

# De toekomst van voetbal op het spel?

Onderzoek naar het verband tussen match-fixing en onlinegokken in het betaalde voetbal.

31-5-2012  
Rijksuniversiteit Groningen – Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Masterscriptie Europees recht  
Pieter-Jan Ezenga  
14 760 17  
pjezenga@gmail.com

Begeleider: Prof. dr. L.W. Gormley  
Tweede beoordelaar: Prof. mr. dr. H.H.B. Vedder

## Woord vooraf

Als fervent liefhebber van voetbal kon het bijna niet anders dan dat mijn scriptie over dit onderwerp zou gaan. Ik bezoek dan ook frequent een aantal nieuwssites op het gebied van deze sport om van de laatste ontwikkelingen op de hoogte te blijven.

Sport, en ook voetbal, is onlosmakelijk verbonden met gokken. Op deze nieuwssites wordt veelvuldig geadverteerd door uiteenlopende wedkantoren. Met name het omvangrijke aanbod, maar ook de aangeboden bonussen, riepen bij mij de vraag op of het in Nederland is toegestaan ongelimiteerd dergelijke diensten aan te bieden via internet.

Nadat ik me verdiept had in het onderwerp -met name het boek *The Fix, Soccer and Organized Crime* van Declan Hill is buitengewoon interessant- kwam ik er achter dat de georganiseerde misdaad duidelijk aanwezig is in het voetbal alsmede het gokken. Opvallend genoeg was er over dit onderwerp betrekkelijk weinig te vinden in de academische literatuur. Dat was voor mij een goede motivatie om de problematiek in kaart te brengen, en belangrijker, te onderzoeken wat er aan te doen is. De uitkomsten van deze ontdekkingsstocht zijn te lezen in deze scriptie.

Tot slot wil ik een aantal mensen bedanken. Op de eerste plaats prof. dr. L.W. Gormley, die mij de ruimte heeft gegund deze scriptie met dit onderwerp te laten schrijven. Ten tweede prof. mr. dr. M. Olfers voor de waardevolle informatie waarin zij mij voorzag en ingangen die zij mij bood. Verder ben ik prof. mr. dr. H.H.B. Vedder erkentelijk voor zijn inspanningen als tweede begeleider. Daarnaast mijn familie en vrienden voor de steun en opbouwende kritiek. Ik wil in het bijzonder mijn ouders, Reint Ezenga en Gea Ezenga-Dijksterhuis (†) bedanken voor het vertrouwen dat zij altijd in mij hebben gesteld.

Pieter-Jan Ezenga

Groningen, mei 2012

## **Inhoudsopgave**

Lijst van afkortingen	4
Inleiding	5
Hoofdstuk 1 Gokken, corruptie en de verbinding met de voetbalsport	7
Hoofdstuk 2 Werking Europees recht	19
Hoofdstuk 3 Standpunten organisaties geconfronteerd met gokken	34
Hoofdstuk 4 Europese aanpak van corruptie in de voetbalsport?	41
Hoofdstuk 5 Enkele juridische verkenningen naast Europese regulering	46
Hoofdstuk 6 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	50
Bibliografie	53
Bijlagen	57

## Lijst van afkortingen

BFDS	Betting Fraud Detection System
BSI	Bruto speelinkomsten
BVO	Betaald Voetbal Organisatie
DFB	Deutscher Fussball-Bund
DNS	Domain Name System
EPFL	Associatie van Europese Professionele Voetbalcompetities
ESSA	European Sports Security Association
EWS	Early Warning System
FATF	Financial Action Task Force
FDC	FIFA Disciplinary Code
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIFPro	Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels
FIGC	Federazione Italiana Giuoco Calcio
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
PMU	Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain
RGA	Remote Gambling Association
UDR	UEFA Disciplinary Regulations
UEFA	Union of European Football Associations
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WoK	Wet op de Kansspelen

## Inleiding

Voetbal is een van de populairste sporten in Europa. Miljoenen voetballiefhebbers volgen hun favoriete club of nationale team via de televisie, internet of op andere wijze. Voetbal is *big business*. Het gemiddelde salaris van een willekeurige speler in een topcompetitie in Europa, zoals bijvoorbeeld de Engelse, bedraagt enkele miljoenen per jaar. Het prijzengeld dat de 32 deelnemende clubs jaarlijks mogen verdelen in de UEFA Champions League (CL) bedroeg in het seizoen 2010/11 754 miljoen euro.<sup>1</sup>

Zo gaat in gokken ook veel geld om. In 2008 was de jaarlijkse opbrengst in de Europese Unie (EU) 75,9 miljard euro, het aandeel omgezet online betrof 6,16 miljard euro.<sup>2</sup> De opkomst van nieuwe technologie zoals internet en mobiele telefonie hebben de omzet van wedkantoren aanzienlijk doen stijgen. Daarnaast hebben deze ontwikkelingen onder meer geleid tot een toename van kansspelaanbieders via internet. Naast het ontstaan van deze dienst, is het ook vrij eenvoudig om via internet te wedden of dat via de mobiele telefoon te doen.

Deze ontwikkelingen brengen ook uitdagingen met zich mee. Waar EU-lidstaten in het verleden exclusief hun gokbeleid konden bepalen, is een staatsmonopolie niet meer aan de orde en bieden wedkantoren uit de hele Unie hun diensten aan, vooral via internet. De toename in beschikbaarheid van online kansspelen roept ook vragen op met betrekking corruptie en fraude in de sport. In de afgelopen jaren zijn er meerdere gevallen geweest waar wedstrijden gemanipuleerd zijn. Vrij recent ontstond er discussie rondom de Champions League wedstrijd tussen het Kroatische Dinamo Zagreb en het Franse Olympique Lyonnais op 7 december 2011 (1-7 uitslag). De manier waarop Zagreb speelde riep vraagtekens op, en in de media werd heftig gediscussieerd en gespeculeerd waarom het team zo beroerd speelde. Corruptie en/of wedstrijdmanipulatie werden geopperd als mogelijke oorzaak.<sup>3</sup> Voor zover bekend werd er na afloop van de wedstrijd alleen in Frankrijk onderzoek gedaan naar onregelmatigheden, maar dit betrof alleen de online gokmarkt aldaar.<sup>4</sup> Kroatië en Azië, waar veel gegokt wordt, bleven gevrijwaard van onderzoek waardoor de geur van corruptie rond deze wedstrijd niet verdween.<sup>5</sup>

Bovengenoemd voorbeeld is er een van de vele zoals later in deze scriptie duidelijk zal worden. De hoofdvraag luidt daarom als volgt: Is Europese regulering van de online gokmarkt noodzakelijk in de strijd tegen match-fixing en corruptie in de Europese voetbalsport?

In hoofdstuk 1 zal worden toegelicht wat gokken is, hoe dit verloopt via internet, wat illegale gokactiviteiten precies omvatten en worden enkele voorbeelden van corruptie in de voetbalsport gegeven. In hoofdstuk 2 zal aandacht worden besteed aan het Groenboek Onlinegokken van de Europese Commissie (EC), hoe het Hof van Justitie van de Europese

---

<sup>1</sup> De UEFA (Union of European Football Associations) organiseert jaarlijks de Champions League. In deze Europese voetbalcompetitie komen de 32 sterkste teams van Europa tegen elkaar uit. Zij verdelen het prijzengeld aan de hand van een verdeelsleutel. Zie voor de exacte regeling: <[www.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1661038.html](http://www.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1661038.html)>, bezocht op 13 januari 2012.

<sup>2</sup> Groenboek Onlinegokken op de interne markt, Europese Commissie, Brussel 2011, p.8. Het betreft hier bruto speelinkomsten (BSI). Deze bestaan uit de inzet min prijzen, maar plus bonussen.

<sup>3</sup> NRC Handelsblad, Rotterdam 2012, <[www.nrc.nl/nieuws/2011/12/07/ajax-eruit-door-omkoping-dit-lijkt-wel-een-knipooag](http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/07/ajax-eruit-door-omkoping-dit-lijkt-wel-een-knipooag)>, geraadpleegd op 13 januari 2012. De term wedstrijdmanipulatie wordt precies gedefinieerd in paragraaf 1.4.

<sup>4</sup> NOS, Hilversum 2012, <<http://nos.nl/video/320579-geen-aanwijzingen-voor-fraude.html>>, bezocht op 13 januari 2012.

<sup>5</sup> UEFA-voorzitter Michel Platini reageerde in een interview en gaf aan dat het teveel werkt vergt om een gedegen onderzoek te doen omdat er veel partijen bij betrokken zijn (hij noemde de spelers van Ajax, Real Madrid, Olympique Lyon en Dinamo Zagreb en de arbitrage). Om die reden twijfelt hij niet aan de integriteit van de Champions League. Dat is in mijn ogen geen gerechtvaardigde conclusie. Als dit teveel werk zou zijn, zou in principe al het onderzoek naar fraude met die logica gestaakt kunnen worden. Ook stelt hij dat het Betting Fraud Detection System (BFDS) geen aanleiding geeft tot additioneel onderzoek. In paragraaf 3.3.3 toon ik aan dat dit systeem niet waterdicht is. NOS, Hilversum 2011, <<http://nos.nl/video/320832-platini-twijfelt-niet-over-omkoping.html>>, geraadpleegd op 13 januari 2012.

Unie (HvJ) besloten heeft in eerdere zaken omtrent deze materie en ter zake dienende richtlijnen. Hoofdstuk 3 heeft als doel inzichtelijk te maken hoe de relevante organisaties zoals de Europese Unie, en meer specifiek voetbalorganisaties zoals de FIFA, de UEFA en de KNVB met dit probleem omgaan. Ook worden de standpunten van de wedkantoren toegelicht. In hoofdstuk 4 zal worden gekeken of een Europese aanpak tegen corruptie in de sport noodzakelijk en haalbaar is en zullen enkele reguleringsmogelijkheden aan de orde komen. In hoofdstuk 5 zal een bredere context worden geschetst en kort worden stilgestaan bij de mogelijkheden die justitiële en politieke samenwerking in het kader van het VWEU bieden om de strijd tegen match-fixing aan te gaan. In hoofdstuk 6 zal antwoord worden gegeven op de probleemstelling en tot slot enkele aanbevelingen worden gedaan.

## Hoofdstuk 1 Gokken, corruptie en de verbinding met de voetbalsport

“I think you may never look at sport in the same way again.”

Declan Hill, in: *The Fix: Soccer and Organized Crime* (2010)

### 1.1 Inleiding

De hierboven genoemde onheilspellende boodschap zet aan tot denken en brengt een aantal vragen met zich mee. Op welke manier worden wedstrijden gemanipuleerd? En hoe ver is de georganiseerde misdaad geïnfiltreerd in de sport? In dit hoofdstuk zal gokken nader worden beschouwd, wat het mogelijke verschil is met gokken op het internet en welke mogelijke illegale varianten hier op zijn, met name in het voetbal. Ook zal uiteengezet worden wat match-fixing en corruptie precies betekenen en wat de gevolgen hier van zijn. Tot slot zullen er enkele voorbeelden van manipulatie in het Europese voetbal worden aangehaald en conclusies worden getrokken.

### 1.2 Kansspel(en), gokken en wedden

Er is geen eenduidige definitie in de academische literatuur te vinden met betrekking tot *kansspel(en)*, *gokken* of *wedden*.<sup>6</sup> Overwegend wordt de term kansspel gebruikt. Daar sluit ik me bij aan, al dient er wel een onderscheid gemaakt te worden tussen een kansspel en het afsluiten van een weddenschap. Daarbij moet worden aangetekend dat een weddenschap ook onder de definitie van een kansspel valt in de meeste lidstaten. Elke lidstaat heeft zijn eigen opvattingen hieromtrent, zoals wat precies een kansspel of weddenschap omvat en wat de juridische implicaties hier van zijn.<sup>7</sup> Mede daarom gebruik ik voor kansspel het brede begrip dat gehanteerd is tijdens een studie van het *Swiss Institute of Comparative Law*. Uit *Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*:

“(...) [A] game of chance is defined as a game that offers an opportunity to compete for prizes, where success depends completely or predominantly on coincidence or an unknown future event and cannot be influenced by the player. One of the players at least loses his or her stake.”<sup>8</sup>

Een belangrijk element karakteristiek voor een kansspel is dat er iets op het spel staat, overwegend geld. Een tweede essentieel element is de kans. Winst of verlies is overwegend of volledig afhankelijk van toeval en is niet gebaseerd op kennis of kunde.<sup>9</sup>

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat wedden wordt gezien als: een weddenschap afsluiten of wedden op:

- het resultaat van een race, competitie of ander evenement of activiteit;
- de waarschijnlijkheid dat iets wel of niet gebeurd of
- dat iets wel of niet waar is.

---

<sup>6</sup> Wedden en gokken zijn in optiek van de auteur hetzelfde.

<sup>7</sup> Zie voor opvattingen en relevante wetgeving per lidstaat: Swiss Institute of Comparative Law, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*. SICL, Lausanne 2006, deel 1, juridische verkenningen, p. V.

<sup>8</sup> *Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*. p. VI.

<sup>9</sup> Idem.

Deze duiding sluit aan bij de opvatting van advocaat-generaal Fennelly in de zaak *Zenatti*. De A-G geeft aan dat sportweddenschappen vooral spelen zijn die tot op zekere hoogte ingeschat kunnen worden en dat deze zijn verbonden aan competitieve sportevenementen. Wedden op sport is geen kansspel, maar een onderlegde voorspelling van een resultaat. Hij voegt daar aan toe dat er een zekere bekwaamheid voor nodig is om deze voorspellingen te doen.<sup>10</sup> A-G Alber merkt in zijn opinie op: “sportweddenschappen zijn niet afhankelijk van de kans zoals loterijen dat zijn. De kansen van een gokker kunnen ook beïnvloed worden door zijn vaardigheid en bovendien zijn kennis. Er bestaat discussie onder juristen of wedden als een kansspel of een vaardigheidsspel moet worden gekwalificeerd. Het feit dat de evenementen in kwestie in hoge mate afhankelijk zijn van de kans, (...) suggereert dat het een kansspel is.”<sup>11</sup>

Ik maak aangaande sportweddenschappen een onderscheid. Enerzijds zijn er sportweddenschappen die alleen maar van de factor kans afhangen. Het gaat om gokken op wie de eerste gele kaart krijgt of de aftrap mag verrichten.<sup>12</sup> In het laatste geval gooit de scheidsrechter vaak een munt op om te bepalen wie mag starten, in mijn optiek een puur kansspel. Anderzijds zijn er sportweddenschappen te onderscheiden die niet alleen maar van de factor kans afhangen maar een zekere vaardigheid vereisen. Een voorbeeld is het voorspellen wie de wedstrijd Ajax-Excelsior gaat winnen. Denk hierbij aan de stand op de ranglijst en de kwaliteit van spelers. Ondanks dat er altijd een kans blijft dat Excelsior wint of gelijkspelt, is het zeer voor de hand liggend dat Ajax zal winnen. Dat maakt het voor mij geen puur kansspel gelijkgeschakeld aan gokken op bijvoorbeeld de eerste gele kaart. Deze opvatting sluit aan bij die van het Hof van Justitie (HvJ). In *Zenatti* gaf het Hof aan dat “weddenschappen op de uitslag van sportwedstrijden kunnen niet als zuivere kansspelen worden beschouwd.”<sup>13</sup>

Meer praktisch wordt een weddenschap over het algemeen beschouwd als een verbintenis met betrekking tot een betwistbare bewering, waarbij diegene wiens bewering incorrect is een inspanning levert ten faveure van de andere partij. Wat de prijs is of de hoogte ervan kan afhangen van de hoogte van de pool of van de inzet maal een vooraf afgesproken bedrag. Deze vormen van wedden vinden voornamelijk plaats bij sportevenementen.<sup>14</sup> Voorbeelden hiervan zijn dat 5 mensen in een pool 100 euro inleggen en de winnaar 500 wint of dat men inzet bij een wedkantoor. Een speler kan een willekeurig bedrag inzetten, bijvoorbeeld 100 euro, op bijvoorbeeld Manchester United-Bolton Wanderers. Hierbij gelden bepaalde quotes. De hoogte ervan is afhankelijk van hoe de teams gedurende het lopende seizoen presteren, wat de kwaliteit is van de spelers, onderling resultaat in de afgelopen jaren en of het een thuis- of uitwedstrijd is.<sup>15</sup> Zou Manchester United winnen, dan wordt elke ingelegde euro vermenigvuldigd met 1,16 en zou een speler 116 euro uitgekeerd krijgen en zodoende 16 euro winst maken. Een gelijkspel levert voor elke ingezette euro 7 euro op, zou Bolton Wanderers winnen, wordt de inzet met 15 vermenigvuldigd.<sup>16</sup>

Tot slot zijn er andere uiteenlopende kansspelen zoals onder andere bingo en casino gerelateerde kansspelen zoals black jack of loterijen. Deze zijn van minder belang voor dit onderwerp en zullen daarom niet behandeld worden.

---

<sup>10</sup> Opinie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak C-67/98, *Questore di Verona vs. Diego Zenatti*, 1999, paragraaf 14 en 23.

<sup>11</sup> Opinie van advocaat-generaal Alber, in de zaak C-243/01 *Gambelli e.a.*, 2003, paragraaf 71.

<sup>12</sup> Zie ook bijlage A, waarin 70 mogelijkheden tot gokken zijn opgenomen.

<sup>13</sup> *Zenatti*, ro 18.

<sup>14</sup> *Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*, p. VIII.

<sup>15</sup> Het voert te ver om alle factoren te noemen die een wedkantoor meeneemt in de berekening van deze quotes. Deze opsomming volstaat hier.

<sup>16</sup> Ik heb hier een willekeurige wedstrijd uit de Engelse Premier League genomen. Dit betrof de wedstrijd van 14 januari 2012. De quotes zijn afkomstig van wedkantoor Unibet en zijn alleen vóór de wedstrijd te raadplegen via <www.unibet.com>. Elk ander Europees wedkantoor hanteert zijn eigen quotes, al wijken deze over het algemeen niet veel van elkaar af.



## 1.2.1 Gokken via internet

Online wedden is een relatief nieuw verschijnsel en biedt veel mensen de mogelijkheid om aan dergelijke kansspelen mee te doen. Via internet worden talloze kansspelen aangeboden in uiteenlopende vormen. Deze ontwikkeling heeft de laatste jaren een vlucht genomen, waarbij het aantal sites in 2006 lag op 14.823.<sup>17</sup> In 2008 werd de omvang van de goksector in de Europese Unie geschat op 75,9 miljard euro. Online diensten vertegenwoordigen een omvang van 6,16 miljard euro, 7,5% van de gehele gokmarkt in de Unie. Deze markt is de snelst groeiende en de verwachting is dat binnen vijf jaar de omvang ervan verdubbeld zal zijn.<sup>18</sup> De verdeling van de kansspelen is als volgt. Sportwedenschappen, inclusief paardenraces vormt met afstand het grootste deel van de markt (32%), gevolgd door casinospelen als roulette met 23%. Poker neemt de derde plaats in (18%), staatloterijen de vierde plaats (15%) en tot slot hebben bingo en aanverwante spelen een aandeel van 12%.<sup>19</sup>

Ter vergelijking, de wereldwijde online omzet lag in 2008 op 21.2 miljard US dollar. Het is de verwachting dat de online omzet in 2012 zal stijgen naar 30 miljard US dollar, een stijging van 42%. Deze stijging is significant meer dan de groei van 15% voor de traditionele gokmarkt.<sup>20</sup> Vanzelfsprekend heeft dit te maken met de opkomst van het internet en de beschikbaarheid van het aanbod, maar het is evident dat de omzet van online gokken flink gegroeid is.

Tot slot, om het beeld te completeren, kort in cijfers de omvang van de Aziatische gokmarkt. Deze is hoofdzakelijk illegaal van aard en wordt voornamelijk gerund door de georganiseerde misdaad.<sup>21</sup> Vanwege dit feit kunnen alleen ramingen worden gegeven. Hill schat de omvang op 450 miljard US dollar (2006).<sup>22</sup> Daarmee heeft Azië verreweg het grootste aandeel in het wereldwijd gokken. Dankzij de globalisering is er een wereldwijde markt ontstaan, waar klanten overal ter wereld geld kunnen inzetten. Deze ontwikkelingen brengen een aantal problemen met zich mee welke ook gevolgen hebben voor de Europese Unie.

Ten eerste rijst het probleem in gebieden en/of landen waar online gokken niet is toegestaan en als dit wel het geval is welke wetgeving dan van toepassing is. In veel EU-lidstaten is het verboden om online gokdiensten aan te bieden. Enkele lidstaten houden er meer liberale standpunten op na zoals bijvoorbeeld Malta, op voorwaarde dat de diensten niet op de Maltese bevolking gericht zijn. Daarnaast zijn er nog gebieden of eilanden zoals Gibraltar, Alderney of Man waar de autoriteiten geen problemen hebben met het installeren van servers die gebruikt worden voor gokken. Doordat nationale regelgeving niet eenduidig is en het online aanbod flink toeneemt, is naast de legale ook de grijze en zwarte markt gegroeid. In het voorlaatste geval is er een vergunning verleend in en door lidstaat A en wordt er reclame gemaakt in lidstaat B, die bijvoorbeeld een totaalverbod hanteert. In geval van de zwarte markt worden er kansspelen aangeboden maar is er in geen enkele lidstaat een vergunning afgegeven. Door deze ontwikkelingen is een grensoverschrijdende markt ontstaan waarin effectieve handhaving ontbreekt en een groot deel van de Europese consumenten van

---

<sup>17</sup> Groenboek Onlinegokken, p.4-5.

<sup>18</sup> Working paper accompanying Greenpaper Online gambling, Europese Commissie, Brussel 2011, p.9.

<sup>19</sup> Working paper accompanying Greenpaper Online gambling, p.11.

<sup>20</sup> M. Summerfield, *Online Gaming - A Gamble or a Sure Bet?*, KPMG, Londen 2010, p.2. Over het algemeen zijn er maar weinig gegevens beschikbaar met betrekking tot online gokken. Deze cijfers zijn afkomstig van H2 Gambling Capital, maar alleen te verkrijgen tegen vergoeding. Het zijn overwegend ramingen die berusten op openbare informatie van regelgevers en wedkantoren. Daarnaast is ook informatie van relevante partijen in EU-lidstaten meegenomen waarover geen primaire informatie beschikbaar is.

<sup>21</sup> D. Hill, *The Revolution*, in: *Sports Betting: Law and Policy*, P. Anderson, e.a., (red.), AMC Asser Instituut, Den Haag, 2011, p.11.

<sup>22</sup> Idem.

deze diensten gebruik kan maken.<sup>23</sup> Buiten de EU zijn onder meer Costa Rica, Kahnawake (Canada) en Antigua en Barbuda belangrijk om te noemen. Lidstaten met een restrictief gokbeleid kunnen niets uitrichten om hun inwoners te weren van deze buitenlandse sites.<sup>24</sup>

Ten tweede kan niet of moeilijk worden vastgesteld wie de daadwerkelijke eigenaar is van een buitenlandse website. Het risico bestaat dat de georganiseerde misdaad op een gegeven moment deze lucratieve markt betreedt met alle gevolgen van dien. In 2005 gebeurde dit al en werden drie arrestaties verricht op het eiland Man. De websites die werden gerund werden gekoppeld aan de criminele familie Gambino. In februari 2008 werden 26 anderen gearresteerd inclusief een kopstuk van de voornoemde familie, allemaal werden ze in verband gebracht met illegaal (sport)wedden.<sup>25</sup>

Tot slot bestaat het probleem met betrekking tot online gokken dat het internet erg flexibel is. Het heeft daarom weinig zin bepaalde sites te blokkeren. Het is vrij eenvoudig een nieuwe website te lanceren of de inhoud naar een andere site te verplaatsen. Er is echter een zwakke schakel in het keten van online gokken: het uitbetalen. Dat dient te gaan via de reguliere kanalen, via banken of creditkaartmaatschappijen. De regering van een desbetreffend land kan verbieden, mits ze gevestigd zijn in dat land, om transacties te verrichten voor bepaalde wedkantoren. Dit is ook gebeurd in de Verenigde Staten in 2006. Een neveneffect was dat de waarde van de aandelen van een legitiem bedrijf daalde.<sup>26</sup> Het blijft echter relatief eenvoudig en goedkoop om nieuwe sites op te richten en daar een nieuwe financiële infrastructuur aan te koppelen. Zodoende kan een wedkantoor zich vestigen in landen waar de regelgeving het gunstigste is en zich aan het noodzakelijke toezicht onttrekken.

### **1.3 Gokactiviteiten en de georganiseerde misdaad: match-fixing**

De georganiseerde misdaad en gokken zijn op meerdere manieren met elkaar verbonden. Spapens noemt vier manieren, waarvan er een relevant is.<sup>27</sup> Bepaalde kansspelen kunnen door criminelen worden misbruikt voor het witwassen van geld of er wordt geprobeerd om bijvoorbeeld speelautomaten in het voordeel van de misbruiker te manipuleren. Het belangrijkste voorbeeld in deze categorie van dit misbruik is match-fixing tijdens sportwedstrijden.

Een van de essentiële karakteristieken van sport is dat de uitkomst van een wedstrijd of competitie niet kan worden voorspeld. In geval van match-fixing en/of corruptie staat dit gegeven onder druk. Om een goed beeld te krijgen van dit verschijnsel en de gevolgen ervan is een goede definitie noodzakelijk. De meest passende definitie komt van de hand van Gorse en Chadwick:

---

<sup>23</sup> Dit is ook het geval in Nederland. Hier wordt de speler geen strobreed in de weg gelegd om te spelen via internet. De auteur heeft de proef op de som genomen en zowel een account bij Bwin als bij Unibet geopend. Deze wedkantoren zijn respectievelijk op Gibraltar en Malta gevestigd en hebben geen vergunning voor de Nederlandse markt en bieden hun diensten enkel en alleen aan via internet. In beide gevallen is er een kleine som geld gestort (<20 euro) en ingezet op een meerdere voetbalwedstrijden. Het gewonnen geld (<100 euro) werd in geval van Unibet binnen een week via Earthport ([www.earthport.com](http://www.earthport.com)) op rekening van de auteur gestort ondanks dat het op grond van art. 1 lid c juncto art. 1 lid a Wet op de Kansspelen (WoK) verboden is deel te nemen aan dergelijke kansspelen zonder vergunning. Overigens is het gebruik van Earthport in dit geval gratis en hoeft er bijvoorbeeld geen account aangemaakt te worden: vrij verkeer van diensten en kapitaal in optima forma.

<sup>24</sup> T. Spapens, *Crime Problems Related to Gambling: an overview*, in: *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*, C. Fijnaut, editor, Leiden 2010, p.32.

<sup>25</sup> Spapens, *Crime Problems Related to Gambling: an overview*, p.33.

<sup>26</sup> Idem. Het bedrijf in kwestie betrof PartyGaming.

<sup>27</sup> Spapens, *Crime Problems Related to Gambling: an overview*, p.19.

"Corruption in sport involves any illegal, immoral or unethical activity that attempts to deliberately distort the result of a sporting contest for the personal material gain of one or more parties involved in that activity."<sup>28</sup>

Corruptie in het voetbal komt overwegend voor in twee vormen. Van match-fixing is sprake wanneer er in een sportwedstrijd het resultaat van tevoren al vast staat. In geval van spot-fixing wordt er gegokt dat een bepaalde handeling plaatsvindt maar heeft deze geen invloed op het eindresultaat.<sup>29</sup> Manipulatie vindt hoofdzakelijk om twee redenen plaats. Enerzijds kan er een financiële impuls of andere niet-geldelijke beloning aan ten grondslag liggen, anderzijds kan er om sportieve redenen worden gemanipuleerd.<sup>30</sup> In het laatste geval is de zogenaamde *salonremise* het bekendste voorbeeld. Zonder al teveel inspanning spelen twee teams gelijk, beide zijn bij dit resultaat gediend.<sup>31</sup> Deze sportieve variant zal verder niet worden behandeld. De nadruk zal liggen op wedstrijdmanipulatie in combinatie met gokken waarbij het financieel gewin voor de fixer het uitgangspunt is. Het gevolg hiervan voor wedkantoren is dat zij fors verlies leiden. Alvorens de werkwijze van fixers en voorbeelden van match-fixing aan de orde worden gesteld, zal inzicht worden gegeven in waarom voetbal vatbaar is voor manipulatie en corruptie.

## 1.4 Waarom voetbal?

Er zijn een aantal factoren die voetbal kwetsbaar maken voor criminele activiteiten zoals bijvoorbeeld fraude en witwassen van geld. De Financial Action Task Force (FATF) onderscheidt er tien, welke gerelateerd zijn aan de structuur van het voetbal, de financiering en de cultuur.<sup>32</sup> Hiervan zijn er vijf relevant in verband met wedstrijdmanipulatie. Ten eerste is voetbal zeer populair en wordt het overal ter wereld gespeeld. Dit maakt het aantal mogelijke ingangen groot en daarmee de mogelijkheden voor match-fixing ook. De barrières om de voetbalwereld binnen te komen zijn laag. Er zijn vele clubs in uiteenlopende competities en over het algemeen is het relatief eenvoudig deels of volledig eigenaar van een club te worden.<sup>33</sup> Ook is het makkelijk om spelers te benaderen gezien het open karakter van het spel. Zo toont Hill aan dat het Ghanese voetbalelftal op de Olympische Spelen in Athene in 2004 winstpremies kreeg van match-fixers.<sup>34</sup> In het verlengde hiervan zijn sommige spelers kwetsbaar. Slechte begeleiding, gokschulden of chantage maakt spelers meer vatbaar voor match-fixing. Ten tweede worden sommige voetbalclubs, met uitzondering van de clubs in de grootste competities, geleid door management met een gebrekkige kennis van zaken.<sup>35</sup> Ten

---

<sup>28</sup> S. Gorse en S. Chadwick, *The Prevalence of Corruption in International Sport, A Statistical Analysis*. RGA publications, Coventry 2010, p.8. De termen match-fixing, wedstrijdmanipulatie of corruptie hebben allen dezelfde betekenis, tenzij anders wordt aangegeven.

<sup>29</sup> Enkele voorbeelden zijn: welk team of welke speler krijgt als eerste een gele of rode kaart of welk team de meeste hoekschoppen voor of tegen krijgt. Er kan zowel voor als tijdens de wedstrijd worden ingezet. Er is een keur aan mogelijkheden en zodoende zijn er minstens zoveel mogelijkheden om te manipuleren. Ter illustratie, zie bijlage A waar iets meer dan 70 wedmogelijkheden zijn opgenomen.

<sup>30</sup> Deze beloning kent vele varianten, zie paragraaf 1.5.

<sup>31</sup> In het voetbal levert een gelijkspel een punt op voor elk team. Fictief voorbeeld: Ajax-AZ eindigt in 0-0, Ajax wordt daarmee kampioen en AZ plaatst zich voor Europees voetbal.

<sup>32</sup> Financial Action Task Force, *Money Laundering through the Football Sector*. FATF/OESO, Parijs 2009, p.14-16.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld het Spaanse Malaga CF, waar Abdullah ben Nasser Al Thani uit Qatar in 2010 eigenaar werd en in hetzelfde jaar de Georgiër Merab Jordania SBV Vitesse kocht. In de afgelopen jaren zijn vele Engelse clubs ten prooi gevallen aan vermogende binnen- of buitenlandse eigenaren, zoals Manchester City, Liverpool, Arsenal en Manchester United. Benadrukt zij dat in deze gevallen geen sprake is van match-fixing. Zie paragraaf 1.6 voor zaken waar dit wel het geval is.

<sup>34</sup> Het betreft een interview met Stephen Appiah waarin hij toegeeft geld te hebben aangenomen. Wanneer spelers in de tang zitten bij de fixers, is dreigen met geweld of in de openbaarheid brengen dat er premies zijn ontvangen een mogelijke sanctie en is het niet uit te sluiten dat spelers meer vatbaar zijn om te worden omgekocht en wedstrijden te verliezen. Zie D. Hill, <www.howtofixasoccergame.com>, onder *Documents*. Toronto, 2012, bezocht op 03-03-2012.

<sup>35</sup> Financial Action Task Force 2009, p.14-16.

derde is de samenleving over het algemeen geneigd negatieve aspecten zoals corruptie in de sport te negeren. Zaken zoals match-fixing zijn slecht voor het imago van de sport, daarom zijn clubs en bonden er veel aangelegen dit soort zaken stil te houden om ervoor te zorgen dat sponsors de geldkraan niet dichtdraaien. Ten vierde heeft het voetbal in de laatste decennia een flinke commerciële groei doorgemaakt. Het beste voorbeeld is de eerder genoemde UEFA Champions League.<sup>36</sup> Grote sponsors zoals Heineken, Ford en Sony hebben hun naam verbonden aan deze Europese competitie en betalen forse bedragen die de clubs vervolgens krijgen uitgekeerd.<sup>37</sup> De belangen, zowel sportief als commercieel, zijn daarom groot. De stand op de ranglijst bepaalt in hoge mate de financiële positie van een club. Wordt er geen toegang verkregen tot de lucratieve Champions League, dan kan dit flinke financiële gevolgen hebben. Daarnaast heeft de economische crisis ook effect gehad op de voetbalwereld. Clubs hebben over het algemeen minder geld te besteden en moeten noodgedwongen bezuinigen. Goede prestaties in het professionele voetbal blijven onder druk van belanghebbenden zoals supporters en aandeelhouders een vereiste, maar staan haaks op de weinig florissante financiële positie van clubs. Aan de hand van enkele voorbeelden zal in paragraaf 1.6 worden aangetoond dat voornoemde factoren kunnen leiden tot het verkopen van wedstrijden.

### 1.5 Werkwijze match-fixers

Enig inzicht in de werkwijze van een manipulator is onontbeerlijk om tot een oplossing van het probleem te komen. Alvorens een fixer geld kan verdienen dient hij er zeker van te zijn dat het resultaat dat behaald moet worden, verzekerd is. Is dit niet het geval, dan gaat er veel geld verloren. Deze garantie kan op meerdere manieren bewerkstelligd worden. De bekendste voorbeelden zijn:<sup>38</sup>

- I. keepers die ballen opzettelijk doorlaten of loslaten zodat er alsnog gescoord kan worden;
- II. verdedigers die het buitenspel opheffen;
- III. scheidsrechters die fluiten voor niet reglementaire strafschoppen of juist het onthouden van een strafschop voor de tegenpartij;
- IV. scheidsrechters die direct of indirect een rode kaart geven en zodoende een voordeel geven aan de manipulerende partij;
- V. grensrechters die de buitenspelregel uitleggen in het voordeel van de manipulerende partij;
- VI. spelers die in het algemeen net te weinig inzet tonen om te winnen.

Als deze spelers of officials meewerken dienen ze een beloning te krijgen, oftewel “personal gain” vervat in de eerder genoemde begripsbepaling. Deze definitie kan positief of negatief worden uitgelegd, te weten vrijwillig of onvrijwillig. Over het algemeen wordt er gezocht naar een zwakke plek.<sup>39</sup> Drugs, vrouwen, geld en een keur aan luxe goederen zoals dure merkkleding behoren tot het vrijwillige arsenaal. Is er sprake van acceptatie van de goederen of diensten, maar werkt het slachtoffer niet mee, dan wordt er gedreigd dat belastend beeldmateriaal naar buiten komt of dat er geweld wordt gebruikt.<sup>40</sup> Hiermee is ook meteen

---

<sup>36</sup> Zie *Inleiding*.

<sup>37</sup> Het betreft een poule van zes sponsors op basis van exclusiviteit. De andere drie sponsors zijn Mastercard, PlayStation en UniCredit. UEFA, Nyon 2012 <[www.uefa.com/uefa/events/marketing/news/newsid=840272.html](http://www.uefa.com/uefa/events/marketing/news/newsid=840272.html)>, geraadpleegd op 8-2-2012.

<sup>38</sup> De meest voor de hand liggende voorbeelden worden opgesomd en het aantal mogelijkheden is niet beperkt tot deze lijst.

<sup>39</sup> Zie: D. Hill, *The Fix: Soccer and Organized Crime*, McClelland & Stewart, Toronto 2010, p.137-139, waarin veroordeeld crimineel Michael Franzese uitlegt hoe hij spelers omkocht en honderden miljoenen euro's verdiende. Hill haalt ook andere voorbeelden aan van andere fixers die dit beeld bevestigen. Zie onder meer: p.134 e.v. en p.139 e.v.

<sup>40</sup> Idem.

verzekerd dat een betrokkene geen woord loslaat en het zodoende moeilijk is om corruptie te detecteren. Voor het benaderen van spelers worden *runners* gebruikt. Over het algemeen zijn dit oud-spelers of andere personen die dichtbij de desbetreffende organisatie staan en zodoende eenvoudig toegang hebben tot spelers, waardoor het voor fixers makkelijker is om wedstrijden te manipuleren.<sup>41</sup>

Wanneer de betrokkenen meewerken zal de manipulator zijn geld in de markt zetten. Dit heeft als gevolg dat enerzijds de wedstrijd nu gefixed is, anderzijds is de markt dat ook.<sup>42</sup> In verband hiermee zijn er twee mogelijkheden, met een hoog of laag risico. Ten eerste kan de fixer het team waarvan het het meest waarschijnlijk is dat het gaat winnen beïnvloeden om te verliezen. Dit is echter wel riskant, gezien het feit dat op de markt vrij snel bekend is wanneer er forse sommen geld worden ingezet op een team dat normaal gesproken waarschijnlijk zou verliezen. Wedkantoren zullen dan een zogenaamd irregulier of afwijkend wedpatroon ontdekken. Dit probleem is te ondervangen door meerdere *agents* in te zetten. Deze tussenpersonen zetten bij meerdere wedkantoren geld in, zodat de kans op ontdekking kleiner wordt. De tweede variant is het minst risicovol voor de manipulator en het gevaarlijkst voor de wedkantoren, namelijk wanneer het team dat normaal gesproken waarschijnlijk zou winnen nu gegarandeerd wint. Er kan flink worden ingezet en omdat het voor de hand ligt dat het sterkste team wint zal er zodoende geen irregulier wedpatroon te ontwaren zijn en zal de fix niet snel ontdekt worden.<sup>43</sup>

Er zijn een aantal redenen om geld in Azië in plaats van Europa te *investeren*, Maessen noemt er vier:<sup>44</sup>

- I. De quotes, en daarmee de uitkeringen, zijn in Azië veel hoger. Dit komt doordat de commerciële strijd tussen bookmakers aldaar groter is en de belastingwetgeving aanzienlijk gunstiger.
- II. De Europese wedkantoren hanteren een beperkte inzetlimiet. Deze inzet per keer ligt normaal gesproken rond de 1500 euro, waar dit in Azië het tienvoudige kan zijn.
- III. In Europa is een identiteitsbewijs noodzakelijk alvorens betaling plaatsvindt. In Azië is er sprake van een pyramidestructuur waarbij gewerkt wordt met tussenpersonen en agenten en zodoende fixers eenvoudig onbekend blijven wanneer weddenschappen worden geplaatst.
- IV. Kleinere Europese wedkantoren hebben een minimum aan wedstrijden waarop moet worden ingezet. Hiermee wordt de kans op verlies significant groter, terwijl in Azië elke wedstrijd afzonderlijk wordt aangeboden.

Ik voeg hier nog een vijfde reden aan toe. Wanneer een wedstrijd in Europa is gefixed en de weddenschap cq uitbetaling in Azië plaatsvindt, is het voor de handhavende instanties zeer moeilijk om onderzoek te plegen en alle verdachten veroordeeld te krijgen. Europese autoriteiten hebben alleen bevoegdheden voor hun betreffende jurisdictie, en *vice versa* geldt voor Azië hetzelfde.

Er zijn wel enige kanttekeningen te plaatsen bij de redenen die Maessen opvoert. Allereerst bestaat er het probleem van identiteitsdiefstal of gekochte paspoorten.<sup>45</sup> Zodoende kunnen kwaadwillenden alsnog een rekening openen bij legitieme Europese wedkantoren.

---

<sup>41</sup> Hill 2010, p.140.

<sup>42</sup> Hill 2010, p.146.

<sup>43</sup> In hoofdstuk 3 zal de werking en relatieve waarde van een irregulier wedpatroon worden behandeld.

<sup>44</sup> M. Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, in: *Sport en Recht*, 2011-1, p.7, Utrecht 2011.

<sup>45</sup> Dit werd als een van de problemen gezien tijdens de *Workshop on Online Gambling: Prevention of fraud and money laundering*, 1 juli Brussel 2011. Deze documenten zijn te raadplegen via: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/n\\_consultations/2011/online\\_gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/n_consultations/2011/online_gambling_en.htm)>, onder: "More information about Gambling" en vervolgens "Workshops". Identiteitsdiefstal is veel een voorkomend probleem bij witwaspraktijken. Geraadpleegd op 23-02-2012.

Controle bij de bank wordt op dezelfde manier ontlopen. Ten tweede, in geval van een fix met een laag risico, zoals hierboven beschreven, kunnen fixers hun netwerk van *agents* aanwenden die weddenschappen plaatsen. Daarmee omzeilen ze zowel de inzetlimiet als de controle van het identiteitsbewijs. Ten derde is het mogelijk bij elk online wedkantoor een rekening te openen en weddenschappen af te sluiten.<sup>46</sup> Als dit in meerdere jurisdicties plaatsvindt is zodoende de kans op ontdekking laag en zal er steeds worden uitbetaald. Deze kans zal kleiner zijn wanneer deze methode gebruikt wordt voor manipulatie met een hoog risico, de detectiesystemen van de wedkantoren zullen dan alarm slaan. Dat is in enkele gevallen ook gebeurd, zoals in de volgende paragraaf aan de orde zal komen.

## 1.6 Voorbeelden van match-fixing en corruptie in Europa

### 1.6.1 Inleiding

Op 7 februari 2012 presenteerde spelersbond Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels (FIFPro) een zwartboek. Er werden 3.357 professionele voetballers in Oost-Europa ondervraagd, daarvan gaven 400 respondenten aan te zijn benaderd om wedstrijden te manipuleren.<sup>47</sup> 792 spelers zijn zich bewust van het feit dat match-fixing in hun competitie plaatsvindt. Iets meer dan 30 procent van de spelers uit de Griekse competitie geeft aan te zijn benaderd door personen die geld of andere wederdiensten aanboden om wedstrijden te beïnvloeden.<sup>48</sup> Deze statistieken zijn slechts indicaties maar geven aan dat dit probleem zich niet beperkt tot enkele incidenten of landen.

Dit gegeven wordt onderstreept door de grootste zaak aangaande match-fixing die speelt in Bochum. Sinds 2009 loopt er een onderzoek naar de activiteiten van criminele organisaties die wedstrijden manipuleerden in België, Bosnië-Herzegovina, Duitsland, Hongarije, Kroatië, Oostenrijk, Slovenië, Turkije en Zwitserland. 323 wedstrijden zijn als verdacht aangemerkt en onderwerp van onderzoek. Er zijn tot op heden drie personen veroordeeld.<sup>49</sup> De betrokken personen, 347 in getal, komen voornamelijk uit Duitsland (150), Turkije (66) en Zwitserland (29). De overige verdachten zijn afkomstig uit België, Hongarije, Kroatië, Nederland en Oostenrijk. Er werd voor ongeveer 12 miljoen euro aan steekpenningen betaald om scheidsrechters, spelers, trainers en officials van voetbalbonden wedstrijden te laten beïnvloeden. Geldtransacties verliepen via bankrekeningen in China, Duitsland, Maleisië, Malta, Nederland, Oostenrijk, Rusland, Singapore, Slovenië, Turkije en het eiland Man.<sup>50</sup> Bovenstaande symboliseert het internationale karakter van het fenomeen match-fixing. Er gaat veel geld in om en een veelvoud aan jurisdicties is betrokken, zowel op Unie als internationaal niveau. Hierop volgend zullen enkele gedetailleerde voorbeelden worden gegeven om de werkwijze van fixers en het verschijnsel match-fixing te duiden.<sup>51</sup> Het betreft hier zaken waarbij aantoonbaar scheidsrechters en/of spelers zijn omgekocht of wedstrijden op een andere wijze zijn gemanipuleerd.

---

<sup>46</sup> Het is zeer eenvoudig meerdere rekeningen te openen. De auteur heeft een rekening bij zowel Bwin als Unibet. Zie ook noot 23.

<sup>47</sup> Het betreft Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Kazachstan, Kroatië, Montenegro, Oekraïne, Polen, Rusland, Servië, Slovenië en Tsjechië.

<sup>48</sup> FIFPro Black Book Eastern Europe, *The problems professional footballers encounter: research*. Hoofddorp, 2012, p.10-11.

<sup>49</sup> UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, p.6.

<sup>50</sup> A. Husting, e.a., *Match-fixing in sport. Mapping of criminal law provisions in EU 27*, KEA European Affairs, Brussel 2012, p.12.

<sup>51</sup> Het voert te ver om alle zaken te behandelen, het zijn er simpelweg te veel. Naast de genoemde voorbeelden zijn er zaken geweest met betrekking tot match-fixing in EU-lidstaten Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland en Polen. Daarnaast zijn Europese en internationale competities als de UEFA Champions League en het FIFA Wereldkampioenschap voetbal in 2006 in Duitsland doelwit geweest.

## 1.6.2 België en Finland

In november 2005 kwam in België een omvangrijk omkoopschandaal aan het licht. Zheyun Ye, een onbekende Chinese zakenman, speelde hierin een belangrijke rol alhoewel hij altijd alle betrokkenheid ontkend heeft. Ye benaderde zeven Betaald Voetbal Organisaties (BVO's) in hogere en lagere Belgische divisies, waaronder La Louvière en Lierse SK.<sup>52</sup> Hij zocht bij voorkeur clubs op die financiële problemen hadden. Hij beloofde miljoenen te investeren en als tegenprestatie wilde hij zeggenschap in het technische beleid. Vervolgens vroeg hij enkele spelers en een coach verscheidene minder belangrijke wedstrijden te verliezen met een vooraf bepaalde uitslag. Naar verluidt ontvingen de betrokken bedragen variërend tussen de €5.000 en €57.000 euro.<sup>53</sup> Spelers die niet mee wilden werken werden bedreigd en daarna verliet deze *investeerder* de clubs zonder daadwerkelijk geïnvesteerd te hebben. Er werden een aantal wedstrijden op deze manier verloren en Ye heeft daarbij flink verdiend: €50 miljoen euro.<sup>54</sup> Het Belgisch parket heeft een onderzoek ingesteld tegen 31 verdachten, waaronder Ye, die nadien vluchtte en sinds 2006 niet meer is gesignaleerd.<sup>55</sup>

Dezelfde Zheyun Ye had een meerderheidsbelang in de Finse eredivisionist AC Allianssi. In 2004 en 2005 werd de Finse Ligabeker gewonnen, maar nadat de Belgische oud-voetballer Olivier Surray als manager was aangesteld volgde een eerder gezien patroon. Een groot aantal spelers werd uit België gehaald en wedstrijden werden met 8-0 verloren, waar vervolgens enorme gokwinsten op werden behaald. Ye en Surray verdwenen nadat de Finse justitie een onderzoek instelde.<sup>56</sup>

In Finland speelde tussen 2008 en 2011 een ander omkoopschandaal. Wilson Raj Perumal, afkomstig uit Singapore, werd veroordeeld voor het manipuleren van 24 wedstrijden. Hij stuurde een internationaal opererende organisatie aan die spelers in Afrika ronselde en een gouden toekomst beloofde in Europa. Deze spelers werden vervolgens gestald bij RoPs, een Finse eredivisionist, waarbij deze spelers gedwongen werden wedstrijden te beïnvloeden. De winst bedroeg gemiddeld een half miljoen tot anderhalf miljoen euro per wedstrijd.<sup>57</sup>

## 1.6.3 Duitsland

Begin 2011 bekende René Schnitzler, een speler van het Duitse FC St. Pauli, dat hij 100.000 euro had gekregen om wedstrijden te manipuleren. FC St. Pauli dat toentertijd uitkwam in de 2e Bundesliga, de op een na hoogste Duitse divisie, speelde in het seizoen 2007/08 en 2008/09 5 wedstrijden die allemaal werden verloren. Hij werd aangeklaagd, maar niet veroordeeld omdat niet kon worden bewezen dat hij opzettelijk deze wedstrijden had verloren.<sup>58</sup> Door de *Deutscher Fußball-Bund* (DFB) werd hij tot 13 september 2013 geschorst. De Nederlander Paul R., die geld inzette op de Aziatische gokmarkt en Schnitzler betaalde, wordt als spil gezien door de Duitse autoriteiten maar is tot op heden spoorloos.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> M. Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.1.

<sup>53</sup> T. Spapens, *Crime Problems Related to Gambling: an overview*, p.42.

<sup>54</sup> Maessen 2011, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.2.

<sup>55</sup> De zaak heeft al meerdere malen vertraging opgelopen en zal pas halverwege 2012 door rechter worden behandeld.

<sup>56</sup> Maessen 2011, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.2.

<sup>57</sup> UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, UEFA, Nyon 2011, p.6.

<sup>58</sup> *Die Zeit*, Hamburg 2011. <[www.zeit.de/2011/37/L-Zockerliga](http://www.zeit.de/2011/37/L-Zockerliga)>, geraadpleegd op 03-03-2012. Zie ook de geautoriseerde biografie waarin Schnitzler zijn volledige verhaal doet: René Schnitzler-Zockerliga, door Wigbert Loër en Rainer Schäfer.

<sup>59</sup> Idem. De volledige naam is bij de auteur bekend.

### 1.6.4 Italië: *Calciopoli*<sup>60</sup>

Het meest omvangrijke schandaal in deze serie kwam in mei 2006 bij toeval naar buiten. Italiaanse aanklagers deden onderzoek naar topclub Juventus en het mogelijk gebruik van doping. Algemeen directeur Luciano Moggi werd telefonisch afgeluisterd en daarbij werd duidelijk dat hij veel contacten had met scheidsrechters, officials van de Italiaanse voetbalbond en journalisten. Enerzijds werden deze contacten aangewend om cruciale wedstrijden door scheidsrechters te laten fluiten die Juventus goed gezind waren. Anderzijds werden scheidsrechters ingezet met een voorkeur voor Juventus in wedstrijden van tegenstanders van dat team, zodat de concurrentie werd uitgeschakeld. Scheidsrechters werden aangesteld door een team van oud-scheidsrechters met wie Moggi intensief contact had.<sup>61</sup>

Een variëteit aan methoden werd gebruikt om het competitieverloop in het voordeel van Juventus te laten verlopen. Soms werd de sterkste speler van het team waar Juventus in de volgende competitieronde tegen moest aantreden met rood van het veld gestuurd, waardoor deze niet tegen Juventus zou spelen. In andere gevallen kreeg de Turijnse club een strafschop mee of kreeg de tegenstander er geen waar dat wel had gemoeten. De telefoontaps bevestigden dit beeld. Scheidsrechters die niet meewerkten werden door journalisten met een Juventus-link in toonaangevende media zwaar bekritiseerd. Scheidsrechters met een slechte reputatie maken minder kans internationale wedstrijden te fluiten en zowel sportief als financieel gezien zijn dat aantrekkelijke wedstrijden.<sup>62</sup> Corruptie was in de Italiaanse Serie A zodoende wijdverspreid waarbij enkele teams duidelijk voordeel hadden.

Naast Juventus werden AC Milan, Fiorentina, Lazio Roma en Reggina veroordeeld door de Italiaanse voetbalbond, *Federazione Italiana Giuoco Calcio* (FIGC). Juventus kreeg de zwaarste straf en werd teruggezet naar de Serie B en moest de behaalde titels in de Serie A van 2004/05 en 2005/06 inleveren. De straffen voor de overige teams varieerden van puntenaftrek van 3 tot 15 punten en uitsluiting van Europees voetbal. Opvallend was de milde financiële straf die Moggi als spil in het schandaal kreeg, een boete van 30.000 euro op een jaarsalaris (2006) van ongeveer 2.7 miljoen.<sup>63</sup> Daarnaast mocht hij levenslang geen functies meer in het Italiaanse voetbal uitoefenen. Ook hadden de straffen financieel gezien weinig effect op het budget van de desbetreffende clubs vergeleken met het voordeel in de periode waarin match-fixing plaatsvond.

In de strafprocedure werd Moggi schuldig bevonden aan sportieve fraude en samenzwering en veroordeeld tot 5 jaar en 4 maanden cel. Veertien andere verdachten kregen straffen variërend van 3 jaar en 8 maanden cel tot 1 jaar celstraf. Acht verdachten werd vrijgesproken. Moggi tekende beroep aan, deze procedure loopt nog.<sup>64</sup>

### 1.7 Bewijslast

Het is gecompliceerd corruptie te detecteren en wanneer dit wel lukt bewijs te overleggen. Enerzijds heeft de fixer geen belang om mee te werken aangezien hij niet ontdekt wil worden, anderzijds zal de gecorrumpeerde ook zwijgen. Daarbij speelt mee dat betrokkenen bedreigd worden door de georganiseerde misdaad. Ook wanneer bekend wordt dat er sprake is van

---

<sup>60</sup> Dit is een casus waarin gokken geen rol speelde. Gezien de langere periode waarin er van corruptie sprake was en de omvang van het netwerk van betrokkenen acht de auteur het relevant deze zaak te bespreken.

<sup>61</sup> T. Boeri en B. Severgnini: *The Italian Job: Match Rigging, Career Concerns and Media Concentration in Serie A*, Milaan 2008, p.2.

<sup>62</sup> Boeri 2008, *The Italian Job*, p. 7-8.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Diverse Italiaanse media, zie onder meer: *La Repubblica*, Rome 2011 en *Corriere dello Sport*, Rome 2011, <[www.repubblica.it/sport/calcio/2011/11/11/news/moggi\\_condannato\\_altri\\_4\\_mesi-24858067/](http://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/11/11/news/moggi_condannato_altri_4_mesi-24858067/)> en <[www.corrieredellosport.it/calcio/calciopoli/2011/11/08-203442/](http://www.corrieredellosport.it/calcio/calciopoli/2011/11/08-203442/)>, beide geraadpleegd op 11-02-2012.



corruptie zal de betrokkene alles kwijtraken, zoals zijn inkomen, carrière en goede naam. Dit beeld wordt bevestigd door Boban Dmitrovic, een speler in de Servische competitie die niet schuldig was aan match-fixing maar wel naar buiten trad. Ondanks zijn lopende contract kon hij vertrekken.<sup>65</sup> Een ander treffend voorbeeld is in dit geval *Calciopoli* waar bijvoorbeeld de betrokken scheidsrechters gevoelig waren voor alle eerder genoemde factoren. Ook blijkt uit deze zaak dat, ondanks het grote aantal betrokkenen, de corruptie betrekking had op minstens twee voetbalseizoenen. Dit alles staat nog los van het feit dat moet worden aangetoond dat de betrokkene in kwestie moedwillig het resultaat heeft beïnvloed en niet louter op sportieve gronden. Daarnaast speelt het probleem van gebrekkige (internationale) samenwerking zoals blijkt uit de casus Zheyun Ye, die eerst in België meerdere clubs in misère achterliet, vervolgens in Finland opnieuw schade aanricht en daarna onvindbaar is. Tot slot speelt de discussie omtrent de afwijkende wedpatronen.<sup>66</sup> Al deze facetten dragen ertoe bij dat match-fixing zowel lucratief is voor criminelen alsmede moeilijk te bestrijden valt.

## 1.8 Gevolgen van match-fixing en corruptie

Er zijn een aantal problemen die met corruptie in de sport gepaard gaan. Allereerst wordt de integriteit van sport in gevaar gebracht met als mogelijk gevolg dat toeschouwers weg blijven en, als uiterste consequentie, de competitie een wisse dood sterft. Vooral in Azië, zoals in China, Singapore en Maleisië komen toeschouwers niet meer naar de wedstrijden aangezien omkoping eerder regel dan uitzondering is in de voetbalsport.<sup>67</sup> Is het vertrouwen eenmaal geschaad, dan is dit moeilijk terug te winnen. Ten tweede, omdat de competitie niet zijn natuurlijke verloop heeft, stagneert de ontwikkeling van spelers omdat zij zich òf niet volledig inzetten òf te weinig weerstand ondervinden van hun tegenstander(s) omdat anders het gewenste resultaat niet wordt behaald. Ten derde lopen de inkomsten terug die voortvloeien uit ticketverkoop, merchandise, voetbalreizen en aanverwante zaken. Wanneer fans er achter komen dat wedstrijden niet meer eerlijk verlopen, laten ze de clubs in de steek en besteden ze er op geen enkele wijze geld meer aan.<sup>68</sup> Ten vierde krijgt de georganiseerde misdaad relatief eenvoudig de beschikking over grote sommen geld. Los van het feit dat misdaad loont, zal de financiële slagkracht van deze organisaties toenemen. Chris Eaton indiceerde dat de Italiaanse maffia alleen al de afgelopen jaren ongeveer 2 miljard euro heeft opgehaald met match-fixing en dat opbrengst *per jaar* wereldwijd ongeveer rond de 15 miljard euro ligt.<sup>69</sup> Tot slot zullen ook de wedkantoren verlies lijden of mogelijk failliet gaan, zij moeten uitbetalen wanneer een wedstrijd gemanipuleerd is. Hoe onwaarschijnlijker het resultaat, hoe hoger de quote, en des te groter is het verlies. Als gevolg daarvan zullen zij wedstrijden uit hun aanbod halen. Op een gegeven moment heeft de Associatie van Europese Loterijen en de Toto overwogen om de Intertoto Cup collectief niet meer aan te bieden, gezien het hoge aantal verdachte wedstrijden.<sup>70</sup>

Er moet hier wel een kanttekening worden geplaatst. Een hoge vertegenwoordiger van een wedkantoor gaf aan dat in de Italiaanse Serie B statistisch gezien aan het eind van het seizoen

---

<sup>65</sup> FIFPro, Hoofddorp 2011, <[www.fifpro.org/playeroftheweek/index/1560](http://www.fifpro.org/playeroftheweek/index/1560)>, geraadpleegd op 6 februari 2012.

<sup>66</sup> Zie paragraaf 1.5. In hoofdstuk 3 kom ik hier uitgebreid op terug.

<sup>67</sup> Hill 2010, p.79, 83.

<sup>68</sup> Dit is ook één van de redenen waarom veel Aziaten fan zijn van grote clubs in Europa, hier zijn de wedstrijden overwegend vrij van enige invloed van buitenaf.

<sup>69</sup> FIFA, Zürich 2012. <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html)>, geraadpleegd op 22-03-2012. *FIFA World*, January/February Issue, interview met C. Eaton, Hoofd Veiligheidszaken FIFA tot mei 2012, p.20-23. Met nadruk.

<sup>70</sup> Hill 2010, p.98. Opvallend genoeg is de Intertoto Cup ooit opgericht om kleine clubs van extra financiële middelen te voorzien, maar ook om wedkantoren in de rustige zomer extra inkomsten te laten genereren. De Intertoto Cup is inmiddels opgeheven.

veel gelijke spelen zijn.<sup>71</sup> De ondervraagde gaf ook aan weinig aan wedstrijdmanipulatie te kunnen doen en dat het economische aspect van de onderneming ook van belang is. Dit is opvallend te noemen en ik ga er vanuit dat de spelers die wedden op deze competitie hier niet van op de hoogte zijn. Anders zouden wedkantoren op deze competitie moeten toeleggen en men kan ook besluiten de wedstrijden niet meer aan te bieden. In het verlengde hiervan zouden wedkantoren extra verlies lijden en imagoschade oplopen. Als bij een breed publiek bekend wordt dat er is gemanipuleerd in één of meerdere competities zullen spelers wegblijven uit angst om verlies te lijden op een zekere lijkende weddenschap. Dit is zeker het geval als spelers misleid worden door aanbieders van gokdiensten.

## 1.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is vastgesteld wat een kansspel behelst en wat een weddenschap is. Ook is behandeld wat gokken via internet omvat. Doordat nationale regelgeving niet eenduidig is en het online aanbod flink toeneemt, is naast de legale ook de grijze en zwarte markt gegroeid. Door deze ontwikkelingen is een grensoverschrijdende markt ontstaan waarin effectieve handhaving ontbreekt. De georganiseerde misdaad maakt hier misbruik van, onder meer middels match-fixing. Aangevoerd is dat corruptie in het voetbal in meerdere lidstaten een serieus probleem is, niet beperkt blijft tot enkele incidenten, een internationaal karakter heeft en dat er forse sommen geld in om gaan. Ook blijkt uit het zwartboek van de FIFPro dat het benaderen van spelers om wedstrijden te manipuleren eerder regel dan uitzondering is. Het staat vast dat spelers, officials van de clubs en scheidsrechters regelmatig worden gebruikt door criminelen om wedstrijden te beïnvloeden. Uit de voorbeelden blijkt dat het aantal ingangen in het voetbal groot is, en daarmee de mogelijkheden om te manipuleren ook. De integriteit van het voetbal staat onder druk. Daarnaast hebben wedstrijden niet hun natuurlijke verloop en kan de ontwikkeling van spelers en de sport in het algemeen op te tocht komen te staan. Wordt er niets aan match-fixing gedaan, dan zullen een veelvoud aan inkomsten voor clubs zoals merchandise en ticketverkoop teruglopen. Verder zullen ook wedkantoren verlies lijden of mogelijk failliet gaan, doordat zij gemanipuleerde wedstrijden moeten uitbetalen en spelers zullen kwijtraken omdat zij de competitie niet meer vertrouwen. Voorgaande brengt de vraag te berde hoe hier tegen op te treden en wat de rol van de Europese Unie hierin is. Deze vragen komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

---

<sup>71</sup> Het gaat hier om manipulatie op sportieve gronden, al valt niet uit te sluiten dat betrokkenen zelf gaan inzetten op gemanipuleerde wedstrijden. Ik heb met deze persoon contact gehad, maar heb discretie aangaande zijn/haar identiteit op verzoek verzekerd. Opvallend genoeg wordt de Serie B gesponsord door een concurrent, Bwin.

## Hoofdstuk 2 Werking Europees recht

### 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat er een aantal problemen gepaard gaan met het wedden op het voetbal enerzijds en de integriteit van officials en/of spelers in deze sport anderzijds. Doordat nationale regelgeving niet eenduidig is, wedden expliciet uigesloten is van de dienstenrichtlijn en het online aanbod flink toeneemt, zijn zowel de legale alsmede de grijze en zwarte markt gegroeid. Meer dan 85% van de 14.823 actieve goksites in Europa werkt zonder vergunning.<sup>72</sup> Dankzij deze ontwikkelingen is een grensoverschrijdende markt ontstaan waarin eenduidige en effectieve handhaving ontbreekt en een groot deel van de Europese consumenten van deze diensten gebruik maakt. Om die reden zal dit hoofdstuk in het teken staan van de werking van het Europees recht met betrekking tot de voornoemde materie. Achtereenvolgens zullen het Groenboek Onlinegokken op de interne markt, de jurisprudentie alsmede de relevante Europese richtlijnen worden behandeld. Er wordt gekeken naar de huidige stand van zaken en of het Europees recht aanknopingspunten biedt om deze problematiek tegen te gaan.

### 2.2 Groenboek Onlinegokken op de interne markt

De Europese Commissie heeft in 2011 het Groenboek Onlinegokken gepresenteerd. Het doel van het Groenboek is overwegend oriënterend van aard, daar feiten worden verzameld en belanghebbenden hun mening kenbaar maken. Lidstaten, wedkantoren en sportorganisaties zoals de UEFA, hebben aangegeven waar kansen en uitdagingen liggen. Ook is dit document bedoeld om inzichtelijk te maken hoe op het publieke beleid gereageerd zal worden en wat de internemarktimplicaties zijn van de snelle ontwikkeling van gokdiensten die legaal of illegaal online worden aangeboden aan burgers in de EU.<sup>73</sup> Daarnaast wil de Commissie bepalen of de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor gokken naast elkaar kunnen blijven bestaan, en of in dit verband concrete actie nodig. Pas na de raadpleging zal worden vastgesteld of actie nodig is, en wanneer dit het geval is, in welke vorm en op welk niveau.<sup>74</sup>

De Commissie beschouwd het fenomeen match-fixing als “manipulatie waarbij een persoon of een groep van personen gewoonlijk uit het milieu van de georganiseerde misdaad het resultaat van een evenement (bijv. een sportevenement of een kaartspel) poogt of pogen te beïnvloeden.” Wat betreft het manipuleren van sportuitslagen wil de Commissie ten eerste weten of er studies of statistische gegevens over fraude en online gokken zijn.<sup>75</sup> Ten tweede is zij benieuwd welke eisen er worden gesteld in de nationale regelgeving aan onlinegokexploitanten en personen die betrokken zijn bij sportevenementen dan wel kansspelen om deze problemen en belangenconflicten te voorkomen. Ten derde wil de Commissie weten hoe groot het gevaar is dat een aanbieder van sportwedenschappen die een sponsoringovereenkomst met een sportclub of vereniging heeft gesloten, uit winstbejag het resultaat van een sportevenement direct of indirect zal trachten te beïnvloeden. Tot slot wil de EC weten welke problemen met voorrang dienen te worden aangepakt.<sup>76</sup> Conclusie is dan ook dat de Commissie het probleem erkent, maar niet weet wat de omvang van het probleem is en waar het exact voorkomt.

---

<sup>72</sup> Groenboek Onlinegokken, p.4.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Groenboek Onlinegokken, p.4.

<sup>75</sup> Groenboek Onlinegokken, p.27, vraag 27, 30, 32 en 31 respectievelijk.

<sup>76</sup> Groenboek Onlinegokken, p.26-27. In een voetnoot geeft de Commissie aan dat er sprake is geweest van manipulatie van sportresultaten in België, Duitsland en Finland. Deze zaken zijn in paragraaf 1.6 besproken.

## 2.3 Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Unie

Op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is het verboden het vrij verrichten van diensten ten behoeve van personen in andere lidstaten te beperken. Het Hof van Justitie heeft in afwezigheid van harmonisatiemaatregelen met betrekking tot wedden in de Europese Unie enkele belangrijke arresten gewezen.

De eerste relevante zaak is *Schindler*, waarbij vertegenwoordigers brieven stuurden aan Britse onderdanen waarin de geadresseerde werd uitgenodigd deel te nemen aan een loterij in Duitsland.<sup>77</sup> Bij iedere brief waren bestelformulieren voor deelneming aan deze loterij alsmede een voorgedrukte antwoordenvolp gevoegd. In Groot-Brittannië is het zowel verboden reclame te maken voor buitenlandse loterijen alsmede deze in te voeren.<sup>78</sup> Het Hof maakte duidelijk dat het organiseren van loterijen een economische activiteit is. Het feit dat de winst voor een deelnemer niet vaststaat, betekent niet dat de gehele activiteit non-economisch van aard is.<sup>79</sup> Daarnaast zijn loterijactiviteiten geen "goed" maar zij moeten worden beschouwd als "dienstverrichtingen" in de zin van het Verdrag.<sup>80</sup> Dit laat onverlet dat loterijen in de diverse lidstaten aan een bijzonder strenge regeling en aan nauwgezet toezicht van de overheid zijn onderworpen.<sup>81</sup> Alhoewel het Hof erkent dat er mogelijk problemen verbonden zijn aan loterijen met betrekking tot de moraliteit ervan, merkt het Hof ook op dat loterijen niet in alle lidstaten verboden zijn en dat zij niet als illegaal worden beschouwd of kunnen worden vergeleken met bijvoorbeeld verdovende middelen.<sup>82</sup> Het Hof geeft echter de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid aangaande het beperken of zelfs verbieden van loterijen. Het Hof wijst op drie gronden die een beperking mogelijk maken, te weten (a) morele, religieuze of culturele; (b) gokken kan criminaliteit en fraude in de hand werken, zeker wanneer er grote bedragen mee gemoeid zijn en op grote schaal wordt georganiseerd; (c) de aansporing om geld te verkwisten kan schadelijke individuele en maatschappelijke gevolgen hebben.<sup>83</sup> De nationale autoriteiten dienen te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de spelers en de bescherming van de maatschappelijke orde, op voorwaarde dat deze beperkingen niet discriminerend zijn.<sup>84</sup>

In de daaropvolgende zaak, *Läärä*, werkte het Hof dit kader verder uit. Centraal stond de vraag of het een lidstaat was toegestaan om gokken te verbieden maar zelf deze diensten aan te bieden middels een publiek orgaan.<sup>85</sup> Allereerst overwoog het HvJ dat er een algemeen juridisch kader ten aanzien van gokken bestaat. In *Schindler* betrof het loterijen, in *Läärä* gokautomaten, maar dezelfde redenering werd toegepast.<sup>86</sup> Het Hof paste ook alle uitzonderingen om gokken aan banden te leggen of te verbieden toe op alle vormen van gokken. Het beteugelen van de menselijke goklust, het vermijden van het risico op fraude *casu quo* criminaliteit en bijdragen aan het financieren van charitatieve instellingen of andere zaken die het algemeen nut dienen worden door het Hof als legitieme beperkingen gezien. Deze overwegingen dienen in hun onderlinge samenhang te worden beschouwd.<sup>87</sup> Tenslotte, de enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft

---

<sup>77</sup> Zaak C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise vs. Gerhart Schindler en Jörg Schindler, 24-03-1994, ro 2-4.

<sup>78</sup> Schindler, ro 6.

<sup>79</sup> Schindler, ro 33.

<sup>80</sup> Schindler, ro 24-25.

<sup>81</sup> Schindler, ro 31.

<sup>82</sup> Schindler, ro 32.

<sup>83</sup> Schindler, ro 60.

<sup>84</sup> Schindler, ro 61.

<sup>85</sup> Zaak C-124/97, Markku Juhani Läärä Cotswold Microsystems Ltd en Oy Transatlantic Software Ltd vs. Kihlakunnasyyttäjä (Jyväskylä) en Suomen valtion (Finse staat), 21-09-1999, ro 32.

<sup>86</sup> Läärä, ro 15.

<sup>87</sup> Läärä, ro 32-33.

gekozen dan een andere lidstaat, is niet van invloed op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen. Het bepalen van de omvang van de bescherming die een lidstaat op het gebied kansspelen beoogt te bieden, valt onder haar beoordelingsvrijheid. De lidstaat dient immers te beoordelen of het in verband met het nagestreefde doel noodzakelijk is activiteiten van dien aard geheel of gedeeltelijk te verbieden.<sup>88</sup>

Het Hof borduurde voort op haar argumentatie in de zaak *Zenatti*. Het betrof een geding aangaande sportwedenschappen die door het Hof worden beschouwd als gelijk aan de loterijen bedoeld in *Schindler*.<sup>89</sup> Het Hof oordeelde en benadrukte dat een beperking van het gokken slechts toelaatbaar is, indien zij daadwerkelijk beantwoordt aan het streven de gelegenheden om te spelen echt te verminderen, en de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten uit toegelaten spelen slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid is.<sup>90</sup> De financiering van sociale activiteiten kan niet worden beschouwd als een objectieve rechtvaardigingsgrond voor beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting.<sup>91</sup> Volgens het Hof dient de verwijzende rechter na te gaan, of de nationale wetgeving gelet op haar concrete toepassingsmodaliteiten echt beantwoordt aan de doelstellingen die haar kunnen rechtvaardigen, en of de opgelegde beperkingen niet onevenredig zijn aan deze doelstellingen.<sup>92</sup>

In *Gambelli* scherpte het Hof de eisen verder aan. Wat de beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten betreft zijn beperkingen slechts gerechtvaardigd als zij aan de volgende voorwaarden voldoen. Er moet sprake zijn van dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Zij dienen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast.<sup>93</sup> Voorwaarde is dat deze beperkingen ertoe bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot wedenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.<sup>94</sup> Het HvJ merkt op dat Italië een beleid van sterke uitbreiding van de kansspelen en wedenschappen voert. Wanneer Italië consumenten aanspoort en aanmoedigt om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of wedenschappen opdat de schatkist er beter van zou worden, kunnen de autoriteiten zich niet beroepen op beperking van gelegenheden tot deelname aan kansspelen op grond van bescherming van de maatschappelijke orde.<sup>95</sup> Ondanks dat het Hof betwijfelt of Italiaanse regelgeving wel verenigbaar is met het Verdrag, laat zij het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de nationale regeling niet onevenredig is.<sup>96</sup>

In *Placanica* redeneerde het Hof als volgt. Enerzijds dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen doelstellingen welke het gokken dienen te beperken, zoals het voorkomen van gokverslaving. Anderzijds geldt voor de bestrijding van criminaliteit en fraude deze beperking niet, hier dienen marktdeelnemers te worden gecontroleerd en de kansspelactiviteiten gekanaliseerd.<sup>97</sup> Het expansionistische kansspelbeleid van Italië, gecombineerd met expliciete erkenning de belastingopbrengsten te willen verhogen, deed het Hof concluderen dat alleen de

---

<sup>88</sup> Läärä, ro 35-36.

<sup>89</sup> Zaak C-67/98 *Questore di Verona vs. Diego Zenatti*, 21-10-1999, ro 19.

<sup>90</sup> *Zenatti*, ro 36.

<sup>91</sup> *Idem*.

<sup>92</sup> *Zenatti*, ro 37.

<sup>93</sup> Zaak C-243/01 *Tribunale di Ascoli Piceno vs. Piergiorgio Gambelli e.a.*, 06-11-2003, ro 65.

<sup>94</sup> *Gambelli*, ro 67.

<sup>95</sup> *Gambelli*, ro 68-69.

<sup>96</sup> *Gambelli*, ro 72, 74-75.

<sup>97</sup> Gevoegde zaken C-338, 359 en 360/04, *Tribunale di Larino en Tribunale di Teramo vs. Placanica, Palazzese en Sorricchio*, 06-03-2007, ro 52.

laatstgenoemde doelstelling het werkelijke doel van de Italiaanse regering dient.<sup>98</sup> In die optiek kan een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector in logisch verband staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten. Marktdeelnemers met een vergunning moeten een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren.<sup>99</sup> Wederom werd het aan de verwijzende rechter gelaten om te beoordelen of de nationale regeling beantwoordt aan de Italiaanse doelstelling om criminele en frauduleuze activiteiten tegen te gaan en of zij evenredig zijn.<sup>100</sup>

Het Hof stelde echter wel dat de procedure omtrent het toekennen van vergunningen niet proportioneel was. Voortbordurend op de overwegingen in *Gambelli*, merkte het Hof op dat een totale uitsluiting van marktdeelnemers voor het toekennen van gokconcessies verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het doel, namelijk het voorkomen dat de in de kansspelsector actieve marktdeelnemers bij criminele en frauduleuze activiteiten worden betrokken.<sup>101</sup> De Italiaanse wetgeving schond daarmee artikelen 49 en 56 VWEU.<sup>102</sup> Het is aan de nationale rechtsorde om procedureregels vast te stellen ter bescherming van de rechten die de marktdeelnemers aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontleen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.<sup>103</sup> Het Hof suggereert een aantal passende oplossingen, zoals de intrekking en herverdeling van de oude concessies alsmede de uitschrijving van een aanbesteding voor een passend aantal nieuwe. Ook stelt het Hof dat bij het ontbreken van een procedure voor de verlening van concessies die openstaat voor de marktdeelnemers die op onrechtmatige wijze waren uitgesloten van de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen tijdens de laatste aanbestedingsprocedure, het feit dat een dergelijke marktdeelnemer geen concessie bezit, in elk geval niet tot sancties tegen hem kan leiden.<sup>104</sup>

De volgende zaak betrof *Liga Portuguesa*, waarin Bwin International Ltd. (hierna: Bwin) in 2005 een sponsorovereenkomst sloot met *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* (professionele Portugese voetbalcompetitie, hierna: de Liga) waarmee Bwin hoofdsponsor van de Portugese voetbalcompetitie werd. Bwin is een online aanbieder van gokdiensten, is geregistreerd op Gibraltar en haar servers staan zowel in Oostenrijk als Gibraltar. Alle weddenschappen worden door de consument rechtstreeks op de website van Bwin geplaatst, en storten kan middels een creditcard of andere betaalmiddelen. Deze zaak is de eerste aangaande online gokken.

In Portugal geldt een algemeen verbod op kansspelen. De staat kan een vergunning verlenen voor de exploitatie van spelen, maar deze wordt systematisch toegewezen aan *Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* (hierna: Santa Casa).<sup>105</sup> Laatstgenoemde organisatie heeft zodoende een monopolie op kansspelen, inclusief die op het internet. Santa Casa is "rechtspersoon van openbaar nut" en oefent zodoende enkele publiekrechtelijke taken uit. De inkomsten uit de exploitatie van de kansspelen worden

---

<sup>98</sup> Placanica, ro 54.

<sup>99</sup> Placanica, ro 55.

<sup>100</sup> Placanica, ro 58.

<sup>101</sup> Placanica, ro 62.

<sup>102</sup> Placanica, ro 64.

<sup>103</sup> Placanica, ro 63.

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> Zaak C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd vs. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, 08-09-2009, ro 4.

verdeeld onder Santa Casa en andere instellingen van openbaar nut. Wanneer er sprake is van onrechtmatige exploitatie van kansspelen is Santa Casa bevoegd onderzoek te plegen en tot vervolging over te gaan. Aan de Liga en Bwin werden dan ook boetes opgelegd omdat zij aan Santa Casa vergunde kansspelen hebben ontwikkeld, deze via het internet hebben georganiseerd en geëxploiteerd en omdat zij daarvoor reclame hebben gemaakt.

Het Hof beantwoordde de prejudiciële vraag alleen in het licht van art. 56 VWEU. De vraag is of artikel 56 VWEU in de weg staat aan een regeling die marktdeelnemers, zoals Bwin, die zijn gevestigd in andere lidstaten, waar zij rechtmatig soortgelijke diensten verrichten, verbiedt om via het internet kansspelen aan te bieden op het grondgebied van deze lidstaat.<sup>106</sup> Het Hof gaf tevens aan dat de Portugese regeling een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting inhoudt.<sup>107</sup> Artikel 52 lid 1 EU voorziet echter in beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Daarnaast refereerde het Hof aan een aantal dwingende redenen van algemeen belang die eerder onder meer in *Placanica* zijn vastgesteld.<sup>108</sup> Het Hof komt vervolgens tot een drietal conclusies. Ten eerste behoren kansspelen en de kansspelregeling tot de gebieden waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Ten tweede, bij gebreke van communautaire harmonisatie op dit gebied staat het aan elke lidstaat om overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen. Ten derde is het Hof van mening dat de enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere lidstaat, geen invloed kan hebben op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid ervan. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen.<sup>109</sup>

Volgens Santa Casa is de hoofddoelstelling van de nationale regeling de bestrijding van criminaliteit, meer bepaald de bescherming van consumenten van kansspelen tegen door marktdeelnemers gepleegde fraude.<sup>110</sup> Deze argumentatie werd door het Hof geaccepteerd, net als het feit dat de toekenning van exclusieve rechten voor de exploitatie van kansspelen via het internet aan één enkele door de overheid streng gecontroleerde marktdeelnemer als Santa Casa er voor kan zorgen dat de exploitatie van deze kansspelen in een beheersbare bedding wordt geleid, en geschikt kan zijn om consumenten te beschermen tegen fraude, en zodoende om criminaliteit tegen te gaan.<sup>111</sup> Dat Bwin rechtmatig via het internet diensten aanbiedt in een andere lidstaat waar hij is gevestigd en in beginsel reeds aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen door de bevoegde autoriteiten van deze staat, niet kan worden beschouwd als een voldoende waarborg dat de nationale consumenten worden beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit, waarmee wederzijdse erkenning is uitgesloten.<sup>112</sup> Verder is het Hof van mening dat via het internet toegankelijke kansspelen andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten met zich meebrengen dan traditionele kansspelen, omdat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer.<sup>113</sup> Tot slot sluit het HvJ niet uit dat een marktdeelnemer die sponsor is van sportcompetities waarop bij hem weddenschappen kunnen worden geplaatst, en de aan deze competities deelnemende teams, zich in een situatie bevindt waarin hij het

---

<sup>106</sup> Liga Portuguesa, ro 48, 50.

<sup>107</sup> Liga Portuguesa, ro 54.

<sup>108</sup> Liga Portuguesa, ro 56.

<sup>109</sup> Liga Portuguesa, ro 57-59.

<sup>110</sup> Liga Portuguesa, ro 62.

<sup>111</sup> Liga Portuguesa, ro 67.

<sup>112</sup> Liga Portuguesa, ro 68-69.

<sup>113</sup> Liga Portuguesa, ro 70.

resultaat daarvan direct of indirect kan beïnvloeden en aldus zijn winst kan vergroten.<sup>114</sup> Om de voornoemde redenen is de Portugese regeling toegestaan, daar bestrijding van fraude en criminaliteit als legitieme rechtvaardigingsgrond wordt gezien.<sup>115</sup>

De volgende zaak in deze reeks betreft *Ladbrokes*, spelende in Nederland. De regeling inzake kansspelen aldaar berust op een gesloten vergunningstelsel, waaronder het verboden is om kansspelen te organiseren of te bevorderen tenzij daartoe een vergunning is afgegeven, en waaronder de nationale autoriteiten slechts één vergunning afgeven per toegestaan kansspel. De Lotto is houdster van deze vergunning. Volgens het Hof is het in Nederland verboden kansspelen via internet te offeren. Ladbrokes biedt op hun website hoofdzakelijk sportgerelateerde kansspelen aan, maar oefent materieel geen activiteiten uit op Nederlands grondgebied. De Lotto verweet Ladbrokes hiervoor geen vergunning te bezitten en dagvaardde laatstgenoemde om ze te dwingen een einde te maken aan deze activiteit.<sup>116</sup>

De belangrijkste prejudiciële vraag in deze zaak is of art. 56 VWEU zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de organisatie en de bevordering van kansspelen aan een gesloten stelsel onderwerpt ten gunste van één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen (*in casu* Ladbrokes), verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.<sup>117</sup> In antwoord op deze vraag herhaalde het Hof, en dus bevestigde, haar eerdere overwegingen uit *Liga Portuguesa*. Zij stelt dat de sector van via internet aangeboden kansspelen binnen de Unie niet is geharmoniseerd. Een lidstaat mag zich dus op het standpunt stellen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer als Ladbrokes via internet gokdiensten rechtmatig aanbiedt in een andere lidstaat, waar hij is gevestigd en in beginsel reeds door de bevoegde autoriteiten van deze staat aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit, omdat het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging in een dergelijke context moeilijk kan zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de marktdeelnemers te beoordelen.<sup>118</sup> Bijgevolg kan de beperking, gelet op de bijzonderheden die met het aanbod van kansspelen via internet verbonden zijn, gerechtvaardigd worden geacht door de doelstelling om fraude en criminaliteit te bestrijden.<sup>119</sup> Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de nationale regeling voor zover de houders van een exclusieve vergunning op grond daarvan nieuwe spelen mogen introduceren en reclame mogen maken, past binnen het kader van een gecontroleerd expansiebeleid in de kanspelsector, dat er daadwerkelijk op is gericht de speellust in het legale circuit te leiden.<sup>120</sup>

De zaak *Betfair* is vergelijkbaar met *Ladbrokes*, de eerste prejudiciële vraag is praktisch gelijk aan de derde in *Ladbrokes*, maar gaat een stapje verder. Het is de vraag of de rechtspraak die door het Hof op het gebied van dienstenconcessies is ontwikkeld met betrekking tot de uitlegging van artikel 56 VWEU alsmede van het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting, op het gebied van de kansspelen van toepassing is op de procedure voor de toekenning van een vergunning aan slechts één marktdeelnemer.<sup>121</sup>

Zonder dat het Hof noodzakelijkerwijs wenst te impliceren dat een aanbesteding moet worden uitgeschreven, houdt deze transparantieplichting in dat de concessieverlenende

---

<sup>114</sup> *Liga Portuguesa*, ro 71.

<sup>115</sup> *Liga Portuguesa*, ro 72.

<sup>116</sup> Zaak C-258/08 *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd vs. Stichting de Nationale Sporttotalisator*, 03-10-2010, ro 6-10.

<sup>117</sup> *Ladbrokes*, ro 51.

<sup>118</sup> *Ladbrokes*, ro 54, zie ook ro 69 *Liga Portuguesa*. Verder herhaalt het Hof ro 70 en 72 van hetzelfde arrest.

<sup>119</sup> *Ladbrokes*, ro 57.

<sup>120</sup> *Ladbrokes*, ro 27.

<sup>121</sup> Zaak C-203/08 *Sporting Exchange Ltd, handelend onder de naam "Betfair" vs. Minister van Justitie*, 03-10-2010, ro 38.



instantie aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet garanderen, zodat de openbaredienstenconcessie voor mededinging openstaat en de gunningsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.<sup>122</sup> Dit geldt ook voor verlenging van concessies zoals hier het geval is.<sup>123</sup> Lidstaten beschikken echter wel over een voldoende ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde het gewenste beschermingsniveau op het gebied van de kansspelen te bepalen en zij mogen dus kiezen voor een éénvergunningstelsel. Een dergelijk stelsel kan geen rechtvaardiging vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van het recht van de Unie, met name die betreffende een fundamentele vrijheid als het vrij verrichten van diensten, van hun nuttige werking worden beroofd.<sup>124</sup> De beperkingen van de in artikel 56 VWEU neergelegde fundamentele vrijheid die specifiek voortvloeien uit de procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning aan slechts één exploitant zouden gerechtvaardigd zijn indien de betrokken lidstaat zou besluiten de vergunning te verlenen aan of te verlengen voor een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen. In dergelijke situaties blijkt de toekenning of de verlenging van exclusieve rechten voor de exploitatie van kansspelen ten gunste van één exploitant, zonder oproep tot mededinging, gelet op de door de lidstaat nagestreefde doelstellingen, niet onevenredig.<sup>125</sup> Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de Nederlandse vergunninghouders voor de organisatie van kansspelen aan de voornoemde eisen voldoen.<sup>126</sup>

Aangaande de gunningsprocedure verscherpte het Hof in *Engelmann* de eisen. In Oostenrijk bestond de situatie erin dat deze lidstaat een monopolie betreffende kansspelen hanteerde.<sup>127</sup> De federale minister van Financiën kon 12 concessies toekennen voor de exploitatie van casino's, één per gemeente, waarvan de lengte 15 jaren beslaat.<sup>128</sup> Om een dergelijke concessie te bemachtigen behoort de indiener ervan zijn zetel in Oostenrijk te hebben. Casinos Austria AG bezit op dit moment alle 12 concessies.<sup>129</sup> Deze zijn zonder voorafgaande openbare aanbesteding verleend.<sup>130</sup>

Allereerst bespreekt het Hof de voorwaarden die in Oostenrijk van toepassing zijn, namelijk de verplichting om de rechtsvorm van een naamloze vennootschap aan te nemen en om hun zetel op het nationale grondgebied te hebben en of artikel 49 VWEU hier zich verzet.<sup>131</sup> Het Hof stelt dat de absolute uitsluiting van in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemers onevenredig is, omdat dit verder gaat dan noodzakelijk is ter bestrijding van criminaliteit. Er bestaan immers verschillende middelen om de activiteiten en de rekeningen van deze marktdeelnemers te controleren.<sup>132</sup>

De tweede prejudiciële vraag omtrent de beperking van het aantal concessies staat volgens het HvJ ten eerste vast dat deze een belemmering vormt voor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Een beperking van het aantal concessies biedt evenwel naar haar aard de mogelijkheid om de gelegenheden tot gokken te beperken en aldus een door het recht van de Unie erkend doel van algemeen belang te verwezenlijken.<sup>133</sup> Ten tweede, aangaande de duur van de concessies, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de verlening van

---

<sup>122</sup> Betfair, ro 41.

<sup>123</sup> Betfair, ro 54.

<sup>124</sup> Betfair, ro 48, 49.

<sup>125</sup> Betfair, ro 59, 60. Het Hof houdt hier de lijn van *Läärä* (ro 40 en 42) en *Liga Portuguesa* (ro 66 en 67) aan.

<sup>126</sup> Betfair, ro 61.

<sup>127</sup> Zaak C-64/08 *Engelmann*, 09-09-2010, ro 7,8.

<sup>128</sup> *Engelmann*, ro 14.

<sup>129</sup> *Engelmann*, ro 13.

<sup>130</sup> *Engelmann*, ro 16.

<sup>131</sup> *Engelmann*, ro 27.

<sup>132</sup> *Engelmann*, ro 37, 40.

<sup>133</sup> *Engelmann*, ro 44, 45.

concessies voor een duur tot vijftien jaar de uitoefening van de door de artikelen 49 en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden door marktdeelnemers uit andere lidstaten kan belemmeren en zelfs onmogelijk maken en derhalve een beperking van deze vrijheden vormt.<sup>134</sup> De verlening van concessies voor een duur tot vijftien jaar lijkt gerechtvaardigd, met name gelet op het feit dat de concessiehouder voldoende tijd nodig heeft om de noodzakelijke investeringen voor de oprichting van een casino af te schrijven.<sup>135</sup> Ten derde, met betrekking tot de procedure voor de verlening van de concessies, vallen dienstenconcessies weliswaar in de huidige stand van het recht van de Unie niet onder een van de richtlijnen waarbij de wetgever van de Unie de materie van de overheidsopdrachten heeft geregeld, maar dat de openbare autoriteiten die dergelijke concessies verlenen niettemin de fundamentele regels van de Verdragen, met name de artikelen 49 en 56 VWEU, alsook de daaruit voortvloeiende transparantieplichting in acht moeten nemen.<sup>136</sup> Wil een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen gerechtvaardigd zijn dan moet het volgens vaste rechtspraak immers zijn gebaseerd op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de autoriteiten, opdat deze niet op willekeurige wijze zou worden gebruikt. Bovendien moet elke persoon die wordt geraakt door een restrictieve maatregel die op een dergelijke derogatie is gebaseerd, een effectief beroep in rechte kunnen instellen. Het feit dat de concessies zonder enige vorm van transparantie zijn verleend, is in strijd met de artikelen 49 en 56 VWEU.<sup>137</sup> Deze artikelen moeten aldus worden uitgelegd dat het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit voortvloeiende transparantieplichting eraan in de weg staat dat alle concessies voor de exploitatie van casino's op het grondgebied van een lidstaat zonder aanbesteding worden verleend.<sup>138</sup>

In het geding *Stoß* e.a. betrof het de vraag of het verbod dat de autoriteiten op straffe van een geldboete aan de betrokkenen hadden opgelegd om activiteiten te verrichten die erop gericht zijn het sluiten van sportweddenschappen die worden georganiseerd door in andere lidstaten dan de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde dienstverrichters, mogelijk te maken of te vergemakkelijken gerechtvaardigd is.

*Stoß* en anderen bemiddelen bij het afsluiten van sportweddenschappen en doen dat in Duitsland. Zij oefenen hun activiteit uit voor Happybet Oostenrijk en Happeybet VK en in de desbetreffende landen hebben zij ook hun zetel. Happybet Oostenrijk beschikt over een door de regering van het Land Kärnten verleende vergunning voor het afsluiten van sportweddenschappen in de regio Klagenfurt. Happy Bet VK beschikt eveneens over een vergunning, verleend door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk. De Duitse overheid heeft *Stoß* e.a. verboden weddenschappen te promoten en af te sluiten omdat zij niet beschikken over een vergunning afgeven door het Land Hessen.<sup>139</sup>

De eerste prejudiciële vraag betreft of de artikelen 49 en 56 VWEU dienen te worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan regionale publieke monopolies inzake sportweddenschappen, die tot doel hebben te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, voor zover:

- I. de autoriteiten van de betrokken lidstaat niet kunnen aantonen dat vóór de invoering van deze monopolies een studie naar de evenredigheid ervan is verricht;

---

<sup>134</sup> Engelmann, ro 46.

<sup>135</sup> Engelmann, ro 48.

<sup>136</sup> Engelmann, ro 49.

<sup>137</sup> Engelmann, ro 55, 56.

<sup>138</sup> Engelmann, ro 58.

<sup>139</sup> Gevoegde zaken C-316/07, 358/07-C-360/07, C-409/07 & C-410/07, Markus Stoß e.a. vs. Wetteraukreis en Kulpa Automatenservice Asperk GmbH e.a. tegen Land Baden-Württemberg, 08-09-2010, ro 14-16. Voor Kulpa e.a. geldt hetzelfde, zie ro 28-31.

- II. een dergelijk doel ook kan worden bereikt door het instellen van een controle om na te gaan of particuliere marktdeelnemers die over een regelmatige vergunning beschikken, de regels betreffende de soorten aanbiedingen en de verkoopsmethoden alsook de regels inzake reclame in acht nemen, waardoor minder afbreuk wordt gedaan aan de in het Verdrag neergelegde vrijheden;
- III. deze monopolies mogelijk niet geschikt zijn om dit doel te bereiken, omdat de nationale autoriteiten problemen kunnen ondervinden om in de door het internet gevormde transnationale omgeving de daadwerkelijke eerbiediging ervan af te dwingen;
- IV. het in casu twijfelachtig is of het aldus aangevoerde doel op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, gelet op:
  - (a) ten eerste, het feit dat andere soorten kansspelen, zoals weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen, gokautomaten of casinospelen, door particuliere marktdeelnemers mogen worden geëxploiteerd;
  - (b) ten tweede, het feit dat de houders van deze monopolies de deelname aan andere soorten kansspelen waarvoor dezelfde publieke monopolies gelden, namelijk loterijen, aanmoedigen via intensieve reclamecampagnes die erop gericht zijn de inkomsten uit deze kansspelen te maximaliseren;
  - (c) ten derde, het feit dat het beleid met betrekking tot andere soorten kansspelen, zoals casinospelen of gokautomaten die zijn geïnstalleerd in goksalons, cafés, restaurants en hotels en dergelijke, gericht is op een uitbreiding van het aanbod.

Het Hof oordeelt, dat wat betreft de eerste vraag, de artikelen 49 en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd:

- I. de betrokken nationale autoriteiten, om een publiek monopolie inzake sportwedstrijden en loterijen, te kunnen rechtvaardigen op grond van het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, niet noodzakelijkerwijs een vóór de vaststelling van deze maatregelen verrichte studie moeten kunnen overleggen die aantoont dat deze maatregel evenredig is;
- II. de keuze van een lidstaat om een dergelijk monopolie voorrang te verlenen boven een regeling waarin de marktdeelnemers hun activiteiten in het kader van een niet-exclusief stelsel zouden mogen uitoefenen, kan voldoen aan het evenredigheidsvereiste, voor zover de invoering van dit monopolie, gelet op het doel een hoog beschermingsniveau voor de consument te verzekeren, gepaard gaat met de vaststelling van een regelgevingskader dat garandeert dat de houder van dit monopolie dit doel daadwerkelijk op samenhangende en stelselmatige wijze zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is;
- III. de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bepaalde problemen zouden kunnen ondervinden om ervoor te zorgen dat dit monopolie in acht wordt genomen door in het buitenland gevestigde organisatoren van kansspelen en weddenschappen, die in strijd met dit monopolie via internet weddenschappen zouden sluiten met personen die zich binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van deze autoriteiten bevinden, als zodanig geen afbreuk doet aan de eventuele verenigbaarheid van een dergelijk monopolie met bovengenoemde bepalingen van het Verdrag;

- IV. in een situatie waarin een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:
- (a) dat de reclame die de houder van een dergelijk monopolie voert voor andere soorten kansspelen die eveneens door hem worden aangeboden, niet beperkt blijft tot wat nodig is om de consument in de richting van het aanbod van deze monopoliehouder te sturen door hem van niet toegestane circuits van kansspelen weg te leiden, maar beoogt de goklust van de consument aan te moedigen en hem ertoe aan te zetten actief aan kansspelen deel te nemen, om de verwachte inkomsten uit deze activiteiten te maximaliseren,
  - (b) dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en
  - (c) dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,

deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.<sup>140</sup>

De tweede vraag betreft of de artikelen 49 en 56 VWEU aldus dienen te worden uitgelegd dat wanneer een particuliere marktdeelnemer in de lidstaat waar hij is gevestigd beschikt over een vergunning om kansspelen aan te bieden, hij krachtens deze vergunning dergelijke spelen mag aanbieden in andere lidstaten, gelet op de eventuele verplichting van deze laatste om deze vergunning te erkennen.<sup>141</sup>

Het Hof stelt dat een marktdeelnemer in zijn lidstaat van vestiging beschikt over een vergunning om kansspelen aan te bieden, in de huidige stand van het recht van de Unie niet verhindert dat een andere lidstaat met inachtneming van de vereisten van het recht van de Unie de mogelijkheid voor deze marktdeelnemer om consumenten op zijn grondgebied dergelijke diensten aan te bieden, afhankelijk stelt van het bezit van een door haar eigen autoriteiten verleende vergunning.<sup>142</sup>

*Carmen Media* is een kleine accentverschuiving ten opzichte van *Stoß* aangaande het bezitten van een vergunning. *Carmen Media* is gevestigd in Gibraltar waar zij een licentie heeft verkregen om sportweddenschappen te verkopen. Om fiscale redenen is deze licentie beperkt tot de verkoop van dergelijke weddenschappen in het buitenland.<sup>143</sup> De eerste vraag behelst of een marktdeelnemer die sportweddenschappen wenst aan te bieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, zich kan beroepen op artikel 56 VWEU indien hij niet beschikt over een vergunning om dergelijke weddenschappen aan te bieden aan personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd, maar enkel over een vergunning om deze diensten aan te bieden aan personen buiten dat grondgebied.<sup>144</sup>

In antwoord op deze vraag herhaalt het Hof enkele overwegingen uit eerdere arresten, onder andere *Liga Portuguesa*, dat de lidstaten vrij zijn om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste

<sup>140</sup> Gevoegde zaken *Stoß* e.a., ro 107.

<sup>141</sup> Gevoegde zaken *Stoß* e.a., ro 108.

<sup>142</sup> Gevoegde zaken *Stoß* e.a., ro 116.

<sup>143</sup> Zaak C-46/08 *Carmen Media*, 08-09-2010, ro 23.

<sup>144</sup> *Carmen Media*, ro 39.

beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen. De beperkingen die zij opleggen moeten wel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.<sup>145</sup> Een marktdeelnemer die via internet sportweddenschappen wenst aan te bieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, niet aan de werkingssfeer van deze bepaling wordt onttrokken door het loutere feit dat hij niet beschikt over een vergunning om dergelijke weddenschappen aan te bieden aan personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd, maar enkel over een vergunning om deze diensten aan te bieden aan personen buiten dat grondgebied.<sup>146</sup>

De tweede relevante vraag is of artikel 56 VWEU zodoende moet worden geïnterpreteerd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt, in het bijzonder wanneer blijkt dat deze activiteiten gedurende een overgangperiode van één jaar toegestaan blijven om ondernemingen die tot dusver uitsluitend via internet hebben geopereerd, de mogelijkheid te bieden op de andere toegestane distributiekanaal over te schakelen, op voorwaarde dat verschillende regels ter bescherming van minderjarigen en gokkers tijdens deze overgangperiode in acht worden genomen.<sup>147</sup>

Bij beantwoording van deze vraag herhaalt het Hof wederom de overwegingen uit *Liga Portuguesa* en voegt er een nieuwe aan toe.<sup>148</sup> De specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet kunnen andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument – in het bijzonder van minderjarigen en personen met een bijzondere goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen – meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen. Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan, zoals deze door vaste rechtspraak in het licht zijn gesteld, in de hand werken.

Het HvJ komt vervolgens tot de conclusie dat een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, in beginsel geschikt kan worden geacht om dergelijke wettige doeleinden te verwezenlijken, ook al blijft het toegestaan om dergelijke spelen via traditionelere kanalen aan te bieden. De omstandigheid dat een dergelijk verbod gepaard gaat met een overgangsmaatregel doet geen afbreuk aan de geschiktheid van dit verbod op dit punt.<sup>149</sup>

In *Zeturf* behandelde het Hof de volgende prejudiciële vraag op dit vlak. *Zeturf* is een vennootschap die paardenweddenschappen via het internet organiseert. Zij kreeg van de Maltese instantie voor kansspelen een vergunning en biedt via haar internetsite met name weddenschappen op Franse paardenrennen aan. *Zeturf* verzocht de minister van Landbouw om intrekking van artikel 27 van het decreet waarbij de *Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU)* een monopolie voor het beheer van paardenweddenschappen buiten de renbaan kreeg.<sup>150</sup> Het Hof stelt vast dat de Franse regeling inzake

---

<sup>145</sup> Carmen Media, ro 46.

<sup>146</sup> Carmen Media, ro 52.

<sup>147</sup> Carmen Media, ro 91.

<sup>148</sup> Carmen Media, ro 103. Zie ook *Liga Portuguesa*, ro 70, 72.

<sup>149</sup> Carmen Media, ro 111.

<sup>150</sup> Zaak C-212/08 *Zeturf Ltd vs. Premier ministre*, 30-06-2011, ro 26-27.

paardenweddenschappen het vrij verrichten van diensten belemmert. De vraag is of deze belemmering al dan niet gerechtvaardigd is.<sup>151</sup>

Alleen de tweede prejudiciële vraag is hier van belang en betreft hoe de omvang van de aantasting van het vrij verrichten van diensten dient te worden beoordeeld door een stelsel waarbij de exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen een enkele marktdeelnemer ten goede komt, en met name of de markt van de paardenweddenschappen online kan worden beschouwd als verschillend van de sector van deze weddenschappen in zijn geheel.<sup>152</sup> Voortbordurend op de overwegingen uit *Liga Portuguesa* en *Carmen Media*, waarbij het Hof de bijzondere kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet en de risico's die daarmee gepaard gaan nogmaals aanhaalt, voegt zij daar nog één aan toe. Volgens het Hof dient er rekening te worden gehouden met alle substitueerbare verkoopkanalen, tenzij het gebruik van internet tot gevolg heeft de aan kansspelen verbonden gevaren meer te verergeren dan de bestaande gevaren wat de via de traditionele kanalen in de handel gebrachte spelen betreft. Een regeling die gelijkelijk van toepassing is op het aanbod van weddenschappen online en op dat via traditionele kanalen en waarover de nationale wetgever niet heeft beschouwd dat het noodzakelijk was een onderscheid te maken tussen de verschillende verkoopkanalen, zal de aantasting van het vrij verrichten van diensten uit het oogpunt van de beperkingen voor de betrokken sector in zijn geheel dienen te worden beoordeeld.<sup>153</sup> Het staat aan de nationale rechter deze overwegingen in aanmerking te nemen.

### 2.3.1 Samenvatting

Volgens het Hof van Justitie staat het bij gebrek aan communautaire harmonisatie de lidstaten in principe vrij hoe gokactiviteiten te reguleren. Restrictieve maatregelen die zij hanteren dienen te voldoen aan de voorwaarden die het Hof heeft gesteld. Beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd als aan de volgende voorwaarden is voldaan. Er moet sprake zijn van dwingende redenen van algemeen belang, zoals het beschermen van consumenten en het voorkomen van fraude en criminaliteit, het temperen van de menselijke goklust en handhaving van de openbare orde. Deze maatregelen moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en dienen beperkingen op samenhangende en stelselmatige wijze toegepast te worden. Daarnaast mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Zij dienen in elk geval zonder discriminatie te worden aangewend. Bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard alsmede de moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving van kansspelen en weddenschappen kunnen rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde.

Het is de vraag of het Hof voldoende geëquipeerd is om deze complexe materie van een adequate oplossing te voorzien. Gezien het risico dat gokken met zich meebrengt, de interstatelijke aspecten en grenzen van wat lidstaten zelf kunnen realiseren, zeker aangaande online gokken, is interventie wenselijk en noodzakelijk. Het Hof is in ieder geval niet in de positie meer te doen dan zij op dit moment heeft gedaan. De volgende paragrafen zullen in het teken staan van secundair recht en welke aanknopingspunten zij bieden om deze problematiek het hoofd te bieden.

---

<sup>151</sup> Zeturf, ro 35.

<sup>152</sup> Zeturf, ro 73.

<sup>153</sup> Zeturf, ro 81, 82.

## **2.4 Europese richtlijnen met betrekking tot online gokken**

Aangaande secundair Europees recht zijn online gokdiensten niet gereguleerd en expliciet uitgesloten van de dienstenrichtlijn maar zijn mogelijk wel onderhavig aan enkele andere richtlijnen.<sup>154</sup> Naast de dienstenrichtlijn worden de volgende behandeld, te weten: de richtlijn voor audiovisuele mediadiensten,<sup>155</sup> richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken,<sup>156</sup> richtlijn inzake de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten,<sup>157</sup> de anti-witwasrichtlijn<sup>158</sup> en de richtlijn inzake elektronische handel.<sup>159</sup>

### **2.4.1 Dienstenrichtlijn**

Om barrières weg te nemen die de dienstensector in de EU belemmeren werd de dienstenrichtlijn aangenomen. Deze richtlijn voorziet erin lidstaten ongeoorloofde of disproportionele juridische en bestuurlijke barrières te slechten. Zodoende zou de interne markt wat diensten betreft verder kunnen groeien.<sup>160</sup> Onder de uitsluiting van artikel 2 lid 2 sub h vallen gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen.

### **2.4.2 Richtlijn aangaande audiovisuele mediadiensten**

Deze richtlijn aangaande audiovisuele mediadiensten “coördineert bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten.”<sup>161</sup> Kansspelen, waar audiovisuele inhoud als bijkomstig kan worden beschouwd en niet als primair oogmerk, worden om die reden niet onder deze richtlijn geschaard.

### **2.4.3 Richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken**

De richtlijn heeft als doel consumenten in de Unie te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. De richtlijn betreft handelspraktijken die rechtstreeks verband houden met het beïnvloeden van beslissingen van de consument over transacties met betrekking tot producten. Bedrijven kunnen in de gehele Unie adverteren, en zodoende beschermt deze richtlijn kort gezegd de consumenten in de EU tegen misleidende reclame. Dit geldt ook voor reclame afkomstig van de aanbieders van gokdiensten. Onder deze richtlijn worden specifiek kwetsbare groepen beschermd zoals bijvoorbeeld mensen met een mentale of fysieke handicap.<sup>162</sup> Daar de richtlijn geen betrekking heeft op de dienst zelf, blijft deze verder buiten beschouwing.

### **2.4.4 Richtlijn inzake de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten**

Deze richtlijn voorziet in een minimumbescherming tussen aanbieder en consument met betrekking tot aankopen van goederen en diensten op afstand. Daarnaast wordt voorzien in

---

<sup>154</sup> Richtlijn 2006/123/EU

<sup>155</sup> Richtlijn 2007/65/EU

<sup>156</sup> Richtlijn 2005/29/EU

<sup>157</sup> Richtlijn 97/7/EU

<sup>158</sup> Richtlijn 2005/60/EU

<sup>159</sup> Richtlijn 2000/31/EU

<sup>160</sup> Directoraat-generaal Interne markt en diensten, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, p.7. Brussel, 2007.

<sup>161</sup> Zie overweging 1 van Richtlijn 2007/65/EU.

<sup>162</sup> Richtlijn 2005/29/EU, art. 5 lid 3.

consumentenbescherming in de gehele Unie, zoals uitgebreide informatievoorziening voordat de consument een product of dienst aanschaft, het recht van retour en bescherming tegen fraude met creditcards. Bij elke overeenkomst op afstand beschikt de consument over een termijn van ten minste 7 werkdagen waarbinnen hij de overeenkomst kan herroepen zonder betaling van een boete en zonder opgave van reden.<sup>163</sup> Weddenschappen en loterijen vallen hier echter niet onder.<sup>164</sup>

#### 2.4.5 Anti-witwasrichtlijn

De anti-witwasrichtlijn stelt een aantal instituties verplicht preventieve maatregelen te nemen aangaande het witwassen van geld en financiering van terroristische organisaties. De richtlijn is van toepassing op kredietinstellingen,<sup>165</sup> financiële instellingen<sup>166</sup> en rechtspersonen handelend in het kader van de uitoefening van hun beroepsactiviteiten, waaronder casino's.<sup>167</sup> Waar van de eerste twee in de richtlijn wel een definitie wordt gegeven, is dit bij de laatste niet het geval.<sup>168</sup> Het is de vraag wat een casino is, een fysieke entiteit of niet, maar lidstaten zorgen ervoor dat naast casino's de bepalingen van deze richtlijn geheel of ten dele worden uitgebreid tot andere beroepen en categorieën ondernemingen die zich bezighouden met activiteiten die zich zeer in het bijzonder lenen voor het witwassen van geld of voor financiering van terrorisme.<sup>169</sup> Ik schaar hier wedkantoren ook onder, al dan niet online. Dit sluit aan bij wat de Remote Gambling Association stelt, namelijk dat al haar leden voldoen aan de vereisten van de anti-witwasrichtlijn. Mochten er zich afwijkingen voordoen, dan worden de autoriteiten ingelicht.<sup>170</sup> Tot slot, specifiek voor casino's geldt dat de identiteit van alle bezoekers van casino's die speelpenningen ter waarde van 2000 euro of meer aan- of verkopen, moet worden vastgesteld en geverifieerd. Casino's onder overheidstoezicht worden geacht voornoemde eisen altijd toepassing te laten vinden, ongeacht de waarde van de speelpenningen.<sup>171</sup> Deze vereisten zijn eenvoudig toe te passen, alhoewel monitoring door de relevante controle instanties van essentieel belang is.<sup>172</sup>

#### 2.4.6 Richtlijn inzake elektronische handel

Met deze richtlijn wordt beoogd een juridisch kader scheppen teneinde het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten te waarborgen. Op grond van artikel 1 lid 5 sub d is deze richtlijn niet van toepassing op "gokactiviteiten waarbij een geldbedrag wordt ingezet, zoals loterijen en weddenschappen."

### 2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is de jurisprudentie aangaande gokken in de interne markt behandeld. Bij gebrek aan communautaire harmonisatie staat het in principe vrij aan de lidstaten hoe deze

---

<sup>163</sup> Richtlijn 97/7/EU, art. 6 lid 1.

<sup>164</sup> Richtlijn 97/7/EU, art. 6 lid 3.

<sup>165</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 2 lid 1 sub 1

<sup>166</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 2 lid 1 sub 2

<sup>167</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 2 lid 1 sub 3, onder f.

<sup>168</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 3 lid 1 en 2.

<sup>169</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 4 lid 1.

<sup>170</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, RGA publications, Brussel 2011, p.37. Maatregelen betreffen onder meer een identificatieplicht voor spelers, het monitoren en analyseren van financiële transacties en het bijhouden van financiële transacties in een database.

<sup>171</sup> Richtlijn 2005/60/EU, art. 10, lid 1 en 2.

<sup>172</sup> D. Cox, *An Introduction to Money Laundering Deterrence*, John Wiley & Sons, Chichester 2011, p.54-55.



activiteiten te reguleren. Restrictieve maatregelen die zij hanteren dienen te voldoen aan de voorwaarden die het Hof heeft gesteld.

Wat de behandelde richtlijnen betreft, voorziet alleen de anti-witwasrichtlijn in een beperkte mate van controle. Fixing kan aangewend worden voor legaliseren van geld, maar is in mijn optiek geen witwaspraktijk *an sich*. Ondanks dat deze maatregelen niet direct gericht zijn op de bestrijding van match-fixing, dragen zij daar in beperkte mate wel aan bij. Zoals aangehaald in paragraaf 1.5 is het met enige inspanning echter wel mogelijk om deze controlemechanismen te omzeilen.

Het volgende hoofdstuk zal in het teken staan van organisaties die op enige manier betrokken zijn bij match-fixing en welke maatregelen zij nemen om hier tegen op te treden.

## Hoofdstuk 3 Standpunten organisaties geconfronteerd met gokken

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de organisaties worden behandeld die te maken hebben met match-fixing en gokken in de sport. Een keur aan bedrijven en (belangen)organisaties hebben één of meerdere belangen aangaande deze materie. Daarom zal een selectie van de meest relevante organisaties de revue passeren, waarbij zowel de standpunten van de betreffende organisatie alsmede het optreden zullen worden behandeld. Achtereenvolgens worden beschreven: wereldvoetbalbond FIFA, de Europese voetbalbond UEFA en op nationaal niveau voor Nederland de KNVB. Als laatste zullen de standpunten van de wedkantoren aan de orde komen en zal de balans worden opgemaakt.

### 3.2 Organisatie van de voetbalsport

Overwegend kennen alle landen waarin gevoetbald wordt een voetbalbond, zoals in Nederland de KNVB. Praktisch alle bonden zijn aangesloten bij de FIFA, een vereniging naar Zwitsers recht, welke voetbal mondiaal organiseert.<sup>173</sup> De belangrijkste doelstellingen behelzen onder meer het promoten van voetbal, organiseren van internationale competities en het bewaken van de integriteit van het spel.<sup>174</sup> Zes confederaties bestaande uit nationale bonden van een bepaald werelddeel en met als doel het organiseren van competities op dat continent, vallen onder auspiciën van de FIFA.<sup>175</sup> De UEFA is de Europese confederatie en daar is de KNVB lid van.<sup>176</sup> Zodoende is er sprake van een hiërarchische verhouding in de organisatie van het mondiale voetbal. Dit wordt bevestigd in art. 146 FIFA Disciplinary Code (hierna: FDC) lid 1-3, waarin associaties verplicht zijn om hun eigen reglementen te harmoniseren conform de vereisten van de FDC. Gebeurt dit niet, dan worden door de FIFA boetes opgelegd of volgt uitsluiting van competities op basis van art. 146 FDC lid 5. Ook de KNVB heeft zich aangesloten bij de FIFA en UEFA en zij verbindt zich de statuten, reglementen en besluiten van deze organisaties na te leven en toe te zien op naleving ervan.<sup>177</sup>

### 3.3 Standpunt en optreden FIFA<sup>178</sup>

FIFA heeft bij monde van president Joseph Blatter aangegeven dat “de bedreiging van match-fixing in de sport een grote is” en de strijd aan te willen gaan met corruptie in het voetbal.<sup>179</sup> Chris Eaton, hoofd veiligheidszaken van de FIFA, geeft aan dat de georganiseerde misdaad in het voetbal geïnfilteerd is en deze maffia’s voornamelijk uit Azië afkomstig zijn, maar hoofdzakelijk vanuit Londen opereren. De probleemgebieden wat wedstrijdmanipulatie

---

<sup>173</sup> Art. 1 FIFA Statutes, <[www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/01/48/60/05/fifastatuten2011\\_e.pdf](http://www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/01/48/60/05/fifastatuten2011_e.pdf)>, geraadpleegd op 14-02-2012.

<sup>174</sup> Art. 2 FIFA Statutes.

<sup>175</sup> Dit staat er niet letterlijk, maar er is uit art. 20 FIFA Statutes duidelijk af te leiden dat er van een hiërarchische verhouding sprake is.

<sup>176</sup> Zie art. 4 lid d, Reglementen Bondsvergadering Seizoen 2011/12 KNVB, waarin ook wordt erkend dat “de KNVB zich verbindt de statuten, reglementen en besluiten van organen van de FIFA en de UEFA te respecteren en na te leven en toe te zien op de naleving daarvan door haar eigen organen en leden.”

<sup>177</sup> Art. 4 lid 2 sub d KNVB Reglementen Bondsvergadering seizoen 2011/12.

<sup>178</sup> De FIFA wordt al geruime tijd in verband gebracht met corruptie. In het rapport *Safe Hands* van Transparency International wordt flinke kritiek geleverd alsmede verscheidene aanbevelingen gedaan om corruptie binnen deze organisatie uit te bannen. Voornoemde organisatie heeft de banden met FIFA verbroken bij gebrek aan perspectief op zinvolle hervormingen. Deze materie is verder voor deze scriptie minder relevant, wel voor de geloofwaardigheid van FIFA en met name het beleid rondom match-fixing. Het rapport is beschikbaar via: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>, met als zoekterm *Safe Hands*.

<sup>179</sup> FIFA, Zürich 2011, <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/footballgovernance/news/newsid=1406029/index.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/footballgovernance/news/newsid=1406029/index.html)>, bezocht op 14-02-2012.

betreft zijn Oost-Europa, Centraal-Amerika en Zuidoost-Azië. Eaton zegt dat het onmogelijk is om exact te bepalen hoe groot het probleem nu eigenlijk is. Daarnaast speelt gebrekkige internationale samenwerking een rol. Er wordt wel wereldwijd individueel onderzoek verricht, maar de uitkomsten worden niet naast elkaar gelegd.<sup>180</sup>

FIFA heeft een aantal maatregelen genomen binnen haar bevoegdheden. Zo heeft zij onlangs plannen gepresenteerd om match-fixing tegen te gaan. Deze omvatten onder meer een tiplijn waar betrokkenen, eventueel anoniem, informatie kunnen delen en een beschermingsprogramma voor klokkenluiders.<sup>181</sup> Ook heeft FIFA een donatie van 20 miljoen euro gedaan aan Interpol om een programma op te zetten om agenten te trainen en te onderwijzen aangaande match-fixing.<sup>182</sup> Tot slot moet het Early Warning System (EWS) irreguliere wedpatronen aan het licht brengen en heeft het een samenwerkingsverband met de European Sports Security Association (ESSA).<sup>183</sup>

Wat handhaving betreft geldt dat voor spelers, scheidsrechters, bonden en overige betrokkenen voor alle wedstrijden georganiseerd onder toezicht van de FIFA de FDC van toepassing is.<sup>184</sup> Artikel 62 FDC leden 1 en 2 voorzien in geval van corruptie in straffen van minimaal CHF 10.000,-, het verbod om bij enig voetbal gerelateerde zaak betrokken te zijn en/of een stadionverbod.<sup>185</sup> Wanneer iemand schuldig wordt bevonden aan match-fixing volgt een straf van één wedstrijd schorsing en een minimum boete van CHF 15.000,-. Ook kan een verbod worden opgelegd om deel te nemen aan enige voetbal gerelateerde activiteit, in ernstige gevallen kan deze sanctie levenslang worden opgelegd.<sup>186</sup>

Recentelijk werden in Turkije 24 personen door tuchtrechtelijke organen van de Turkse voetbalbond (TFF) veroordeeld tot straffen variërend van levenslange schorsing tot één jaar uit het Turkse voetbal.<sup>187</sup> Zij werden schuldig bevonden aan match-fixing en corruptie. Eenzelfde geval deed zich voor in Finland, waar de Finse voetbalbond (SPL) straffen oplegde aan twee personen. Op grond van art. 78 lid 1 sub c en art. 136 kan de voorzitter van het FIFA Disciplinary Committee op basis van zijn discretie additionele maatregelen treffen om te verzekeren dat sancties die al zijn opgelegd worden nageleefd. In beide gevallen besloot de voorzitter de straffen wereldwijd te laten toepassen.<sup>188</sup>

### 3.3.1 Standpunt en optreden UEFA

De Europese voetbalbond UEFA geeft de hoogste prioriteit aan het beschermen van integriteit in het voetbal en UEFA-president Michel Platini benadrukt dat “match-fixing de grootste bedreiging is voor het voetbal.”<sup>189</sup> De UEFA heeft enkele maatregelen genomen om deze problematiek het hoofd te bieden. Het gaat om onderwijsprogramma's voor scheidsrechters, spelers en andere UEFA officials, samenwerkingsverbanden met de gokindustrie, het opleiden van integriteitsbeambten, het instellen van een kliklijn<sup>190</sup> en het inrichten van een Betting

<sup>180</sup> *The Guardian*, Londen 2012. <[www.guardian.co.uk/football/2012/mar/09/fifa-footballpolitics](http://www.guardian.co.uk/football/2012/mar/09/fifa-footballpolitics)>, bezocht op 19-03-2012.

<sup>181</sup> FIFA, Zürich 2012. <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html)>, geraadpleegd op 22-03-2012. *FIFA World*, January/February Issue, interview met C. Eaton, Hoofd Veiligheidszaken FIFA tot mei 2012, p.20-23.

<sup>182</sup> FIFA, Zürich 2012. <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1431884/index.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1431884/index.html)>, bezocht op 21-02-2012.

<sup>183</sup> De werking van beide systemen zal later in dit hoofdstuk worden behandeld.

<sup>184</sup> Art. 2 juncto art. 3 FDC. Zie art. 3 voor een complete lijst waar dit reglement op van toepassing is. Beschikbaar via: <[www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/fifa\\_dc\\_en\\_34118.pdf](http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/fifa_dc_en_34118.pdf)>, FIFA, Zürich, 2007.

<sup>185</sup> Op grond van artikel 42 lid 3 FDC kunnen sancties met betrekking tot corruptie niet verjaren. Dit in tegenstelling tot wat het UDR voorschrijft, na 20 jaar is er sprake van verjaring, zie artikel 7 lid 1 sub c.

<sup>186</sup> Art. 76 FDC.

<sup>187</sup> FIFA, Zürich 2012. <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1581080/index.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1581080/index.html)>, bezocht op 15-02-2012.

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> UEFA, Nyon 2012. <[www.uefa.com/uefa/stakeholders/europeanunion/news/newsid=1716316.html](http://www.uefa.com/uefa/stakeholders/europeanunion/news/newsid=1716316.html)>, bezocht op 25-02-2012.

<sup>190</sup> De Belgische recherche heeft een tiplijn ingesteld om match-fixing te melden. Zij gaven aan dat deze tiplijn geen effect sorteert en beter met informanten kan worden gewerkt. Congres Integriteit in de Sport, georganiseerd door Transparency International en het IOC/NSF, gehouden op 16 februari 2012 te Arnhem.

Fraud Detection System (BFDS).<sup>191</sup> Voor alle UEFA officials geldt dat zij aan de UEFA Disciplinary Regulations (UDR) zijn gebonden, art. 3 lid 1 en 2. Het is op grond van art. 5a verboden actief of passief steekpenningen aan te nemen of corrupt te zijn. Specifiek gericht op match-fixing is art. 5 bis lid 1 van toepassing, waarin alle aan UEFA gelieerde personen zich dienen te onthouden van elk gedrag dat integriteit van wedstrijden of door UEFA georganiseerde competities schaadt, of mogelijk schaadt en dat volledige medewerking met de UEFA verplicht is om de integriteit te waarborgen. Artikel 5 bis lid 2 sub a stelt voor alle personen gebonden door UEFA-regels het gedrag verboden waarvan het de normale gang of resultaat van een wedstrijd of competitie wordt beïnvloed in strijd met de UDR, waarbij persoonlijk voordeel wordt gerealiseerd of een derde partij wordt begunstigd. In art. 5 bis lid 2 sub b-e wordt aangegeven dat het verboden is, respectievelijk, om: te gokken op UEFA-wedstrijden of een direct of indirect financieel belang te hebben in deze wedstrijden (b); het doorspelen van gevoelige informatie aan derden waar deze voor het publiek niet beschikbaar is en welke de integriteit van een UEFA-wedstrijd of competitie in gevaar kan brengen (c); het niet onmiddellijk en vrijwillig verstrekken van informatie over match-fixing of een poging daartoe aan de UEFA (d); verzuimt andere gedragingen aan de UEFA te melden die match-fixing in de hand werken op grond van het UDR (e). Manipulatie of gedrag daaraan gekoppeld levert een uitbanning uit het voetbal van maximaal 20 jaar op (art. 7 lid 1 sub c) en een maximumboete van €100.000,- (art. 15 lid 3 UDR in overeenstemming met art. 54 UEFA Statutes).

### 3.2.2 Standpunt en optreden KNVB

Volgens Gijs de Jong, manager competitiezaken van de KNVB, is match-fixing in Nederland niet voorgekomen.<sup>192</sup> Als lid van de integriteitseenheid van deze bond erkent Peter van Zunderd echter dat “de omvang van het probleem groot is en we zijn nog volop bezig alles in kaart te brengen. (...) “de waarheid is dat we nog steeds niet weten welke groepen er exact achter de gokpraktijken zitten.”<sup>193</sup> Verder: “Bij het manipuleren van voetbalwedstrijden is de pakkans enorm klein”. (...) Er zijn geen directe slachtoffers en er is dus niemand die aangifte doet. Terwijl de opbrengsten groot zijn. De politie zal dit soort zaken dus niet snel prioriteren.”<sup>194</sup>

Deze integriteitseenheid heeft als taak match-fixing in kaart te brengen en aan te pakken.<sup>195</sup> Zij kan op verzoek van de aanklager, het bestuur betaald voetbal of op eigen initiatief onderzoek doen.<sup>196</sup> Daarnaast zijn er maatregelen genomen om manipulatie tegen te gaan, zoals voorlichting en opleiding van scheidsrechters en andere KNVB-officials. Verder is er een tiplijn als mensen informatie hebben.<sup>197</sup> Heeft de KNVB zelf aanwijzingen dat er iets niet klopt, dan wordt er melding gedaan bij de UEFA. Krijgt de KNVB een melding van bijvoorbeeld de UEFA, dan zal deze ambtshalve worden beoordeeld. De integriteitseenheid

---

<sup>191</sup> Alle relevante partijen konden hun zienswijze aan de Commissie doen toekomen. Deze documenten zijn te raadplegen via: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/online\\_gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/online_gambling_en.htm)>, onder: “Contributions authorised for publication”. UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, UEFA, Nyon 2011, p.3. Het BFDS is een equivalent van het EWS en zal later in dit hoofdstuk worden behandeld.

<sup>192</sup> Deze uitspraken deed De Jong tijdens het congres Integriteit in de Sport 16-02-2012.

<sup>193</sup> Van Zunderd in een interview met T. Knipping en I. van Duren, “*Het is veel groter dan iedereen denkt*”, in: *Voetbal International*, jaargang 47-5, Gouda 2012, p.29-30. Hij doelt op match-fixing in internationaal perspectief.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> De eenheid bestaat uit 4 personen, te weten: Gerard Beelen (Europol), Miel Maessen (partner bij De Voort Hermes De Bont Advocaten) en vicevoorzitter van beroepscommissie van de UEFA), Peter van Zunderd (voormalig korpschef van de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en Tjeerd Veenstra (directeur van de Lotto/Toto en tweede vicevoorzitter van Associatie van Europese Loterijen).

<sup>196</sup> Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.9.

<sup>197</sup> Zie ook noot 190. Ook bij de KNVB zijn geen tips binnengekomen, ondanks dat de tiplijn twee jaar geleden al ingesteld werd. Het is echter wel goed zoeken wil men de tiplijn op de homepage van de KNVB vinden.

kan een onderzoek instellen en rapporteert haar bevindingen aan de aanklager betaald voetbal. Deze zal vervolgens beslissen of de zaak wordt aangebracht bij de tuchtcommissie van de KNVB.<sup>198</sup>

Op grond van artikel 2 lid 2 sub e juncto art. 6 lid 2 sub d en e van het Algemeen Reglement dienen, kort gezegd, leden van de KNVB zich te onthouden van het wedden op uitslagen van wedstrijden waarbij zij als speler, wisselspeler, trainer-coach of als scheidsrechter direct zijn betrokken en/of andere handelingen te verrichten die gericht zijn op het frauduleus beïnvloeden van uitslagen van wedstrijden. Artikel 2 lid 2 sub f verplicht leden tot het schriftelijk melden bij het sectiebestuur waaronder zij ressorteren indien zij verzoeken hebben ontvangen tot het verrichten van handelingen die gericht zijn op het frauduleus beïnvloeden van uitslagen van wedstrijden. Specifieke sancties ten aanzien van match-fixing zijn niet opgenomen al heeft de aanklager betaald voetbal de bevoegdheid, gesteund door art. 10 lid 2 Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal juncto art. 8 lid 1 Statuten van de KNVB, om onderzoek te plegen naar handelen of nalaten die de belangen van de KNVB en/of van haar organen en/of van de voetbalsport in het algemeen schaadt. Ik schaar match-fixing hier ook onder, zodoende kan de tuchtcommissie van de KNVB onder meer een lid berispen, een geldboete en/of een schorsing opleggen.<sup>199</sup>

Slotsom is dat er alleen onderzoek wordt gedaan als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld in geval de scheidsrechter daarover rapporteert, de Lotto/Toto een melding maakt of als de UEFA de KNVB inlicht.<sup>200</sup> Ook wanneer er aanleiding is, wordt niet altijd tot onderzoek over gegaan zoals in de inleiding aan de orde is gekomen. Gevolg is dat er ook geen aangifte wordt gedaan en effectieve handhaving zo achterwege blijft. Het behoeft geen betoog dat de politie de zaak niet zal prioriteren als er geen aangifte wordt gedaan, in tegenstelling tot wat Van Zunderd wenselijk acht.

### 3.2.3 Conclusies voetbalbonden

Voor zowel de FIFA, UEFA als de KNVB geldt het volgende. Voornoemde organisaties erkennen het probleem dat match-fixing met zich meebrengt, maar weten niet wat de omvang van het probleem is. Zij hebben wel maatregelen genomen en onder meer opleidingsprogramma's voor betrokkenen, kliklijnen en samenwerkingsverbanden met de gokindustrie opgezet. De achilleshiel met betrekking tot de bestrijding van match-fixing is echter dat alleen personen of instanties die onder de rechtsmacht van een voetbalorganisatie vallen kunnen worden gestraft. Elke andere betrokkene ontspringt de dans, zoals in paragraaf 1.6 meermaals is aangetoond. Daarnaast hebben deze organisaties geen formeel-rechterlijke middelen om match-fixing tegen te gaan. Zij zijn niet bevoegd om zelf bewijs te verkrijgen door het inzetten van bijvoorbeeld telefoontaps of infiltranten. Dat is voorbehouden aan overheden die deze middelen niet lichtvaardig inzetten.<sup>201</sup> Hiermee blijven de criminelen buiten schot, terwijl de sporters wel gestraft worden. Zodoende kunnen zij hun activiteiten continueren en nieuwe sporters vinden voor het manipuleren van wedstrijden.

---

<sup>198</sup> Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.9. Zie ook art. 10 lid 1 en 2 van het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal.

<sup>199</sup> Art. 22 Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal KNVB.

<sup>200</sup> Zie ook in paragraaf 1.5, met betrekking tot de vraag wat een afwijkend wedpatroon is.

<sup>201</sup> Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.2.

### 3.3 Standpunt en optreden wedkantoren

#### 3.3.1 Onderscheid wedkantoren

Er zijn een drietal soorten wedkantoren te onderscheiden, waar Nederland als praktisch voorbeeld dient. *Witte* ondernemingen hebben een vergunning in het land waarin de diensten worden aangeboden, in Nederland is dit de Lotto/Toto. *Grijze* wedkantoren hebben een vergunning gekregen in een EU-lidstaat, maar niet voor Nederland al richten zij zich wel op de Nederlandse markt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor een groot aantal online wedkantoren zoals Unibet, geregistreerd op Malta. Tot slot de illegale of *zwarte* wedkantoren die in geen enkele EU-lidstaat een vergunning heeft gekregen. Alleen de witte en grijze kantoren zullen worden behandeld.

#### 3.3.2 Maatregelen genomen door wedkantoren

Elk wedkantoor heeft een eigen integriteitseenheid of specialisten op het gebied van match-fixing of afwijkende wedpatronen. Samenwerking is echter onontbeerlijk om manipuleren van wedstrijden tegen te gaan en daarom worden voor- en nadelen van enkele initiatieven op dit vlak behandeld alvorens op de standpunten van de wedkantoren in te gaan.

#### 3.3.3 European Sports Security Association en het Early Warning System

De European Sports Security Association (ESSA) is een organisatie met 15 leden, waaronder Bwin, Ladbrokes, Unibet en William Hill, die als doelstelling heeft integriteit in de sport te promoten en te handhaven. Ook strijdt zij tegen match-fixing in Europa door het monitoren van de markt aldaar. Om de integriteit te handhaven is een Early Warning System (EWS) opgezet om zodoende irreguliere wedpatronen te detecteren en onderling gegevens uit te wisselen. Daarnaast zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met onder meer de FIFA en de UEFA.<sup>202</sup> Mochten er opvallende afwijkingen zijn, dan worden deze organisaties ingelicht.

Naast het feit dat alleen de markt in Europa in de gaten wordt gehouden, zijn lang niet alle wedkantoren (in Europa of op andere continenten) vertegenwoordigd in deze organisatie. Over geheel 2010 heeft ESSA vier afwijkende wedpatronen gevonden.<sup>203</sup> Gezien de sommen geld die worden verdiend met match-fixing is dit opvallend te noemen. Dit kan twee dingen betekenen: het systeem detecteert daadwerkelijk geen afwijkingen omdat ze er feitelijk niet zijn, of afwijkende patronen worden niet gezien door het systeem. De meest voor de hand liggende verklaringen zijn dat enerzijds het geld voornamelijk in Azië wordt ingezet, anderzijds dat de georganiseerde misdaad de scans weet te omzeilen, zoals eerder beschreven in paragraaf 1.5. Deze laatste stelling wordt onderstreept door het feit dat *nadat* de Duitse autoriteiten in Bochum bij de UEFA om gegevens verzocht hadden, deze verstrekt werden.<sup>204</sup> Of anders gezegd: het systeem vond geen afwijking waarop actie moest worden ondernomen. Zo twijfelt ook de Associatie van Europese Professionele Voetbalcompetities (EPFL) aan de werking van het EWS. Zij heeft een samenwerkingsovereenkomst met ESSA. Gezien het aantal gevallen van match-fixing en het geringe aantal meldingen via deze organisatie, in de periode 2008-2011 slechts drie, wordt de overeenkomst geëvalueerd op haar rendement.<sup>205</sup>

<sup>202</sup> Een en ander is te lezen op de website van de ESSA, zie: <[www.eu-ssa.org](http://www.eu-ssa.org)> onder “home” en “about ESSA”.

<sup>203</sup> ESSA, Brussel 2010, <[www.eu-ssa.org/docs/en/ESSA%202010%20Alerts%2031.5.11%20FINAL.pdf](http://www.eu-ssa.org/docs/en/ESSA%202010%20Alerts%2031.5.11%20FINAL.pdf)>, bezocht op 28-02-2012. Met nadruk. Het betreft hier niet alleen meldingen aangaande voetbal, maar ook andere sporten zoals tennis.

<sup>204</sup> UEFA, Nyon 2009, <[www.uefa.com/multimediafiles/download/pressrelease/uefa/uefamedia/92/20/88/922088\\_download.pdf](http://www.uefa.com/multimediafiles/download/pressrelease/uefa/uefamedia/92/20/88/922088_download.pdf)>, bezocht op 12-03-2012.

<sup>205</sup> EPFL, *EPFL Response European Commission's Green Paper on Online Gambling in the Internal Market*, EPFL, Nyon 2011, p. 9.

Het systeem is nuttig en geeft interessante informatie maar is niet waterdicht. Ook kan een wedkantoor voordat de wedstrijd aanvangt, besluiten een verdachte wedstrijd te schrappen uit het aanbod. Hoe eerder dit gebeurt, hoe kleiner de kans dat een irregulier wedpatroon nog wordt gezien. Er kan immers niet meer op de wedstrijd worden gegokt.<sup>206</sup> Daarmee vervalt al het statistisch bewijs dat een wedkantoor of een vergelijkbare organisatie kan verzamelen. Tevens vindt informatiedeling alleen plaats op het gebied van afwijkende wedpatronen en de omvang van wedvolumes. Het uitwisselen van gegevens van spelers en/of accounts is omwille van privacybescherming niet toegestaan.<sup>207</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat niet bepaald kan worden of een weddenschap uit 20 miljoen weddenschappen van 1 euro bestaat of 1 weddenschap van 20 miljoen euro. Men kan afleiden uit welke land of regio alle *afzonderlijke* inzetten komen of waar het verdiende geld vervolgens heen gaat, maar niet wat er met alle *gecombineerde* inzetten gebeurt. Dat maakt het praktisch onmogelijk een onderzoek te starten, laat staan mensen te vervolgen. Dit geldt zeker als er gebruik wordt gemaakt van een netwerk van tussenpersonen die opereren in meerdere jurisdicties. Tot slot zijn de samenwerkingsovereenkomsten juridisch gezien niet bindend. Er rust hooguit een inspanningsverplichting op de betreffende organisaties om informatie aan te leveren. Reden om informatie niet te leveren moet hoofdzakelijk worden gezien in het licht van de strikte privacyregelgeving.

### 3.3.4 Remote Gambling Association

De Remote Gambling Association (RGA) vertegenwoordigt 29 bedrijven die online gokdiensten aanbieden, waaronder Betfair, Ladbrokes, Unibet en William Hill en is een van de grootste belangenorganisaties op dit vlak.<sup>208</sup> De RGA is bezorgd om elke corrupte activiteit in de sport, daar het een nadelige impact heeft op de commerciële bedrijfsvoering. Zij is echter wel van mening dat de focus voornamelijk ligt op match-fixing gerelateerd aan online sportweddenschappen. De associatie beargumenteert dat sportieve vormen van fixing frequenter voorkomen zoals de *salonremise*, evenals het gebruik van doping of andere verboden prestatiebevorderende middelen.<sup>209</sup> Daarnaast ziet de RGA voornamelijk de ongereguleerde Aziatische markt als grootste probleem wat integriteitsproblemen in de sport betreft. Tot slot wijst zij nog op het EWS (ESSA) die als controlemechanisme dient en dat zij in de voorhoede staat aangaande de strijd tegen match-fixing.<sup>210</sup> Daarmee is de RGA “in staat om corruptie in de sport op te sporen en af te schrikken (...) middels geavanceerde technologische middelen die elke weddenschap, wedpatroon en klant in de gaten houdt.” Wanneer er sprake is van onregelmatigheden zal dit worden doorgegeven aan de verantwoordelijke voetbalbond.<sup>211</sup>

Bij de argumentatie van deze associatie zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is het opmerkelijk dat volgens de RGA de focus op andere vormen van fixing zou moeten liggen. In mijn optiek is elke vorm van manipulatie onwenselijk en zou deze moeten worden

---

<sup>206</sup> Dit was ook het geval in de gemanipuleerde wedstrijd FK Pobeda-FC Pyunik van 13 en 21 juli 2004. Vijf jaar later (!) is er door een gokdeskundige een rapport gepresenteerd en het heeft CAS op 15 april 2010 een arbitraal vonnis gewezen. Zie Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, p.3.

<sup>207</sup> *Workshop on Online Gambling: Prevention of fraud and money laundering*, te Brussel op 1 juli 2011, p.1. Te raadplegen via: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/online\\_gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/online_gambling_en.htm)>, onder: “More information about Gambling” en vervolgens “Workshops”. Bezocht op 23-02-2012.

<sup>208</sup> Zie voor de volledige lijst: <[www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html](http://www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html)>, RGA, Londen 2012. Bezocht op 25-02-2012. Ik benadruk dat dit een belangenorganisatie is en als belangrijkste doelstelling heeft het openstellen van de Europese gokmarkt. Opgemerkt zij dat niet alle online wedkantoren sportweddenschappen aanbieden, al doet de overgrote meerderheid dit wel. Naast de RGA bestaat de European Gaming and Betting Association (EGBA). Zij streeft dezelfde doelen na en heeft 7 leden, die ook alle lid zijn van de RGA. Daarom laat ik deze organisatie buiten beschouwing.

<sup>209</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.30.

<sup>210</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.26-27.

<sup>211</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.28.

uitgebannen. Dat andere vormen frequenter voorkomen doet daar niet aan af. Tevens is de exacte omvang van manipulatie in het voetbal niet vastgesteld, ook in dat kader loopt deze vergelijking spaak. Ten tweede komt match-fixing regelmatig voor zoals eerder is aangetoond, en daarmee miskent de RGA grotendeels het probleem. Tot slot zijn lang niet alle wedkantoren aangesloten bij ESSA en is de werking van het EWS beperkt. Daarmee is de stelling dat elke weddenschap of wedpatroon gecontroleerd wordt nauwelijks te handhaven.

### **3.5 Conclusies**

In dit hoofdstuk zijn de betrokken organisaties behandeld alsmede hun standpunten. Vaststaat dat de voetbalorganisaties niet weten wat de omvang van het probleem is en wie er precies bij betrokken zijn, wel dat match-fixing een serieuze bedreiging vormt voor de integriteit van de voetbalsport. De rechtsmacht van voetbalorganisaties strekt niet verder dan de eigen leden en opsporingsmethoden zijn niet voorhanden. Ondanks de inzet van waarschuwingssystemen als het EWS blijft het mogelijk om Europese online gokaanbieders geld te ontnemen. Informatie betreffende spelers en accounts kunnen niet worden gedeeld daar er anders in strijd met de privacyregels gehandeld wordt. Zijn er concrete aanwijzingen, dan wordt er zelden of nooit aangifte gedaan waardoor de politie niet snel tot onderzoek zal overgaan en handhaving geen gestalte krijgt.



## Hoofdstuk 4 Europese aanpak van corruptie in de voetbalsport?

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de noodzaak voor een Europese aanpak aangaande match-fixing worden besproken. Alhoewel de meeste betrokken organisaties dit als een probleem zien die een collectieve oplossing nodig heeft, zijn er enkele barrières mocht het tot regulering komen. Er zijn voor- en tegenstanders te onderscheiden, al hebben sommige belanghebbenden conflicterende belangen. Daar komt nog bij dat voorstanders additionele eisen op tafel leggen, alvorens zij met harmonisatie instemmen. Tot slot zal worden gekeken naar de haalbaarheid van een Europese aanpak aangaande bestrijding van corruptie in de voetbalsport.

### 4.2 Voorstanders liberalisering Europese gokmarkt

#### 4.2.1 UEFA<sup>212</sup>

De UEFA is voorstander van een Europese aanpak. Zij doet een beroep op de Commissie om aan de hand van art. 83 en 87 TFEU maatregelen te nemen, echter, over de regulering van de gokmarkt laat zij zich niet expliciet uit.<sup>213</sup>

De commerciële exploitatie van sport is de grootste bron van inkomsten om de Europese sport te financieren. De UEFA is van mening dat het aanbieden van sportwedenschappen door wedkantoren een vorm van economische exploitatie is waar de UEFA naar behoren voor dient te worden gecompenseerd.<sup>214</sup> Zij dringt er bij de Commissie op aan dat in alle EU-lidstaten de sportbonden het recht krijgen gecompenseerd te worden door commerciële wedkantoren die hun competities gebruiken om hun commerciële doelstellingen te bereiken. Deze compensatie acht zij noodzakelijk om zowel de sport alsmede de strijd tegen match-fixing te kunnen financieren.<sup>215</sup>

#### 4.2.2 Associatie van Europese Professionele Voetbalcompetities

De Associatie van Europese Professionele Voetbalcompetities (EPFL) vertegenwoordigt 30 voetbalcompetities in Europa, waarvan de meerderheid afkomstig is uit de Europese Unie.<sup>216</sup> Allereerst stelt de EPFL dat het niet meer dan redelijk is dat het voetbal een financiële vergoeding krijgt van de commerciële wedkantoren die de voetbalsport gebruiken voor wedden.<sup>217</sup> Volgens de EPFL maken zij kosten om de competities te organiseren en maken de wedkantoren hier vervolgens economisch gebruik van, maar stellen zij er geen vergoeding tegenover. Ten tweede beargumenteren zij dat gezien de enorme bedragen die wedkantoren binnenhalen een gedeelte hiervan terug moet vloeien naar de sport.<sup>218</sup> Ten derde is de EPFL van mening dat de strijd tegen match-fixing mede gefinancierd zou moeten worden door de goksector. Ten vierde wordt beargumenteerd dat de organisatoren van de competities moeten bepalen welke wedmogelijkheden er aangeboden worden. De EPFL komt tot de conclusie dat Europese regulering noodzakelijk is deze doelstellingen te realiseren.<sup>219</sup>

<sup>212</sup> Zowel de FIFA en KNVB hebben geen antwoord gegeven op de vraag of zij voorstander zijn van liberalisering van de Europese online gokmarkt. Daarom wordt alleen de UEFA behandeld.

<sup>213</sup> UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, p.11-12.

<sup>214</sup> UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, p.13-14.

<sup>215</sup> UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, p.15-16.

<sup>216</sup> Alle grote competities zijn hierbij aangesloten. De volgende beschouw ik als de belangrijkste, respectievelijk: Engeland, Spanje, Italië, Duitsland en Frankrijk. Alle leden zijn te vinden via [www.epfl-europeanleagues.com](http://www.epfl-europeanleagues.com), onder "Members".

<sup>217</sup> EPFL, *EPFL Response European Commission's Green Paper on Online Gambling in the Internal Market*, p. 31.

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> EPFL, *EPFL Response European Commission's Green Paper on Online Gambling in the Internal Market*, p. 34-35.

### 4.2.3 Remote Gambling Association

Aangaande match-fixing heeft de RGA geen substantief bewijs dat er een dreigende crisis nadert, althans wat Europese online aanbieders betreft. Zij blijft benadrukken dat het probleem hoofdzakelijk in Azië ligt. Volgens de RGA wordt er door de sportbonden voornamelijk een financiële doelstelling nagestreefd.<sup>220</sup> Enerzijds stelt zij dat het probleem van corruptie in het voetbal door deze bonden wordt gebruikt als argument om het *betting product* te beheersen. Anderzijds is zij van mening dat argumenten om de *grassroots* van het voetbal te financieren niet opgaan, zoals bij bijvoorbeeld de Lotto/Toto het geval is. Loterijen of een zekere vorm van belasting zou dit doel beter dienen.<sup>221</sup> De RGA acht de inmenging van sportbonden, zoals bijvoorbeeld de UEFA, in het *betting product* zeer onwenselijk.

De RGA is van mening dat de interne markt effectief en proportioneel gereguleerd dient te worden. Online aanbieders die in een lidstaat een vergunning hebben gekregen, dienen toegang te krijgen tot de markten van andere lidstaten, eventueel onder voorwaarde van additionele maatregelen die de desbetreffende lidstaat wenselijk acht.<sup>222</sup> Regulering dient zo te geschieden dat veilige en eerlijke producten voor consumenten gegarandeerd zijn, zodat gelicenseerde aanbieders aantrekkelijk producten kunnen aanbieden. Op die manier worden ongelicenseerde aanbieders buiten de deur gehouden, spelers beschermd en misbruik van de online markt voorkomen.<sup>223</sup>

### 4.2.4 Europese Commissie

Sportevenementen worden door online exploitanten gebruikt om klanten een aantrekkelijk aanbod van gokdiensten te kunnen aanbieden. Dergelijke activiteiten kunnen voordelen opleveren voor deze evenementen, doordat ze extra publieke aandacht wekken en mogelijk ook mediabelangstelling voor het evenement aanwakkeren. De Commissie stelt dat er ruime consensus is voor het toekennen, uit de ermee samenhangende gokactiviteit, van een billijke vergoeding aan de sportevenementen waarvan het gokken afhangt. Verder zou zonder het gebruik van deze evenementen de gokdiensten niet kunnen bestaan, daarom wordt er gestreefd naar een billijke vergoeding.<sup>224</sup> De Commissie wil door het opstellen van het Groenboek een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een rechtskader voor onlinegokken in de lidstaten die alle belanghebbenden een grotere rechtszekerheid biedt. Na afloop zal de EC verslag uitbrengen over de vervolgstappen die het meest geschikt lijken, waarmee de Commissie voorsnog geen duidelijke positie inneemt.<sup>225</sup>

### 4.2.5 Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft een resolutie aangenomen aangaande de integriteit van online gokken. Zij is van mening dat de bescherming van de integriteit van sportevenementen en wedstrijden samenwerking vereist tussen eigenaars van sportrechten, aanbieders van online weddenschappen en overheden op internationaal, EU- en lidstatelijk niveau.<sup>226</sup> Verder benadrukt het Parlement dat sportweddenschappen een vorm van commerciële exploitatie van sportwedstrijden zijn en beveelt aan dat de lidstaten sportwedstrijden tegen commercieel misbruik beschermen, met name door de rechten van de organisatoren van sportwedstrijden te

---

<sup>220</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.26.

<sup>221</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.44-45.

<sup>222</sup> RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, p.1.

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> Groenboek Onlinegokken, p.33.

<sup>225</sup> Groenboek Onlinegokken, p.8.

<sup>226</sup> Resolutie 2008/2215(INI), onder 8.

erkennen en maatregelen te nemen om een eerlijk financieel rendement ten gunste van alle niveaus van de professionele en amateursport te verzekeren. Daarnaast verzoekt het de Commissie na te gaan of aan organisatoren van sportwedstrijden intellectuele eigendomsrechten voor hun wedstrijden kan worden verleend in de vorm van een portretrecht.<sup>227</sup>

### **4.3 Tegenstanders liberalisering Europese gokmarkt**

#### **4.3.1 Lidstaten**

Mocht het tot regulering komen, doen er zich twee problemen ten aanzien van de lidstaten voor. Ten eerste dalen de belastinginkomsten van de overheden. Zij verdienen immers veel geld aan de vormen van gokken toegestaan op hun grondgebied. Ten tweede kan de structuur van sociale of sportieve activiteiten op de tocht komen te staan. In Nederland keerde de Lotto in 2010 82 miljoen euro uit, wat ten goede komt aan sport en diverse goede doelen op gebied van cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid.<sup>228</sup> Commerciële wedkantoren kennen deze structuur niet, hun primaire doel is immers winst maken, waardoor sportorganisaties in de lidstaten niet zonder meer voorstander van regulering zullen zijn, daar hun inkomsten zullen teruglopen. Dezelfde redenering kan worden gevolgd voor sportbonden en andere partijen die geld ontvangen van de Lotto. Deze organisatie is zelf uitgesproken tegenstander van regulering van de Europese online gokmarkt.<sup>229</sup> De doelstellingen van de Lotto zijn niet te rijmen met die van de commerciële equivalenten, nog los van het feit dat het marktaandeel van de Lotto op het spel staat. Het is onwaarschijnlijk dat het sociale financieringsmodel (staatsmonopolie) blijft bestaan als de interne markt gereguleerd wordt. De concurrentie zal dusdanig zijn dat niet bestaanbaar is dat hetzelfde niveau van ondersteuning geboden kan worden.

### **4.4 Perspectieven aangaande regulering**

#### **4.4.1 Relevante richtlijnen**

Gokken wordt door de lidstaten op verscheidene manieren gereguleerd. Merendeels gebeurt dit door het toekennen van exclusieve rechten of het afgeven van een vergunning, tenzij een bepaalde vorm van gokken of een kansspel verboden is. Littler analyseert enkele richtlijnen die mogelijk aanknopingspunten bevatten die bijdragen aan de totstandkoming van de interne markt voor online gokdiensten.<sup>230</sup> Daarbij komen de richtlijn inzake de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, de auteursrechtenrichtlijn, de richtlijn inzake elektronische handel, de richtlijn betreffende de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, de richtlijn aangaande audiovisuele mediadiensten en dienstenrichtlijn aan bod.

De eerste richtlijn beschermt kort gezegd de consumenten in de EU tegen misleidende reclame, en is ook op gokken van toepassing, maar biedt verder geen mogelijkheid tot regulering van de online gokmarkt in de Unie. Hetzelfde geldt voor de dienstenrichtlijn. Onder de uitsluiting van artikel 2 lid 2 sub h vallen gokactiviteiten die erin bestaan dat een

---

<sup>227</sup> Resolutie 2008/2215(INI), onder 10.

<sup>228</sup> De Lotto, *Jaarverslag 2010*, Den Haag 2010, p.10. Het jaarverslag is in te zien via: <[www.delotto.nl/delotto/downloads.html](http://www.delotto.nl/delotto/downloads.html)>, bezocht op 07-03-2012.

<sup>229</sup> Zo verzekerde Tjeerd Veenstra mij, directeur van de Lotto/Toto en tweede vicevoorzitter van Associatie van Europese Loterijen. Ik sprak hem tijdens het Congres Integriteit in de Sport, te Arnhem op 16-02-2012.

<sup>230</sup> A. Littler, *Regulating interactive gambling in the internal market*, in: *European Law Review*, 2008-2, Sweet & Maxwell, Londen 2008, p.211-229.

financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen. Het Europees Parlement sloot uiteindelijk gokdiensten expliciet uit van deze richtlijn.

Ook de auteursrechtenrichtlijn biedt geen soelaas. De richtlijn voorziet niet in mogelijkheden om beperkingen aangaande grensoverschrijdende gokdiensten aan te vechten, maar beoogt een zekere mate van transparantie te garanderen aangaande nationale regelingen om zo een goede werking van de interne markt te verzekeren. Nieuwe regelgeving aangaande elektronische diensten dient te worden gemeld aan de Commissie. Zo niet, dan is regelgeving per definitie niet handhaafbaar. De EC of de lidstaten kunnen bezwaar maken, wat ook geldt voor gokdiensten, waarmee restrictieve maatregelen en verdere fragmentatie van de interne markt worden voorkomen. Desondanks draagt deze richtlijn niet bij aan de promotie van de interne markt voor gokdiensten.

De richtlijn inzake elektronische handel beoogt een juridisch kader scheppen teneinde het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten te waarborgen. Volgens Littler dienen eerst inhoudelijke problemen opgelost te worden en is eventuele minimumharmonisatie noodzakelijk voordat deze richtlijn van toepassing kan zijn.

De richtlijn betreffende de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten voorziet in een vrije stroom van televisieprogramma's in de lidstaten, waar met name rond 1990 behoefte aan was. De richtlijn is gestoeld op het principe van *home country control* en tegelijkertijd werd er een zekere mate van minimumharmonisatie voorgeschreven. Artikel 2 lid 1: Elke lidstaat ziet erop toe dat alle televisie-uitzendingen van televisie-omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die lidstaat. Daarmee wordt voorkomen dat private televisiebedrijven zich vestigen in een lidstaat waar de regels minder streng zijn dan waar de aanbieder zijn diensten op richt. Gezien het tijdbeeld diende deze richtlijn te worden aangepast aan nieuwere vormen van communicatie en daarmee deed de richtlijn aangaande audiovisuele mediadiensten zijn intrede, waarbij kansspelen met een inzet die een geldwaarde vertegenwoordigt, waaronder loterijen, weddenschappen en andere gokdiensten, evenals online spelen zijn uitgesloten. Uitzendingen gewijd aan gokken of kansspelen vallen wel onder deze richtlijn.<sup>231</sup> Kort gezegd vallen hieronder alleen uitzendingen waarin een incidenteel een kansspel in is opgenomen. Deze logica van in- en uitsluiten van gokdiensten past binnen het kader van de richtlijn, maar draagt zodoende niet bij aan de liberalisatie van gokdiensten op de interne markt.

#### **4.4.2 Alternatieve reguleringsmogelijkheden**

Er kan van regulering geen sprake zijn als het geldprobleem niet is opgelost. Zoals eerder aan de orde is gekomen zijn er verscheidene partijen, waarvan de lidstaten de belangrijkste zijn, die dusdanige financiële belangen hebben dat zij niet zonder slag of stoot akkoord zullen gaan met regulering.

Van den Bogaert en Cuyvers suggereren dat wanneer lidstaten hun financiële positie verbeterd zullen zien, zij eerder geneigd zijn mee te werken. Belastinginkomsten kunnen verhoogd worden wanneer zij zowel de gokdiensten als de belasting erop controleren, waardoor er minder geld weglekt naar het illegale circuit. Dit moet los worden gezien van de mogelijkheid van lidstaten om hun gokbeleid op eigen wijze in te vullen, inclusief een totaalverbod. Beide auteurs denken dat een zekere mate van harmonisatie betreffende licentie-eisen, het vergunnen van licenties of beperkte vormen van wederzijdse erkenning alleen

---

<sup>231</sup> Richtlijn 2007/65/EU, overweging 18.

gerealiseerd kan worden binnen dit kader.<sup>232</sup> Europese samenwerking dient gebaseerd te zijn op het verhogen van de inkomsten uit belastingen, waarbij het aanbod gekanaliseerd wordt op nationaal niveau. Artikel 114 VWEU biedt de mogelijkheid om deze maatregelen te effectueren, evenals art. 169 lid 3 VWEU aangaande consumentenbescherming. Striktere maatregelen van lidstaten zijn daarbij ook niet uitgesloten op grond van art. 169 VWEU lid 4.

Zoals in hoofdstuk 1 is geconcludeerd groeit de online gokmarkt snel, waardoor regulering steeds meer noodzakelijk wordt. Van den Bogaert en Cuyvers stellen een aantal maatregelen voor die hieraan kunnen bijdragen. Ten eerste de suggestie dat er op basis van Domain Name System (DNS) gefilterd wordt. Dit mechanisme zorgt ervoor dat gokkers illegale websites niet kunnen bezoeken en worden omgeleid naar legale sites. Een tweede mogelijkheid bestaat erin het Internet Protocol (ook wel bekend als IP-adressen) te blokkeren. Na te gaan is dan of een gokker uit een land komt waar gokken niet is toegestaan. De auteurs betogen dat voor de grote meerderheid sites zonder vergunningen niet meer te bezoeken zijn. Ik bestrijd deze stelling, daar het via zogenaamde TOR-programma's onmogelijk is te achterhalen waar bezoekers vandaan komen. Deze zijn vrij en voor iedereen te verkrijgen.<sup>233</sup> Zodoende kan de gokdienst alsnog worden benut. De derde mogelijkheid die wordt aangevoerd is dat er overeenkomsten worden gesloten met creditcardmaatschappijen om alle transacties te kunnen traceren gekoppeld aan goksites.<sup>234</sup> Betalingen van niet-gelicenceerde aanbieders worden geblokkeerd. Deze methode kent technische beperkingen, nog los van het feit dat er alternatieven zijn zoals e-wallets.<sup>235</sup> De meerderheid zal echter geen gebruik meer kunnen maken van het illegale aanbod. Kanttekening hierbij is dat kwaadwillenden middels het gebruik van e-wallets dat wel kunnen en daarmee ook deze methode niet waterdicht is.

#### 4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de standpunten van relevante organisaties aangaande regulering van de online gokmarkt aan de orde gekomen. Slotsom is dat harmonisatie op korte termijn niet te verwachten valt. Dat vereist (politieke) wil van verscheidene actoren, op zowel Europees als nationaal niveau. Aangetoond is dat de belangen van de betrokken organisaties teveel uiteenlopen. Daarnaast biedt het secundair recht geen aanknopingspunten om tot regulering te komen.

Twee voorwaarden zijn onontbeerlijk als het tot regulering komt. Ten eerste, als meest cruciale eis, dient men te bezien hoe het geld wordt verdeeld. Dit is van toepassing voor zowel de sportorganisaties en wedkantoren aangaande het instellen van een portretrecht alsmede voor de lidstaten en hun belastinginkomsten. Daarnaast speelt ook de financiering van de sport mee, daar staatsloterijen en equivalenten substantiële bedragen doneren aan doelen van algemeen nut. Tot slot is het vereist dat de digitale gaten worden gedicht. Het blijft voor kwaadwillenden mogelijk om IP-blokkades te omzeilen en middels e-wallets buiten het bereik van controles te blijven.

---

<sup>232</sup> S. van den Bogaert en A. Cuyvers, "*Money for Nothing*": *The Case Law of the EU Court of Justice on the Regulation of Gambling*, in: *Common Market Law Review* Vol. 48-4, Kluwer, Alphen a/d Rijn 2011, p.1211.

<sup>233</sup> Zie voor extra informatie en de exacte werking van aangeboden mogelijkheden: <[www.torproject.org](http://www.torproject.org)>.

<sup>234</sup> Gebaseerd op het Amerikaanse model.

<sup>235</sup> De Commissie heeft berekend dat 65% van de betalingen inzake online gokken via creditcards geschiedt. 11-13% vindt plaats via overboekingen via de bank, 11-14% via e-wallets.

## **Hoofdstuk 5 Enkele juridische verkenningen naast Europese regulering**

### **5.1 Inleiding**

Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de mogelijkheden om de gokmarkt te harmoniseren beperkt zijn en match-fixing niet alleen maar bestreden kan worden door te reguleren. Om een breder kader te schetsen, zullen achtereenvolgens art. 83 en 84 VWEU aangaande justitiële samenwerking in strafzaken worden behandeld. Ook zal worden stilgestaan bij art. 165 VWEU betreffende de rol van de Europese Unie en sport in Europa, om te bezien welke mogelijkheden er openstaan wedstrijdmanipulatie tegen te gaan. Ook zal er aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die Europol en Eurojust bieden.

### **5.2 Artikel 83 VWEU**

Op basis van art. 83 lid 1 VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. Het betreft onder meer mensenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. Afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit kan de Raad vaststellen welke andere vormen van criminaliteit aan voornoemde criteria voldoen.

Artikel 83 VWEU lid 1 kan als juridische grondslag worden gebruikt om een specifieke Europese misdaad te vestigen die match-fixing, spot-fixing of mogelijke varianten daarop strafbaar stelt. Gezien aard van wedstrijdmanipulatie en de interstatelijke aspecten ervan, valt match-fixing mijns inziens onder deze reguleringsmogelijkheid. Zoals Cutajar terecht opmerkt, kan een richtlijn op deze grond het Europese beleid in de strijd tegen match-fixing harmoniseren wat betreft preventie en detectie ervan.<sup>236</sup>

Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied, art. 83 VWEU lid 2. Daar aan het vereiste van harmonisatiemaatregelen op het gebied van EU sportbeleid niet is voldaan, valt deze mogelijkheid af.

### **5.3 Artikel 84 VWEU**

Artikel 84 VWEU voorziet erin dat het Europees Parlement en de Raad maatregelen kunnen vaststellen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie, al is harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uitgesloten. In dit kader kunnen onder meer maatregelen worden genomen om lidstaten te bewegen match-fixing aan te pakken, er onderzoek naar te doen, voorlichtingprogramma's te starten of informatie uit te wisselen met andere lidstaten. Daarmee sluit deze regeling deels aan bij enkele maatregelen die de voetbalbonden al hebben genomen. Uit de reacties van de lidstaten op het Groenboek Onlinegokken blijkt echter dat er vooralsnog weinig informatiedeling plaatsvindt door lidstaten onderling, beperkt onderzoek

---

<sup>236</sup> Husting, e.a., *Match-fixing in sport. Mapping of criminal law provisions in EU 27*, p.19.

wordt of is verricht en dat lidstaten hoofdzakelijk voetbalbonden verantwoordelijk achten maatregelen te nemen.<sup>237</sup>

#### **5.4 Artikel 165 VWEU**

In artikel 165 VWEU lid 1 en 2 wordt aangegeven dat de Unie bijdraagt tot de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken. Het optreden van de Unie is er onder meer op gericht de Europese dimensie van de sport te ontwikkelen, door de eerlijkheid en de openheid van sportcompetities en de samenwerking tussen de verantwoordelijke sportorganisaties te bevorderen, en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, met name jonge sporters, te beschermen. Match-fixing zou in de zin van dit artikel dan ook onder de bevoegdheden van de Unie vallen, ware het niet dat harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uitgesloten is. Het Europees Parlement en de Raad kunnen alleen stimuleringsmaatregelen aannemen, volgens de gewone wetgevingsprocedure en wanneer het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's geraadpleegd zijn. Daarnaast kan de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aannemen. Ook is de Unie op grond van art. 6 VWEU bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen op onder meer sportgebied mits er sprake is van een Europese dimensie. Gezien het feit dat zowel art. 165 als art. 6 VWEU regulering uitsluit en er alleen aanbevelingen kunnen worden gedaan, is de werking van deze artikelen in de strijd tegen match-fixing beperkt.

#### **5.5 Europol**

Op grond van art. 88 lid 1 VWEU is de opdracht van Europol het optreden van de politieinstanties en andere wetshandhavingsdiensten van de lidstaten, alsmede hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen te ondersteunen en te versterken. Het Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol vast. Deze taken, art. 88 lid 2 VWEU, kunnen het volgende omvatten en zijn daarmee niet beperkt tot deze opsomming: (a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die met name door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties worden verstrekt; (b) de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust. Het Verdrag kent de wetgever hiermee ruimte toe om Europol nieuwe taken op te dragen. Operationele acties van Europol zijn wel gebonden aan toestemming van de lidstaten. Zij moeten worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat op wiens of de lidstaten op wier grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Ook over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten, art. 88 lid 3 VWEU.

Bij besluit van de Raad is Europol bevoegd voor georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten getroffen worden op een wijze die, gezien de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijke aanpak van de lidstaten noodzakelijk maakt.<sup>238</sup> Een lijst is opgenomen als annex en behelst onder meer illegale witwasgedragingen, mensenhandel, oplichting en

---

<sup>237</sup> Zie onder meer de reacties op met name de vragen 29-31 van het Groenboek Onlinegokken van België, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Zie: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/online\\_gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/online_gambling_en.htm)>, onder: "Responses from Member States". Geraadpleegd op 23-02-2012.

<sup>238</sup> Besluit 2009/371/JBZ, art. 4 lid 1.

fraude, vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en omkoping. De bevoegdheden van Europol worden verder uitgebreid door art. 4 lid 3, aangezien deze zich ook uitstrekt tot de daarmee samenhangende strafbare feiten. Hierbij gaat het om strafbare feiten die zijn gepleegd om: (a) zich de middelen te verschaffen om daden te plegen die onder de bevoegdheid van Europol vallen; (b) daden die onder de bevoegdheid van Europol vallen, te vergemakkelijken of uit te voeren; (c) daden die onder de bevoegdheid van Europol vallen, ongestraft te doen blijven. Alhoewel deze bevoegdheden kunnen worden gebruikt om match-fixing aan te pakken, zoals het vormen van gemeenschappelijke onderzoeksteams, blijft Europol voornamelijk een ondersteunende functie uitoefenen en ligt de primaire verantwoordelijkheid tot handhaving bij de lidstaten.<sup>239</sup> Dit gegeven wordt onderstreept doordat lidstaten verzoeken van Europol om in specifieke gevallen een (strafrechtelijk) onderzoek in te stellen, te verrichten of te coördineren, mogen overwegen. De bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat kunnen dus besluiten geen gevolg aan een verzoek van Europol te geven.<sup>240</sup>

## 5.6 Eurojust

Eurojust heeft tot doel in gevallen waarin twee of meer lidstaten betrokken zijn bij onderzoek naar en vervolging van criminele gedragingen waar Europol voor bevoegd is, in verband met zware, in het bijzonder georganiseerde criminaliteit: (a) de coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inzake onderzoek en vervolging in de lidstaten te stimuleren en te verbeteren (...); (b) de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verbeteren, in het bijzonder door de internationale rechtshulpverlening en de uitvoering van uitleveringsverzoeken te vergemakkelijken; (c) de bevoegde autoriteiten van de lidstaten anderszins bij te staan, om ervoor te zorgen dat onderzoek en vervolging doeltreffender worden.<sup>241</sup> De algemene bevoegdheid van Eurojust bestrijkt de criminaliteit en strafbare feiten waarvoor Europol te allen tijde bevoegd is.<sup>242</sup> Eurojust kan bijvoorbeeld de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten verzoeken om terzake van bepaalde feiten een onderzoek of vervolging in te stellen of alle gegevens te verstrekken die Eurojust nodig heeft om zijn taken te verrichten.<sup>243</sup> De bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat kunnen echter besluiten geen gevolg te geven aan een verzoek als bedoeld in artikel 7, onder a, al dienen zij dit wel te motiveren.<sup>244</sup> Hierdoor blijft Eurojust volledig afhankelijk van de medewerking van de lidstaten.

## 5.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn enkele alternatieven beschouwd om fixing in het voetbal tegen te gaan. Artikel 83 lid 1 VWEU is de beste mogelijkheid om op Europees niveau deze problematiek aan te pakken. Deze grondslag kan worden gebruikt om een specifieke Europese misdaad te vestigen die match-fixing, spot-fixing of mogelijke varianten daarop strafbaar stelt. Beroep op grond van art. 83 VWEU lid 2 is uitgesloten daar niet aan het vereiste van harmonisatiemaatregelen op het gebied van EU sportbeleid is voldaan. Maatregelen met art. 84 en 165 VWEU als achtergrond hebben ook beperkte mogelijkheden. Harmonisatie is in beide gevallen expliciet uitgesloten en de resterende opties blijven beperkt tot het doen van aanbevelingen of stimuleringsmaatregelen. Vooralsnog blijkt dat dit maar op beperkte schaal

---

<sup>239</sup> Besluit 2009/371/JBZ, art. 3.

<sup>240</sup> Besluit 2009/371/JBZ, art. 7 lid 1 en 3.

<sup>241</sup> Besluit 2002/187/JBZ, art. 4.

<sup>242</sup> Besluit 2002/187/JBZ, art. 4 lid 1 sub a.

<sup>243</sup> Besluit 2002/187/JBZ, art. 7 onder a.

<sup>244</sup> Besluit 2002/187/JBZ, art. 6 en 8.



plaatsvindt. Europol heeft als taak het optreden van de politie instanties alsmede hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit, waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen te ondersteunen en te versterken. Europol blijft voornamelijk een ondersteunende functie uitoefenen en de primaire verantwoordelijkheid tot handhaving ligt bij de lidstaten. Strafrechtelijke onderzoeken door Europol kunnen door de lidstaten worden geweigerd, wat de werkzaamheden van deze instantie kan belemmeren. Voor Eurojust geldt min of meer hetzelfde. Zij heeft tot doel bij onderzoek naar en vervolging van criminele gedragingen waar Europol voor bevoegd is, in verband met zware criminaliteit onder meer onderzoek, vervolging en samenwerking tussen de autoriteiten van lidstaten te stimuleren of te vergemakkelijken. Eurojust kan lidstaten verzoeken een onderzoek of vervolging in te stellen of alle gegevens te verstrekken, maar het staat de lidstaten vrij dit te weigeren. Eurojust blijft zodoende volledig afhankelijk van de medewerking van de lidstaten, waarmee zij beperkt wordt in haar mogelijkheden in het bestrijden van wedstrijdmanipulatie.

## Hoofdstuk 6 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Samenvatting en conclusie

In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat de online gokmarkt in Europa flink gegroeid is en nog steeds groeit. Doordat nationale regelgeving niet eenduidig is en het online aanbod flink toeneemt, is naast de legale ook de grijze en zwarte markt gegroeid. Door deze ontwikkelingen is een grensoverschrijdende markt ontstaan waarin effectieve handhaving ontbreekt. Feit is dat de georganiseerde misdaad hier misbruik van maakt middels match-fixing. Daarnaast is gebleken dat corruptie in het voetbal in meerdere lidstaten een serieus probleem vormt, niet beperkt blijft tot enkele incidenten, een internationaal karakter heeft en er forse sommen geld in om gaan. De integriteit van het voetbal staat onder druk. De gevolgen zijn aanzienlijk. Verscheidene organisaties zoals voetbalbonden, clubs en wedkantoren zullen een veelvoud van hun inkomsten zien dalen als er niets aan match-fixing gedaan wordt.

In hoofdstuk 2 is de jurisprudentie aangaande gokken in de interne markt behandeld. Bij gebrek aan communautaire harmonisatie staat het in principe vrij aan de lidstaten hoe deze activiteiten te reguleren. Restrictieve maatregelen die zij hanteren dienen te voldoen aan de voorwaarden die het Hof heeft gesteld. Wat de behandelde richtlijnen betreft, voorziet alleen de anti-witwasrichtlijn in een beperkte mate van controle. Fixing kan aangewend worden voor legaliseren van geld, maar is geen witwaspraktijk *an sich*. Ondanks dat deze maatregelen niet direct gericht zijn op de bestrijding van match-fixing, dragen zij daar in beperkte mate wel aan bij. Feit blijft echter dat het met enige inspanning mogelijk blijft deze controles te omzeilen.

In het derde hoofdstuk is aandacht geschonken aan de betrokken organisaties alsmede hun standpunten. Vaststaat dat de voetbalorganisaties niet weten wat de omvang van het probleem is en wie er precies bij betrokken zijn, wel dat match-fixing een serieuze bedreiging vormt voor de integriteit van de voetbalsport. De rechtsmacht van voetbalorganisaties strekt niet verder dan de eigen leden en opsporingsmethoden zijn niet voorhanden. Ondanks de inzet van waarschuwingssystemen als het EWS blijft het mogelijk om Europese online gokaanbieders geld te ontnemen. Informatie betreffende spelers en accounts kunnen niet worden gedeeld daar er anders in strijd met de privacyregels gehandeld wordt. Zijn er concrete aanwijzingen, dan wordt er zelden of nooit aangifte gedaan waardoor de politie niet snel tot onderzoek zal overgaan.

In hoofdstuk 4 zijn de standpunten van relevante organisaties aangaande regulering van de online gokmarkt aan de orde gekomen. Slotsom is dat harmonisatie op korte termijn niet te verwachten valt. Dat vereist (politieke) wil van verscheidene actoren, op zowel nationaal als Europees niveau. Aangetoond is dat de belangen van de betrokken organisaties teveel uiteenlopen. Daarnaast biedt het secundair recht geen aanknopingspunten om tot regulering te komen. Mocht het wel tot regulering komen dan zijn twee voorwaarden onontbeerlijk. Ten eerste, als meest cruciale eis, dient men te bezien hoe het geld wordt verdeeld. Dit is van toepassing voor zowel de sportorganisaties en wedkantoren aangaande het instellen van een portretrecht alsmede voor de lidstaten en hun belastinginkomsten. Daarnaast speelt ook de financiering van de sport mee, daar staatsloterijen en equivalenten substantiële bedragen doneren aan doelen van algemeen nut. Tot slot is het vereist dat de digitale gaten worden gedicht. Het blijft voor kwaadwillenden mogelijk om IP-blokkades te omzeilen en middels e-wallets buiten het bereik van controles te blijven.

Tot slot zijn in hoofdstuk 5 enkele alternatieven beschouwd om fixing in het voetbal tegen te gaan. Artikel 83 lid 1 VWEU is de beste mogelijkheid om op Europees niveau deze problematiek aan te pakken. Deze grondslag kan worden gebruikt om een specifieke Europese misdaad te vestigen die match-fixing, spot-fixing of mogelijke varianten daarop strafbaar

stelt. Beroep op grond van art. 83 VWEU lid 2 is uitgesloten daar niet aan het vereiste van harmonisatiemaatregelen op het gebied van EU sportbeleid is voldaan. Maatregelen met art. 84 en 165 VWEU als achtergrond hebben ook beperkte mogelijkheden. Harmonisatie is in beide gevallen expliciet uitgesloten en de resterende opties blijven beperkt tot het doen van aanbevelingen of stimuleringsmaatregelen. Vooral nog blijkt dat dit maar op beperkte schaal plaatsvindt. Europol heeft als taak het optreden van de politie instanties alsmede hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit, waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen te ondersteunen en te versterken. Europol blijft voornamelijk een ondersteunende functie uitoefenen en de primaire verantwoordelijkheid tot handhaving ligt bij de lidstaten. Strafrechtelijke onderzoeken door Europol kunnen door de lidstaten worden geweigerd, wat de werkzaamheden van deze instantie kan belemmeren. Voor Eurojust geldt min of meer hetzelfde. Zij heeft tot doel bij onderzoek naar en vervolging van criminele gedragingen waar Europol voor bevoegd is, in verband met zware criminaliteit onder meer onderzoek, vervolging en samenwerking tussen de autoriteiten van lidstaten te stimuleren of te vergemakkelijken. Eurojust kan lidstaten verzoeken een onderzoek of vervolging in te stellen of alle gegevens te verstrekken, maar het staat de lidstaten vrij dit te weigeren. Eurojust blijft zodoende volledig afhankelijk van de medewerking van de lidstaten, waarmee zij beperkt wordt in haar mogelijkheden in het bestrijden van wedstrijdmanipulatie.

De hoofdvraag in deze scriptie luidde als volgt: Is Europese regulering van de online gokmarkt noodzakelijk in de strijd tegen match-fixing en corruptie in de Europese voetbalsport? Deze vraag dient gezien de omvang en de aard van match-fixing positief beantwoord te worden. Gezien het bovenstaande is het vooral nog niet realistisch om tot regulering te komen. Er zijn nog teveel hinderpalen die regulering in de weg staan. Harmonisatie van de online gokmarkt kan echter wel bijdragen aan de oplossing van match-fixing. Het is echter niet het ultieme reddingsmiddel die dit probleem zal doen verdwijnen. Wat dat betreft is het afwachten wanneer de Commissie haar Witboek Onlinegokken presenteert en is het interessant te bezien hoe zij deze problematiek beschouwt en welke maatregelen zij zal nemen.

## **6.2 Aanbevelingen**

Tot slot enkele aanbevelingen om de kans op match-fixing te verkleinen. Met de toenemende commercialisering van het Europese voetbal en de financiële belangen die daarmee gepaard gaan, is het aanpakken van fixing evident. Belangrijke stappen zijn al genomen, zowel op (inter)nationaal als Europees niveau. Het is van belang dat betrokken spelers, scheidsrechters en officials bewust zijn van het feit dat match-fixing plaatsvindt en wat hun verplichtingen zijn met betrekking tot de anti-corruptie regels, en met name dat zij zich melden als zij worden benaderd. Zij zijn immers alleen in staat wedstrijden te beïnvloeden. Ontegenzeggelijk dient de bestrijding van match-fixing aangepakt te worden door alle organisaties die hierbij betrokken zijn. Dat brengt wel een aantal uitdagingen met zich mee.

Ten eerste dient deze kwestie en de impact ervan door elke organisatie onderkend te worden. Ik doel met name op de commerciële wedkantoren, die ondanks het aantal gevallen van match-fixing onterecht van mening zijn dat er relatief weinig aan de hand is. Dit argument kan, ten tweede, niet los gezien worden van het feit dat bij alle betrokken partijen aangaande match-fixing niet duidelijk is wat de exacte omvang van het probleem is. Dat bemoeilijkt ingrijpen. Het is dan ook van essentieel belang dat er meer onderzoek wordt gedaan naar de omvang en aard van match-fixing. In Oost-Europa is dit al gebeurd, waar de FIFPro haar zwartboek presenteerde. Dergelijke inspanningen zouden ook voor West-Europa kunnen worden gepleegd, hier ligt een schone taak voor de voetbalbonden, met dien verstande

dat ook inzichtelijk wordt gemaakt welke criminelen voetballers, scheidsrechters of vertegenwoordigers van voetbalbonden omkopen. Banken en andere financiële instanties zoals Netteller of Earthport, die vaak bij uitkeren van geld betrokken zijn, dienen daar ook bij betrokken te worden zodat inzichtelijk wordt hoe de geldstromen lopen. Ook dient samenwerking met derde landen en organisaties te worden gezocht, met name in Azië waar er veel geld in gokken omgaat. Samenwerking met het Internationaal Olympisch Comité en informatie-uitwisseling tussen lidstaten onderling in het kader van de Raad van Europa kan bijdragen om ook buiten de Unie kennis aangaande dit onderwerp te vergaren, en uiteindelijk tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen.

Ten derde hebben wedkantoren geen waterdicht detectiesysteem aangaande match-fixing. Het is, ook met het oog op regulering, zaak dat zij de gaten in de controlesystemen dichten, de dekkingsgraad ervan verhogen door de samenwerking met sportorganisaties en andere wedkantoren substantieel uit te breiden en te intensiveren.

Ten vierde dienen voetbalbonden en wedkantoren aangifte te doen als zij vermoeden dat er iets niet in de haak is. Nu is het zo dat bijvoorbeeld de KNVB of de Lotto rapporteert aan de UEFA als er een samenwerkingsovereenkomst is, maar vervolgens niet weten wat er met een zaak gebeurt.<sup>245</sup> Men loopt dan het risico dat betrokkenen inmiddels gevlucht zijn of bewijsmateriaal verdwenen is. Zodoende is van vervolging niet of nauwelijks sprake.

Ten vijfde, en ik realiseer mij terdege dat dit voor wedkantoren een heikel punt is, dient er een discussie te worden gestart om bepaalde weddenschappen uit het aanbod te weren. Denk bijvoorbeeld aan het verbieden van wedden op oefenwedstrijden, welke speler de eerste gele kaart krijgt of andere weddenschappen waarbij manipulatie relatief eenvoudig te realiseren valt. Het gaat mij echter voornamelijk om het aanzwengelen van de discussie. In alle beschikbare literatuur die ik gebruikt heb, is de mogelijkheid van een beperking van het aanbod niet aan de orde geweest terwijl hier wel aanleiding toe is. Er lijkt een zeker taboe op te rusten. Wat mij betreft mag een gedeeltelijk verbod in ieder geval niet langer worden uitgesloten. Stringentere maatregelen zijn absoluut noodzakelijk om een begin te maken met het oplossen van deze problematiek.

Ten zesde is voorlichting of opleiding van spelers, scheidsrechters en andere betrokkenen zonder meer van belang, maar heeft maar een betrekkelijke werking voor criminelen. Er dient dan ook extra ingezet te worden op handhaving door politie en justitie op nationaal niveau, maar ook in het kader van Interpol en Europol. Lidstaten dienen volledige medewerking te verlenen aan verzoeken die zowel Europol en Eurojust doen. Handhaving is essentieel om de toekomst van het voetbal te verzekeren.

Tot slot zij nogmaals benadrukt dat het hier alleen match-fixing in het voetbal betreft. De overige sporten zijn buiten beschouwing gelaten, maar gedurende mijn zoektocht ben ik genoeg aanwijzingen en concrete gevallen tegengekomen van manipulatie in andere sporten. We kunnen onze ogen niet meer sluiten voor deze omvangrijke problematiek en dienen adequaat te handelen voordat de sport te gronde wordt gericht. De toekomst van de sport staat op het spel.

---

<sup>245</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval bij een oefenwedstrijd tussen AZ-Werder Bremen op 11 januari 2012 in het Turkse Belek, waar een geschorste Bulgaarse scheidsrechter floot die enkele dubieuze beslissingen nam. Er was genoeg reden tot onderzoek, de KNVB verwees de zaak terecht door naar de UEFA, maar tot op heden (21-03-2012) kwam er geen enkel nieuws vanuit Nyon zo leerde navraag bij de KNVB.

## **Bibliografie**

### Literatuur

#### **Cox 2011**

D. Cox, *An Introduction to Money Laundering Deterrence*, John Wiley & Sons, Chichester 2011;

#### **Hill 2010**

D. Hill, *The Fix: Soccer and Organized Crime*, McClelland & Stewart, Toronto 2010;

#### **Hill 2011**

D. Hill, *The Revolution*, in: *Sports Betting: Law and Policy*, P. Anderson, e.a., (red.), AMC Asser Instituut, Den Haag 2011;

#### **Spapens 2010**

T. Spapens, *Crime Problems Related to Gambling: an overview*, in: *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*, C. Fijnaut, (red.), Martinus Nijhoff, Leiden 2010.

### Artikelen

#### **Boeri en Severgnini 2008**

T. Boeri en B. Severgnini: *The Italian Job: Match Rigging, Career Concerns and Media Concentration in Serie A*, (onbekend), Milaan 2008;

#### **Knipping en Van Duren 2012**

T. Knipping en I. van Duren, "Het is veel groter dan iedereen denkt", in: *Voetbal International*, jaargang 47-5, Gouda 2012;

#### **Littler 2008**

A. Littler, *Regulating interactive gambling in the internal market*, in: *European Law Review*, 2008-2, Sweet & Maxwell, Londen 2008;

#### **Maessen 2011**

M. Maessen, *De negatieve invloeden van match-fixing op de voetballerij*, in: *Sport en Recht*, 2011-1, p.7, Utrecht 2011;

#### **Van den Bogaert en Cuyvers 2011**

S. van den Bogaert en A. Cuyvers, "Money for Nothing": *The Case Law of the EU Court of Justice on the Regulation of Gambling*, in: *Common Market Law Review* Vol. 48-4, Kluwer, Alphen a/d Rijn 2011.

## **Rapporten**

#### **De Lotto 2010**

De Lotto, *Jaarverslag 2010*, Den Haag 2010, <[www.delotto.nl/de-lotto/downloads.html](http://www.delotto.nl/de-lotto/downloads.html)>, geraadpleegd op 07-03-2012;

#### **EPFL 2011**

EPFL, *EPFL Response European Commission's Green Paper on Online Gambling in the Internal Market*, EPFL, Nyon 2011;

### **FATF 2009**

Financial Action Task Force, *Money Laundering through the Football Sector*, FATF/OESO, Parijs 2009;

### **FIFPro 2012**

FIFPro Black Book Eastern Europe, *The problems professional footballers encounter: research*. FIFPro Services, Hoofddorp 2012;

### **Gorse en Chadwick 2010**

S. Gorse en S. Chadwick, *The Prevalence of Corruption in International Sport, A Statistical Analysis*. RGA publications, Coventry 2010;

### **Husting e.a. 2012**

A. Husting, e.a., *Match-fixing in sport. Mapping of criminal law provisions in EU 27*, KEA European Affairs, Brussel 2012.

### **Remote Gambling Association 2011**

RGA, *Green Paper on online gambling in the Internal Market: RGA response*, RGA publications, Brussel 2011;

### **Summerfield 2010**

M. Summerfield, *Online Gaming - A Gamble or a Sure Bet?*, KPMG, Londen 2010;

### **Swiss Institute of Comparative Law 2006**

Swiss Institute of Comparative Law, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the EU*. SICL, Lausanne 2006;

### **UEFA 2011**

UEFA, *UEFA's response to the EC Green Paper on online gambling*, UEFA, Nyon 2011.

## **Verdragen, resoluties en overheidsdocumenten**

### **Besluiten**

Besluit 2002/187/JBZ;

Besluit 2009/371/JBZ.

### **Richtlijnen**

Richtlijn 2006/123/EU;

Richtlijn 2007/65/EU;

Richtlijn 2005/29/EU;

Richtlijn 97/7/EU;

Richtlijn 2005/60/EU;

Richtlijn 2000/31/EU.

## Overige overheidsdocumenten

Groenboek *Onlinegokken op in interne markt*. Europese Commissie, Brussel 2011;

*Workshop on Online Gambling: Prevention of fraud and money laundering*, Brussel 2011. De betreffende documenten zijn te raadplegen via: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/online\\_gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/online_gambling_en.htm)>, onder: "More information about Gambling" en vervolgens "Workshops" en "Responses from Member States". Geraadpleegd op 23-02-2012;

*Working paper accompanying Greenpaper Online gambling*, Europese Commissie, Brussel 2011;

Directoraat-generaal Interne markt en diensten, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, Brussel 2007.

## Jurisprudentie

### Hof van Justitie van de Europese Unie

Zaak Her Majesty's Customs and Excise vs. Gerhart Schindler en Jörg Schindler, C-275/92, 24-03-1994;

Zaak Markku Juhani Läärä Cotswold Microsystems Ltd en Oy Transatlantic Software Ltd vs. Kihlakunnasyyttäjä (Jyväskylä) en Suomen valtion (Finse staat), C-124/97, 21-09-1999;

Zaak Questore di Verona vs. Diego Zenatti, C-67/98, 21-10-1999;

Zaak Tribunale di Ascoli Piceno vs. Piergiorgio Gambelli e.a., C-243/01, 06-11-2003;

Gevoegde zaken Tribunale di Larino en Tribunale di Teramo vs. Placanica, Palazzese en Sorricchio, C-338, 359 en 360/04, 06-03-2007;

Zaak Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, C-42/07, 08-09-2009;

Zaak C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd vs. Stichting de Nationale Sporttotalisator, 03-06-2010;

Zaak C-203/08 Sporting Exchange Ltd, handelend onder de naam "Betfair" vs. Minister van Justitie, 03-06-2010;

Gevoegde zaken C-316/07, 358/07-C-360/07, C-409/07 & C-410/07, Markus Stoß e.a. vs. Wetteraukreis en Kulpa Automaten-service Asperk GmbH e.a. tegen Land Baden-Württemberg, 08-09-2010;

Zaak C-46/08 Carmen Media, 08-09-2010;

Zaak C-64/08 Engelmann, 09-09-2010;

Zaak C-212/08 Zeturf Ltd vs. Premier ministre, 30-06-2011.

## Websites

Betradar, St. Gallen, 2012, <[www.betradar.com](http://www.betradar.com), *about us, brochure*, p.16.> Bezoekt op 20-02-2012.

*Corriere dello Sport*, Rome 2011, <[www.corrieredellosport.it/calcio/calciopoli/2011/11/08-203442/](http://www.corrieredellosport.it/calcio/calciopoli/2011/11/08-203442/)>, geraadpleegd op 11-02-2012.

D. Hill, Toronto 2012, <[www.howtofixasoccergame.com](http://www.howtofixasoccergame.com)>, onder *Documents*. Geraadpleegd op 03-03-2012.

*Die Zeit*, Hamburg 2011. <[www.zeit.de/2011/37/L-Zockerliga](http://www.zeit.de/2011/37/L-Zockerliga)>, geraadpleegd op 03-03-2012.

ESSA, Brussel 2010, <[www.eu-ssa.org/docs/en/ESSA%202010%20Alerts%2031.5.11%20FINAL.pdf](http://www.eu-ssa.org/docs/en/ESSA%202010%20Alerts%2031.5.11%20FINAL.pdf)>, bezocht op 28-02-2012.

FIFA, Zürich 2011, <[www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/01/48/60/05/fifastatuten2011\\_e.pdf](http://www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/01/48/60/05/fifastatuten2011_e.pdf)>, geraadpleegd op 14-02-2012.

FIFA, Zürich 2011, <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/footballgovernance/news/newsid=1406029/index.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/footballgovernance/news/newsid=1406029/index.html)>, geraadpleegd op 14-02-2012.

FIFA, Zürich 2012, <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1431884/index.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1431884/index.html)>, bezocht op 21-02-2012.

FIFA, Zürich 2012, <[www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/fifaworldmagazine.html)>, *FIFA World*, January/February Issue, geraadpleegd op 22 maart 2012.

FIFPro, Hoofddorp 2011, <[www.fifpro.org/playeroftheweek/index/1560](http://www.fifpro.org/playeroftheweek/index/1560)>, geraadpleegd op 6 februari 2012.

*The Guardian*, Londen 2012, <[www.guardian.co.uk/football/2012/mar/09/fifa-footballpolitics](http://www.guardian.co.uk/football/2012/mar/09/fifa-footballpolitics)>, bezocht op 19-03-2012.

NOS, Hilversum 2012, <<http://nos.nl/video/320579-geen-aanwijzingen-voor-fraude.html>>, bezocht op 13 januari 2012.

NOS, Hilversum 2011, <<http://nos.nl/video/320832-platini-twijfelt-niet-over-omkoping.html>>, geraadpleegd op 13 januari 2012.

*La Repubblica*, Rome 2011, <[www.repubblica.it/sport/calcio/2011/11/11/news/moggi\\_condannato\\_altri\\_4\\_mesi-24858067/](http://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/11/11/news/moggi_condannato_altri_4_mesi-24858067/)>, geraadpleegd op 11-02-2012.

RGA, Londen 2012, <[www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html](http://www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html)>, geraadpleegd op 25-02-2012.

UEFA, Nyon 2009, <[www.uefa.com/multimediafiles/download/pressrelease/uefa/uefamedia/92/20/88/922088\\_download.pdf](http://www.uefa.com/multimediafiles/download/pressrelease/uefa/uefamedia/92/20/88/922088_download.pdf)>, bezocht op 12-03-2012.

UEFA, Nyon 2012, <[www.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1661038.html](http://www.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1661038.html)>, bezocht op 08-02-2012.



## Bijlagen

### A

#### Een selectie aan speelmogelijkheden met betrekking tot voetbal<sup>246</sup>

1. 3way
2. Double chance (1X - 12 - X2)
3. Draw no bet
4. Who wins the rest of the match?
5. Handicap
6. Asian Handicap
7. Next goal
8. Which team will advance to next round?
9. How exactly will the match be decided?
10. 1st Half - 3way
11. 1st Half - Who wins the rest?
12. 1st Half - Asian Handicap
13. 1st Half - Next goal
14. Overtime - 3way
15. Overtime - Who wins the rest of the match?
16. Overtime - Asian Handicap
17. Overtime - Next goal
18. Overtime 1st Half - 3way
19. Overtime 1st Half - Asian Handicap
20. Which team will win the penalty shootout?
21. Next goal (penalty shootout)
22. Total
23. Asian Total
24. Exact number of goals
25. 1st Half - Total
26. 1st Half - Asian Total
27. 1st Half - Exact number of goals
28. Overtime - Total
29. Goals hometeam
30. Goals awayteam
31. Both teams to score?
32. 1st Half - Goals hometeam
33. 1st Half - Goals awayteam
34. Which team has kick off?
35. Correct score
36. Correct score flex
37. Odd/Even
38. When will the next goal be scored?
39. Matchbet and Totals
40. Highest Scoring Half
41. 1st Half - Correct score flex

---

<sup>246</sup> Deze mogelijkheden kunnen worden gebruikt door wedkantoren. Deze gegevens komen uit een brochure van een bedrijf dat zich gespecialiseerd heeft in het aanbieden van deze mogelijkheden. Daarnaast levert het onder meer de software en aanverwante diensten. Zie: <[www.betradar.com](http://www.betradar.com), *about us, brochure*, p.16.> Bezocht op 20-02-2012.

42. Overtime - Correct score flex
43. Overtime 1st Half - Correct score flex
44. Cornerbet
45. Next Corner
46. Total Corners
47. Total Corners (aggregated)
48. 1st Half - Total Corners
49. 1st Half - Total Corners (aggregated)
50. Corners hometeam
51. Corners awayteam
52. 1st Half - Corners hometeam
53. 1st Half - Corners awayteam
54. Bookingbet
55. Next Booking
56. Total Bookings
57. Total Bookings (exactly)
58. Sending Off?
59. 1st Half - Total Bookings
60. 1st Half - Total bookings (exactly)
61. Bookings hometeam
62. Bookings awayteam
63. 1st Half - Bookings hometeam
64. 1st Half - Bookings awayteam
65. Total Booking Points
66. Total Booking Points (aggregated)
67. 1st Half - Total Booking Points
68. 1st Half - Total Booking Points (aggregated)
69. First Goal scorer
70. Next Goal scorer
71. Last Goal scorer