorkoming van fraude en het witwassen van geld;
- waarborging van de integriteit van sport en voorkoming van wedstrijdvervalsing.

In de voorgestelde acties ligt de nadruk op onlinegokdiensten en de problematiek rond het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), zulks in het licht van de groei van onlinegokken in de EU en van het ruime grensoverschrijdende aanbod aan onlinegokdiensten. Een aantal acties heeft echter ook betrekking op offlinegokdiensten⁷.

Tot slot reageert de Commissie met deze mededeling op de conclusies van de Raad betreffende het kader voor gokken en weddenschappen in de lidstaten van de EU⁸, op een reeks voortgangsverslagen van het voorzitterschap⁹, op de resolutie van het Europees Parlement over onlinegokken op de interne markt¹⁰ en op het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹¹.

⁶ Met minderjarigen worden in deze mededeling "kinderen" bedoeld. Overeenkomstig artikel 1 van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind wordt iedereen die jonger is dan 18 jaar, tot deze categorie gerekend. In een aantal lidstaten vallen ook jonge volwassenen onder de regels die speciaal voor kinderen gelden.

⁷ Alle acties die de Commissie in het voorliggende document voorstelt, sluiten aan op en zijn verenigbaar met het huidige meerjarig financieel kader.

⁸ Conclusies van de 3057e Raad Concurrentievermogen van 10 december 2010 te Brussel over het kader voor kansspelen en weddenschappen in de lidstaten van de Europese Unie.

⁹ Voortgangsverslagen van het voorzitterschap over het kader voor kansspelen en weddenschappen in de lidstaten van de Europese Unie (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ EESC 1581/2011 - INT/579.

2. BELANGRIJKSTE PROBLEMEN EN VOORGESTELDE AANPAK

Hoewel de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van hun beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau, moeten de nationale regelgevingskaders wel in overeenstemming zijn met het EU-recht en de internemarktbeginselen en -regelgeving. De verenigbaarheid van het nationale recht met het Verdrag is derhalve een eerste vereiste voor een succesvol EU-beleid inzake onlinegokken.

Vanwege de aard van de problemen die uit de opkomst van het onlinegokken voortvloeien, en de gevolgen ervan voor elke lidstaat, kunnen de lidstaten deze problemen niet alleen oplossen, noch ieder voor zich voorzien in een naar behoren gereguleerd en voldoende veilig aanbod aan onlinegokdiensten. De acties van de Commissie inzake administratieve samenwerking zullen de lidstaten helpen om een beter inzicht te krijgen in elkaars regelgevingskaders, informatie over best practices uit te wisselen en de aanpak van gemeenschappelijke problemen beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast zal een nauwere, langdurige samenwerking tussen de lidstaten de EU beter in staat stellen tot een doeltreffendere aanpak van de internationale dimensie van onlinegokken.

Een betere bescherming van consumenten en een beter regelgevingsklimaat zijn in het belang van alle lidstaten en belanghebbenden. De ontwikkeling van een aantrekkelijk scala aan legale gokmogelijkheden is ook van essentieel belang om consumenten ervan te weerhouden om niet-gereguleerde sites te bezoeken. Daarom moet actie op EU-niveau zijn gericht op een adequate bescherming van alle burgers in Europa binnen een evenwichtig gereguleerde omgeving. In het licht daarvan stelt de Commissie voor om samen met de lidstaten specifieke acties te ondernemen die erop zijn gericht om alle Europese consumenten en burgers, inclusief kinderen en kwetsbare groepen, in alle lidstaten een gemeenschappelijke en hoge mate van bescherming te bieden. De voorgestelde acties zijn bedoeld om de risico's van ongereguleerde markten en het gevaar van georganiseerde criminaliteit, zoals fraude en het manipuleren van evenementen, weg te nemen.

Al met al wordt verwacht dat de initiatieven bijdragen aan een beter regelgevingskader voor onlinegokdiensten in de EU en de weg effenen voor meer samenwerking tussen de toezichthoudende instanties van de lidstaten.

De Commissie zal:

- in 2012 een deskundigengroep voor de gokproblematiek oprichten. Deze zal bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en gaat ervaringen en informatie over goede werkwijzen uitwisselen, alsmede adviezen verlenen en expertise inbrengen bij de voorbereiding van EU-initiatieven.

2.1. Verenigbaarheid van de nationale regelgevingskaders met het EU-recht

De regulering van onlinegokken loopt van lidstaat tot lidstaat nogal sterk uiteen. Slechts een paar lidstaten verbieden het aanbieden van kansspelen op internet. Dat verbod geldt dan voor alle of voor bepaalde categorieën kansspelen, zoals poker en casinospelen. In sommige

Europese jurisdicties bestaat een wettelijk monopolie op het aanbieden van onlinegokdiensten. Die monopolies zijn hetzij in handen van een openbare exploitant die onder overheidstoezicht staat, of van een particuliere exploitant op basis van een exclusief recht. Een groeiend aantal lidstaten heeft echter een vergunningstelsel opgezet, waardoor meer dan één exploitant op de markt diensten kan aanbieden.

In reactie op de sociale, technologische en regelgevingsontwikkelingen heeft een aanzienlijk aantal lidstaten zijn gokwetgeving onlangs herzien om rekening te houden met nieuwe vormen van gokdiensten. Deze wijzigingen hebben in de afgelopen paar jaar geleid tot een stijging van het aanbod aan gokdiensten van exploitanten die in een EU-lidstaat actief mogen zijn, en tot duidelijke verschillen in nationale regelgeving. Ook is een grensoverschrijdend aanbod tot ontwikkeling gekomen dat vaak niet is toegestaan krachtens de nationale regelgeving van de ontvangende lidstaat. Bij de nationale rechtbanken zijn zaken aanhangig gemaakt waarin het gaat om de vraag of deze nationale regelgeving verenigbaar is met het Verdrag, en aan het Europees Hof van Justitie (EHvJ) zijn prejudiciële vragen gesteld over de uitleg van EU-recht.

De nationale regelgevingssystemen moeten het EU-recht eerbiedigen. In een reeks arresten heeft het EHvJ algemene richtsnoeren voor de uitleg van de fundamentele vrijheden van de interne markt op het terrein van (online)gokken gegeven waarbij rekening is gehouden met het bijzondere karakter van gokactiviteiten. Aan de hand daarvan kunnen de nationale rechters beoordelen onder welke omstandigheden nationale gokwetten restrictief mogen zijn om redenen van algemeen belang.

Het EHvJ heeft bevestigd dat het aanbieden en gebruikmaken van grensoverschrijdende gokdiensten een economische activiteit is die onder de fundamentele vrijheden van het VWEU valt. Met name artikel 56 VWEU verbiedt het stellen van beperkingen aan de vrijheid om diensten te verlenen aan ontvangers in andere lidstaten. Nationale regels die de verlening van gokdiensten verbieden terwijl diezelfde gokdiensten in een andere lidstaat wél zijn toegestaan, zijn aangemerkt als een beperking van de vrijheid van nationale ingezetenen om via het internet gokdiensten te ontvangen die in andere lidstaten worden aangeboden. Ze beperken ook de vrijheid van in een andere lidstaat gevestigde exploitanten om dergelijke diensten te verlenen.

De lidstaten mogen echter beperkingen stellen aan het grensoverschrijdende aanbod van bepaalde of van alle categorieën onlinegokdiensten door zich te beroepen op doelstellingen van algemeen belang die daartegen bescherming moeten bieden. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om doelstellingen in verband met consumentenbescherming, en met name het voorkomen van probleemgokken en de bescherming van minderjarigen, en om de voorkoming van misdad en fraude. Hoewel de betreffende lidstaten gewoonlijk legitieme redenen aanvoeren voor het beperken van grensoverschrijdende gokdiensten, dienen zij wél de geschiktheid en noodzaak van beperkende maatregelen aan te tonen. Met name moeten zij aantonen dat het bestaande probleem een risico vormt voor de doelstelling van algemeen belang en dat het regelgevingssysteem consistent is. Voorts moeten de lidstaten aantonen dat de vrijelijk door hen gekozen doelstellingen van algemeen belang coherent en stelselmatig

worden nagestreefd. Zij mogen geen maatregelen nemen, faciliteren of gedogen die tegen deze doelstellingen indruisen.

In de afgelopen jaren heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen een fors aantal lidstaten. Het onderzoek loopt nog. Ook zijn tal van klachten ontvangen over gokbeleid dat in strijd zou zijn met artikel 49 en/of artikel 56 VWEU. Bij de beoordeling van de nationale wetgeving die de Commissie op dit moment in verband met de lopende inbreukzaken en klachten verricht, maakt zij gebruik van het uitgebreide feitenmateriaal dat verzameld is bij de raadpleging die heeft plaatsgevonden in het kader van het groenboek, en baseert zij zich tevens op de meest recente jurisprudentie van het EHvJ. In deze beoordeling wordt met name gekeken of het nationale gokbeleid, en vooral de regelgevingsbenadering voor het online- en het offlineaanbod aan spelen die in dezelfde categorie vallen, en voor spelen met een duidelijk vergelijkbaar fraude- en/of consumentenbeschermingsrisico consistent is. Ook wordt gekeken of de vergunningsstelsels transparant en niet-discriminerend zijn en of de vergunningsvoorwaarden evenredig zijn.

Tegelijk met de vaststelling van deze mededeling verzoekt de Commissie de betrokken lidstaten om informatie te verstrekken over de meest recente ontwikkelingen in hun gokwetgeving. De lidstaten waartegen een inbreukprocedure loopt of een klacht is ingediend, zal worden gevraagd om met juridische en feitelijke (actuele) informatie te komen zodat de Commissie haar toetsing van de regels op de verenigbaarheid ervan met het EU-recht kan afronden.

De Commissie zal zo nodig ingrijpen en de desbetreffende Verdragsbepalingen handhaven mocht nationale regelgeving niet in overeenstemming blijken met het EU-recht. Daarbij zal zij zich mede baseren op de meest recente jurisprudentie van het EHvJ. Voorts zal de nationale ontwerpwetgeving inzake onlinégokken nog in het kader van de zogeheten kennisgevingsprocedure¹² worden beoordeeld op de verenigbaarheid ervan met het EU-recht.

De Commissie zal:

- meer vaart zetten achter haar beoordeling van de nationale bepalingen in de lopende inbreukprocedures en klachten en zo nodig handhavingsactie ondernemen.

2.2. Versterking van het toezicht, de administratieve samenwerking en een efficiënte handhaving

Voor het welslagen van de invoering en toepassing van een gokbeleid op nationaal en EU-niveau is het nodig dat er in de lidstaten bevoegde toezichthoudende instanties zijn die samenwerken met de instanties in andere lidstaten en die gebruikmaken van alle beschikbare efficiënte handhavingsmiddelen.

¹² Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, als gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG.

Bij verscheidene initiatieven die in deze mededeling worden aangekondigd, moeten persoonsgegevens worden verwerkt. In dit verband zal de Commissie ervoor zorgen dat het EU-acquis inzake gegevensbescherming wordt nageleefd¹³. Daarvoor is met name een duidelijke omschrijving van de specifieke doelen van de gegevensverwerking vereist, zodat de gegevenskwaliteit en –minimalisering en de naleving van andere gegevensbeschermingseisen gewaarborgd zijn.

2.2.1. Instelling van een passend toezicht en een passende controle in de lidstaten

Voor een doeltreffende implementatie en handhaving van de gokregelgeving en voor een efficiënte grensoverschrijdende administratieve samenwerking zijn in elke lidstaat goed geoutilleerde toezichthoudende instanties nodig die over adequate bevoegdheden en knowhow beschikken om hun taken in een snel groeiende, op technologie gebaseerde markt te kunnen vervullen. Aangezien mogelijk niet alle toezichthoudende instanties volledig bevoegd zijn ten aanzien van de gokmarkt, moeten zij wellicht op regionaal of nationaal niveau met andere instanties samenwerken om onverkort aan de samenwerkingsverzoeken van hun tegenhangers in andere lidstaten te kunnen voldoen en aan hun verwachtingen tegemoet te komen.

2.2.2. Bevordering van grensoverschrijdende administratieve samenwerking

Een nauwere administratieve samenwerking is, gezien de huidige uitdagingen op het terrein van toezicht, absoluut noodzakelijk en is voor de lidstaten en hun toezichthouders voor het gokwezen van belang om hun regelgevings- en toezichtswerkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. Ook verbetert daardoor de kwaliteit van het door hen geleverde werk. Door praktische samenwerking raken de lidstaten beter bekend met elkaars systemen en werkwijzen en zijn zij in staat om op operationeel niveau nauwere werkrelaties te ontwikkelen. Acties ter bevordering van administratieve samenwerking moeten resulteren in een vermindering van de administratieve lasten, met name bij vergunningsprocedures en bij het toezicht op exploitanten aan wie in meerdere jurisdicties een vergunning is verleend. De certificering en normalisatie van onlinegokapparatuur kan in dit verband ook een belangrijke rol spelen.

Voor een geslaagde administratieve samenwerking is het noodzakelijk dat de terreinen waarop lidstaten om informatie kunnen verzoeken en informatie kunnen uitwisselen en waarop gemeenschappelijke acties en initiatieven kunnen worden opgezet, duidelijk worden omschreven. Voorts moet een passende structuur met een duidelijk samenwerkingsmandaat worden opgezet waarmee in de operationele behoeften van de toezichthoudende instanties kan worden voorzien. De precieze vorm waarin de samenwerking tussen nationale toezichthouders moet worden gegoten, hangt af van de soort informatie en gegevens die mag worden uitgewisseld.

¹³ Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Zie http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm voor meer informatie over de hervorming van de gegevensbescherming en over het hervormingspakket dat de Commissie daartoe op 25 januari 2012 heeft aangenomen.

In het begin zal het zwaartepunt van de samenwerking liggen op de uitwisseling van algemene informatie en best practices, waarbij kennis en ervaringen worden gedeeld en tussen de toezichthouders een vertrouwensrelatie en een gevoel van wederzijds belang ontstaan. Daarna zal de Commissie, in overleg met de lidstaten, de mogelijkheden in kaart brengen om persoonsgegevens overeenkomstig de nationale en EU-regels voor gegevensbescherming uit te wisselen. In dit verband kan het informatiesysteem voor de interne markt (IMI)¹⁴ de administratieve samenwerking tussen lidstaten vergemakkelijken.

Samenwerking binnen de EU zal niet alle problemen in verband met de onlinegokmarkt kunnen oplossen. Veel problemen hebben een grensoverschrijdend karakter en vinden hun oorsprong vaak buiten de EU. Met het oog op de coördinatie van acties en de bevordering van initiatieven die gericht zijn op landen buiten de EU, zal de Commissie in overleg met de lidstaten bepalen welke kwesties bij die landen aan de orde moeten worden gesteld. De Commissie zal proberen om de dialoog met die landen te versterken.

2.2.3. Zorgen voor een efficiënte handhaving op nationaal niveau

De lidstaten kunnen de doelstellingen van algemeen belang van hun gokbeleid alleen bereiken wanneer zij hun nationale wetgeving, die in elk geval verenigbaar moet zijn met het EU-recht, doeltreffend handhaven. Daarvoor zijn onder meer een degelijke organisatiestructuur en volledige bevoegdheden voor de nationale toezichthoudende instantie, een adequate administratieve samenwerking met andere toezichthouders en geschikte handhavingsinstrumenten vereist.

Preventieve handhaving moet het eerste contact van burgers met het aanbod aan grensoverschrijdende onlinegokdiensten die niet verenigbaar zijn met de vigerende wetgeving in de ontvangende lidstaat (ofwel "niet zijn toegestaan")¹⁵ voorkomen en ervoor zorgen dat de nationale gokregelgeving en gemeenschappelijke beginselen worden nageleefd, onder meer door educatie en voorlichting, door het verwerven van inzicht in de keuzes en het gedrag van spelers en door het stimuleren van verantwoord ondernemersgedrag. *Reactieve* handhaving, zoals het beperken van de toegang tot websites die niet-toegestane gokdiensten aanbieden of het blokkeren van betalingen tussen spelers en gokexploitanten die zonder toestemming opereren, heeft behalve voor- ook nadelen. Reactieve handhavingsmaatregelen moeten ook zorgvuldig worden getoetst aan de fundamentele rechten en vrijheden van het VWEU. Voor maatregelen die onlinetussenpersonen die als host van het illegale gokaanbod fungeren, verplichten om daartegen op te treden (het aanbod van internet halen of blokkeren voor

¹⁴ Een verordening betreffende administratieve samenwerking via het IMI (op basis van voorstel COM(2011) 522 definitief van de Commissie) zal naar verwachting in september/oktober 2012 formeel door het Europees Parlement en de Raad worden goedgekeurd. Deze verordening biedt de mogelijkheid om IMI-proefprojecten te lanceren in het kader waarvan wordt nagegaan in hoever IMI kan worden gebruikt in het kader van administratieve samenwerking op de eengemaakte markt, inclusief de uitwisseling van persoonsgegevens, mits er een rechtsgrond bestaat voor de uitwisseling van deze gegevens.

¹⁵ "Niet toegestaan" in de ontvangende lidstaat wil niet zeggen dat deze diensten niet gereguleerd zijn in de lidstaat van oorsprong of niet zijn toegestaan in een andere ontvangende lidstaat.

klanten in bepaalde lidstaten), kan wellicht meer duidelijkheid worden verschaft over de te volgen procedures. De Commissie werkt momenteel aan een horizontaal initiatief voor meldings- en actieprocedures dat de nodige duidelijkheid ter zake moet verschaffen. Voorts kan de samenwerking worden versterkt via het netwerk dat is ingesteld bij de verordening betreffende samenwerking op het gebied van de consumentenbescherming¹⁶. Deze verordening maakt grensoverschrijdende handhavingsacties mogelijk.

BELANGRIJKSTE ACTIES

De Commissie zal:

- administratieve samenwerking tussen toezichthouders voor het gokwezen bevorderen en voor eind 2013 onderzoeken welke mogelijkheden de IMI-verordening in het kader van de uitwisseling van informatie/samenwerking tussen de lidstaten biedt;
- de uitwisseling van informatie en best practices op handhavingsgebied stimuleren en de voordelen en mogelijke beperkingen van reactieve handhavingsmaatregelen, zoals het blokkeren van betalingen en het blokkeren van de toegang tot websites op EU-niveau, verkennen;
- duidelijkheid verschaffen over de meldings- en actieprocedures voor niet-toegestane inhoud die in de EU wordt gehost door onlinetussenpersonen¹⁷;
- een dialoog met derde landen over het toezicht aangaan.

De lidstaten wordt verzocht om:

- toezichthoudende instanties voor het gokwezen op te richten die over duidelijke bevoegdheden beschikken, en ervoor te zorgen dat met andere bevoegde instanties wordt samengewerkt;
- de middelen in kaart te brengen waarmee consumenten kunnen worden geïnformeerd over het beschikbare toegestane aanbod, zodat de vraag richting de legale markt kan worden gestuurd.

2.3. Bescherming van consumenten en burgers

De EU-lidstaten zijn het er min of meer over eens dat de burger moet worden beschermd, maar hun technische en regelgevingsbenaderingen om dit doel te bereiken, vertonen onderlinge verschillen. In de EU is actie nodig om 1) consumenten weg te houden van het niet-gereguleerde en potentieel schadelijke aanbod, 2) minderjarigen te beschermen door gokfaciliteiten ontoegankelijk te maken, 3) andere kwetsbare groepen te beschermen en 4) de

¹⁶ Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

¹⁷ Voor nadere informatie zie: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

ontwikkeling van gokgerelateerde stoornissen te voorkomen¹⁸. Alle burgers moeten overal op de interne markt een hoog beschermingsniveau genieten.

Hoewel de Commissie het recht van de afzonderlijke lidstaten om hun regelgevingskader voor gokdiensten zelf vast te stellen eerbiedigt, ziet zij duidelijke voordelen in de ontwikkeling van een scala aan toegestane gokmogelijkheden om consumenten af te houden van het gebruik van een ander gokaanbod. Voor exploitanten die producten mogen aanbieden, is het van belang dat deze producten aantrekkelijk genoeg zijn omdat consumenten bij gebrek aan een geloofwaardig en duurzaam aanbod ongereguleerde gokwebsites blijven bezoeken, met alle potentieel schadelijke gevolgen van dien.

2.3.1. Werken aan een hoog beschermingsniveau in de EU

Het aantal Europese consumenten dat op internet gokt, wordt geraamd op zo'n 6,84 miljoen¹⁹. In een inherent grensoverschrijdende omgeving moeten consumenten met kennis van zaken hun keuzes kunnen maken en het toegestane gokaanbod als zodanig kunnen herkennen. Vanwege de overvloed aan informatie gaan consumenten af op keurmerken²⁰. Daarom zou de Commissie graag zien dat de gegevens van de toezichhoudende instantie op een opvallende plaats op de websites van exploitanten staan vermeld. Ook zou de voorlichting aan en kennis van consumenten op dit gebied moeten verbeteren.

Een aantal lidstaten heeft ervaring met de bescherming van consumenten in een onlineomgeving. De goksector heeft zelf ook waardevolle technische expertise opgebouwd en aan een zelfreguleringsaanpak voor sociaal verantwoord gokken gewerkt. Van alle belanghebbenden zijn de nodige inspanningen vereist. Gezocht moet worden naar het juiste evenwicht waarbij maatregelen om de consument te beschermen, er niet toe mogen leiden dat spelers steeds weer op zoek gaan naar een aantrekkelijker aanbod op niet-gereguleerde sites.

Een gemeenschappelijke reeks beginselen die is uitgewerkt op EU-niveau, moet gericht zijn op de waarborging van een hoge mate van consumentenbescherming. In dit verband moet worden gedacht aan een doeltreffende en doelmatige spelersregistratie, leeftijdsverificatie en identiteitscontrole, met name bij geldtransacties, en aan toetsingen aan de werkelijkheid (accountactiviteit, waarschuwingssignalen, koppelingen naar hulplijnen), het niet mogen verstrekken van krediet, de bescherming van spelersgeld, mogelijkheden tot zelfbeperking (tijd-/geldlimiet, uitsluiting) en klantenondersteuning en een efficiënte klachtenafhandeling²¹.

De Commissie zal om te beginnen een aanbeveling opstellen over de gemeenschappelijke bescherming van consumenten.

¹⁸ Zoals probleemgokken, pathologisch gokken en excessief gokken.

¹⁹ H2 Gambling Capital.

²⁰ Een Europese consumentenagenda - Vertrouwen en groei stimuleren (COM(2012) 225 final).

²¹ Zoals voorgesteld in de voorstellen voor een richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en voor een verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen. Zie: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

2.3.2. Bescherming van minderjarigen

De bescherming van minderjarigen moet prioriteit genieten, niet in de laatste plaats omdat in Europa 75 % van de zes- tot zeventienjarigen gebruikmaakt van internet²². Preventieve beschermingsmaatregelen moeten voorkomen dat minderjarigen toegang tot gokcontent hebben. Daarom zal in de aanbeveling erop worden aangedrongen om de leeftijdsverificatie afdoende te regelen en ervoor te zorgen dat de exploitanten controles daarop uitvoeren. Exploitanten moeten worden aangemoedigd om op hun goksites duidelijk te vermelden dat gokken door minderjarigen niet is toegestaan en dat de leeftijd wordt geverifieerd. Daarnaast zijn er bredere inspanningen nodig. Zo moeten ouders beter bewust worden gemaakt van de gevaren. Ook valt te denken aan softwarefilters voor thuis. Voorts moet van alle exploitanten worden verlangd dat zij op verantwoorde wijze opereren.

2.3.3. Bevordering van verantwoorde reclame

Verantwoorde reclame is van essentieel belang om burgers ervan bewust te maken dat 1) er leeftijdsbeperingen gelden, 2) gokken schadelijk kan zijn als op een onverantwoorde wijze wordt gespeeld, en 3) aan gokken financiële, sociale en gezondheidsrisico's zijn verbonden. Niet alle lidstaten in de EU hebben reclameregelgeving die specifiek op gokdiensten is gericht. In een aantal lidstaten gelden er speciale gedragscodes. Ook zijn de goksector en de reclamesector in een aantal gevallen overgegaan tot zelfregulering. Alle EU-burgers moeten voldoende worden geïnformeerd over de door hen gemaakte keuzes en de risico's van gokken.

De Commissie zal met een aanbeveling over verantwoorde gokreclame komen die ervoor moet zorgen dat gokexploitanten die in een bepaalde lidstaat mogen opereren, op een sociaal verantwoorde wijze reclame maken en essentiële informatie aan consumenten verstrekken. Om ervoor te zorgen dat de aanbeveling een zo groot mogelijk effect sorteert, zal zowel de lidstaten als de sector worden gevraagd daaraan een inhoudelijke en conceptuele bijdrage te leveren. De lidstaten zal worden aanbevolen om overtredingen of niet-naleving strafbaar te stellen. De aanbeveling zal een aanvulling vormen op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken²³.

2.3.4. Voorkoming van probleemgokken en gokverslaving

Volgens ramingen op basis van de reacties op het groenboek lijdt 0,5 à 3 procent van de bevolking in de EU aan een of andere vorm van gokgerelateerde stoornis. Over de omvang van en verscheidenheid aan gokgerelateerde stoornissen zijn nauwelijks gegevens beschikbaar. Bovendien kunnen uit bestaande studies en enquêtes geen ondubbelzinnige conclusies worden getrokken. Er is een beter begrip nodig van 1) de gebruikte definities, 2) de bepalende factoren (zoals het najagen van speelwinsten/de drang om verliezen goed te maken,

²² Europese Strategie voor een beter internet voor kinderen (COM(2012) 196 final).

²³ Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG en van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

commerciële communicatie, toegankelijkheid, frequentie), 3) de causale verbanden van de soorten spelen/weddenschappen, 4) de geschiktheid van preventieve instrumenten (zoals waarschuwingssignalen, zelfbeperkingen, beperken van het aanbod van bepaalde spelen/weddenschappen) en 5) de soort behandeling die vereist is.

De Commissie probeert thans informatie te verkrijgen via ALICE RAP²⁴, een door de EU medegefinancierd onderzoeksproject waarbij onder meer gegevens worden verzameld, verslavingen worden geïdentificeerd, de bepalende factoren voor en het ontstaan van afhankelijkheid worden onderzocht, bestuurlijke praktijken voor de omgang met verslaving in kaart worden gebracht en geconsolideerde cijfers over de omvang van het probleem in de EU beschikbaar moeten komen. Op basis van de tussentijdse verslagen die in het kader van dit project worden opgesteld, zal de Commissie zich beraden op initiatieven voor een onderzoeksbeleid inzake de ontwikkeling, opsporing en behandeling van gokgerelateerde stoornissen.

²⁴ Een transdisciplinair project dat gefinancierd wordt in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling. Het project is gericht op onderzoek naar verslaving en leefstijlen in Europa over een periode van vijf jaar (2011-2015). Voor meer informatie zie: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

BELANGRIJKSTE ACTIES

De Commissie zal:

- in 2013 met een aanbeveling over de gemeenschappelijke bescherming van consumenten en een aanbeveling over verantwoorde gokreclame komen;
- via het programma Veiliger Gebruik Internet²⁵ en de Connecting Europe Facility²⁶ steun verlenen voor het benchmarken en testen van instrumenten voor het uitoefenen van ouderlijk toezicht om de systemen voor leeftijdsclassificatie en inhoudsbeoordeling te verbeteren;
- aanbevelingen over gokgerelateerde internetverslaving onder adolescenten in het kader van EU NET ADB²⁷ in 2012 aan een evaluatie onderwerpen;
- in 2014 verslag uitbrengen over de werkzaamheden van de werkgroepen die in het kader van ALICE RAP zijn opgezet, en hun onderzoeksresultaten beoordelen;
- vanaf 2013 de marktprestaties van onliniegokdiensten via de Consumer Market Monitoring Survey beoordelen.

De lidstaten wordt verzocht om:

- voorlichtings- en bewustmakingsacties met betrekking tot de risico's van gokken en van het niet-gereguleerde gokaanbod te intensiveren;
- de samenwerking tussen consumentenorganisaties en toezichthoudende instanties voor het gokwezen te verbeteren;
- de beschikbaarheid en het gebruik van veiligheidssystemen op internet te vergroten om te voorkomen dat kinderen en jongeren goksites bezoeken;
- enquêtes te verrichten en gegevens te verzamelen over gokgerelateerde stoornissen.

2.4. Voorkoming van fraude en het witwassen van geld

De lidstaten willen in het kader van hun doelstellingen van algemeen belang en om maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden, met name voorkomen dat gokfraude wordt gepleegd en geld wordt witgewassen. Creditcardfraude en diefstal van bankgegevens zijn de meest voorkomende delicten bij onliniegokken. Met onliniegokken kunnen ook middelen uit illegale activiteiten worden witgewassen. Deze strafbare feiten worden vaak over de grens en in het kader van de georganiseerde criminaliteit gepleegd.

²⁵ Besluit nr. 1351/2008/EG tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap betreffende de bescherming van kinderen die het internet en andere communicatietechnologieën gebruiken.

²⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility (COM(2011) 665).

²⁷ Gericht op onderzoek naar de prevalentie van en bepalende factoren voor borderline verslavend internetgebruik en internetverslaving onder Europese adolescenten.

Het is voor de nationale autoriteiten en de gereguleerde exploitanten zaak antifraude- en antiwitwasmechanismen doeltreffend toe te passen. Internationale samenwerking en coördinatie is in dit verband het meest efficiënte instrument. Te denken valt aan een gestructureerde samenwerking tussen nationale instanties voor het gokwezen, de nationale politie en internationale handhavingsinstanties. In passende gevallen moeten preventieve en beschermende maatregelen die mede van belang zijn in de strijd tegen het witwassen van geld (zoals het verbod om op anonieme basis verliezen te lijden), ook aan bod komen in het kader van de aanbeveling over de gemeenschappelijke bescherming van consumenten. Voorts moet de rechterlijke macht worden bijgeschoold op het gebied van de fraude- en witwasproblematiek rond gokken.

2.4.1. Uitbreiding van antiwitwasmaatregelen

Wat gokactiviteiten betreft, vallen op dit moment alleen casino's onder de antiwitwasrichtlijn²⁸. Sommige lidstaten hebben het toepassingsgebied van deze richtlijn al verruimd tot andere vormen van gokken. Een aantal gereguleerde exploitanten doet nu aan klantenverificatie en -profilering en het monitoren van betalingen. Teneinde voor alle gokexploitanten een gelijk speelveld te creëren en te waarborgen dat in alle lidstaten sprake is van een vergelijkbaar beschermingsniveau, moet het toepassingsgebied van de richtlijn worden verbreed tot alle gokdiensten.

De Commissie zal in het kader van de herziening van de richtlijn overwegen om het toepassingsgebied ervan te verruimen tot alle vormen van gokken. Zij houdt daarbij rekening met het evenredigheidsbeginsel.

2.4.2. Bestrijding van identiteitsdiefstal en andere vormen van cybercriminaliteit

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat identiteitsdiefstal de meest voorkomende vorm van gokfraude is. Dit lijkt evenwel te passen in een algemener patroon, namelijk dat identiteitsdiefstal en andere vormen van cybercriminaliteit een steeds groter probleem worden in de onlinedienstverlening. Deze problemen probeert de Commissie op dit moment te ondervangen in het kader van haar cybercriminaliteitsbeleid, bijvoorbeeld in haar recente voorstel voor de oprichting van een Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit²⁹. Om ervoor te zorgen dat de in dit verband vastgestelde oplossingen ook de veiligheid van onlinegokdiensten ten goede komen, zal de Commissie de uitwisseling van ervaringen en informatie over goede werkwijzen op het gebied van de cybercriminaliteitsbestrijding binnen de deskundigengroep voor de gokproblematiek en, in passende gevallen, uitwisselingen met het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit stimuleren.

²⁸ Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

²⁹ De aanpak van criminaliteit in het digitale tijdperk – Oprichting van een Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit (COM(2012) 140 final).

2.4.3. Waarborging van de veiligheid van gokapparatuur

De bevoegde autoriteiten van een lidstaat stellen bij de inwilliging van een aanvraag voor een gokvergunning in de regel als eis dat de onlinegokapparatuur, waaronder de goksoftware, gecertificeerd moet zijn. De Commissie zal onderzoeken in hoeverre de invoering van een EU-certificeringsnorm voor gokapparatuur ervoor kan zorgen dat de veiligheid van onlinegokken overal in de EU van een vergelijkbaar niveau is en dat de administratieve lasten die het gevolg zijn van het bestaan van verschillende nationale certificeringsprocedures, worden teruggedrongen, en of in passende gevallen kan worden voorzien in operabiliteit.

BELANGRIJKSTE ACTIES

De Commissie zal:

- zich in 2012 beraden op een verruiming van het toepassingsgebied van de antiwitwasrichtlijn tot alle vormen van gokken;
- in het kader van haar cybercriminaliteitsbeleid de uitwisseling van ervaringen en informatie over goede werkwijzen binnen de deskundigengroep voor de gokproblematiek en, in passende gevallen, uitwisselingen met het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit stimuleren;
- in 2013 de mogelijkheid van een EU-norm voor gokapparatuur en goksoftware verkennen.

De lidstaten wordt verzocht om:

- de bijscholing van de rechterlijke macht op het gebied van de gokgerelateerde fraude- en witwasproblematiek te bevorderen.

2.5. Waarborging van de integriteit van sport en voorkoming van wedstrijdvervalsing

Wedstrijdvervalsing in verband met weddenschappen is een bijzondere soort van fraude die schadelijk is voor de belangen van sportorganisaties, sporters, spelers (consumenten) en de gereguleerde gokexploitanten. Wedstrijdvervalsing is in strijd met het beginsel dat sportcompetities eerlijk moeten zijn. De EU mag in dat geval optreden (krachtens artikel 165 VWEU). Voor een aanpak van dit probleem zijn gezamenlijke, gecoördineerde inspanningen van de overheid, de sportorganisaties en de gokexploitanten vereist³⁰. In de EU bestaan er een aantal reguleringsmechanismen (voorwaarden voor een gokvergunning, statuten van sportfederaties) en zelfreguleringsmechanismen (gedragscodes). Ook vinden er voorlichtingscampagnes plaats en bestaan er regels tegen belangenverstrengeling, systemen voor het monitoren van weddenschappen, en waarschuwingsinstrumenten (klokkenluiden, meldpunten). Belanghebbenden werken weliswaar samen, maar slechts op een beperkt terrein. Er is duidelijk behoefte aan meer samenwerking tussen exploitanten van weddenschappen,

³⁰ Zie de verklaring van Nicosia van 20 september 2012 over de bestrijding van wedstrijdvervalsing.

sportorganisaties en de bevoegde autoriteiten, waaronder de toezichthouders voor het gokwezen, zowel op nationaal als internationaal niveau.

2.5.1. Bevordering van samenwerking tussen belanghebbenden

Samenwerkingsovereenkomsten zijn op dit gebied een nuttig instrument. De Commissie moedigt aan om daar meer gebruik van te maken en alle belanghebbenden (gokexploitanten, sportorganisaties, toezichthouders) daarin te betrekken. Samenwerkingsovereenkomsten vergemakkelijken de oprichting van nationale contactpunten waar alle relevante actoren in de strijd tegen wedstrijdvervalsing kunnen samenkomen, informatie kunnen uitwisselen en acties kunnen coördineren. Nationale contactpunten zijn onmisbaar voor een efficiënte samenwerking bij de bestrijding van wedstrijdvervalsing op EU- en mondiaal niveau.

2.5.2. Uitwerking van maatregelen tegen wedstrijdvervalsing

De lidstaten volgen sterk uiteenlopende benaderingen voor de financiering van maatregelen tegen wedstrijdvervalsing, maar geen enkel financieringsmodel dat thans in gebruik is, is meer of juist minder efficiënt gebleken dan een ander model.

De Commissie zal na overleg met de belanghebbenden in een aanbeveling maatregelen ter bestrijding van wedstrijdvervalsing schetsen die voor alle lidstaten en sportdisciplines gelden en die ervoor moeten zorgen dat 1) informatie over goede praktijken ter voorkoming van weddenschapsgerelateerde wedstrijdvervalsing efficiënter kan worden uitgewisseld, zoals initiatieven op het gebied van de bewustmaking en de opleiding van sportactoren, 2) sportorganisaties, exploitanten en toezichthouders aan elkaar verslag uitbrengen over verdachte activiteiten, in het kader daarvan vervolgactie ondernemen en in dit verband ook betrouwbare cijfers over de omvang van het probleem verzamelen, 3) minimumeisen inzake belangenconflicten worden vastgesteld waarbij bijvoorbeeld sportweddenschappen voor sporters en sportofficials worden verboden en jeugdevenementen worden uitgesloten van weddenschappen, en 4) meldpunten en klokkenluidersmechanismen worden ingevoerd. Daarvoor zullen speciale workshops met deskundigen worden georganiseerd.

2.5.3. Wedstrijdvervalsing afdoende tegengaan

Blijkens een studie over wedstrijdvervalsing in de sport³¹ is wedstrijdvervalsing in alle lidstaten strafbaar. Uit deze studie blijkt ook dat een specifieke strafbaarstelling van sportdelicten niet noodzakelijkerwijs leidt tot een betere handhaving of tot een afname van het aantal verdachte gevallen. De belangrijkste tekortkomingen in de vervolging van gevallen van wedstrijdvervalsing zijn van operationele aard. Initiatieven op EU-niveau moeten gericht zijn op een betere handhaving van de regelgeving ter bestrijding van wedstrijdvervalsing.

De Commissie neemt deel aan de discussie in de Raad van Europa over de mogelijkheid van een verdrag tegen de manipulatie van sportresultaten. In dit verband is het de bedoeling om de

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

nationale systemen te voorzien van de noodzakelijke instrumenten, expertise en middelen om dit gevaar tegen te gaan.

2.5.4. Bevordering van internationale samenwerking

De Commissie zal met een deel van de in het kader van de voorbereidende actie 2012 "Europese partnerschappen voor sport"³² beschikbare middelen proefprojecten lanceren ter bevordering van de internationale samenwerking bij de voorkoming van wedstrijdvervalsing. De Commissie zal blijven samenwerken met het Internationaal Olympisch Comité (IOC) en de Raad van Europa, die maatregelen hebben voorgesteld en ontwikkeld om dit probleem mondiaal aan te pakken³³. De Commissie zal bekijken of de bescherming van de integriteit van sport en de bestrijding van wedstrijdvervalsing kunnen worden aangekaart bij derde landen en de bevoegde internationale sportorganisaties.

BELANGRIJKSTE ACTIES

De Commissie zal:

- in 2014 een aanbeveling vaststellen over best practices bij de voorkoming en bestrijding van weddenschapsgelateerde wedstrijdvervalsing;
- deelnemen aan het overleg in de Raad van Europa over de mogelijkheid van een verdrag tegen de manipulatie van sportresultaten;
- de internationale samenwerking en dialoog ter voorkoming van wedstrijdvervalsing bevorderen.

De lidstaten wordt verzocht om:

- nationale contactpunten op te zetten die alle bij de bestrijding van wedstrijdvervalsing betrokken actoren samenbrengen;
- de nationale administratieve en rechtssystemen te voorzien van de noodzakelijke instrumenten, expertise en middelen ter bestrijding van wedstrijdvervalsing;
- zich te beraden op een duurzame financiering van integriteitsmaatregelen in de sport.

3. CONCLUSIES

De uiteenlopende technische en regelgevingsproblemen met betrekking tot de onlinégoksector vragen om degelijke en doeltreffende maatregelen. De in deze mededeling aangekondigde acties maken deel uit van een brede strategie voor de aanpak van deze problemen.

De Europese Commissie zal samen met het Europees Parlement, de lidstaten en alle belanghebbenden werken aan een snelle uitvoering van de in deze mededeling geschetste

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec(2011)10, IOC recommendations against match fixing van 2 februari 2012.

acties. In 2012 zal de Commissie de eerste vergadering beleggen van de deskundigengroep voor de gokproblematiek en een dialoog starten met alle belanghebbenden. In 2013 wordt een conferentie van belanghebbenden georganiseerd.

De Europese Commissie zal de uitvoering van de in deze mededeling geschetste acties en de uitvoering van de maatregelen door de lidstaten en belanghebbenden aan een evaluatie onderwerpen. Binnen twee jaar na de vaststelling van deze mededeling zal zij een voortgangsverslag uitbrengen. In dat verslag zal de Commissie ingaan op de vraag of de acties zoals die zijn uitgevoerd, volstaan en deze acties met name toetsen aan de doelstelling om de consument doeltreffender te beschermen en om wedstrijdvervalsing de kop in te drukken. De Commissie zal ook nagaan of deze acties een adequaat EU-kader voor onlinegokken bieden en of aanvullende maatregelen op EU-niveau nodig zijn, zo nodig in de vorm van wetgeving.