

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit van de Europese Ombudsman in zaak 425/2017/ANA over het vermeende verzuim van de Europese Commissie om EU-wetgeving met betrekking tot onlinegokdiensten in bepaalde lidstaten te handhaven

Besluiten

Zaak 425/2017/ANA - Geopend op 10/04/2017 - Besluit over 02/03/2018 - Betrokken instelling Europese Commissie (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De European Gaming and Betting Association (EGBA), die exploitanten van onlinegokdiensten in de Europese Unie vertegenwoordigt, heeft bij de Europese Commissie een aantal inbreukklachten ingediend waarin werd gesteld dat het regelgevend kader voor onlinegokken in bepaalde lidstaten niet met de EU-wetgeving in overeenstemming was.

De EGBA heeft zich tot de Europese Ombudsman gewend omdat de organisatie zich er zorgen over maakte dat de Commissie naar aanleiding van deze klachten geen passende maatregelen nam en geen open dialoog met de belanghebbenden aanging.

De Ombudsman onderzocht de zaak. In de loop van het onderzoek besloot de Commissie alle inbreukklachten te sluiten. De Ombudsman merkt op dat de Commissie ruime discretionaire bevoegdheid heeft om te besluiten of en op welke manier inbreukgevallen nader worden onderzocht, en dat het besluit binnen de grenzen van die bevoegdheid was genomen. De Ombudsman heeft de dossiers van de Commissie betreffende verschillende lidstaten onderzocht om de procedurele afhandeling door de Commissie van de inbreukklachten te evalueren in het licht van de toepasselijke regels en beginselen. Op basis van dit onderzoek oordeelde de Ombudsman dat de Commissie zich niet aan wanbeheer schuldig had gemaakt. De Ombudsman heeft de zaak daarom afgesloten.



Achtergrond van de klacht

1. De klacht werd ingediend door de European Gaming and Betting Association (EGBA) [1] , die verschillende aanbieders van online kansspelen en weddenschappen vertegenwoordigt met een vergunning in de Europese Unie [2] .

2. De EGBA was van mening dat de Europese Commissie er niet voor heeft gezorgd dat het regelgevingskader voor onlinégokdiensten van bepaalde lidstaten in overeenstemming is met het EU-recht, met name het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn 2015/1535 [3] (hierna de „TBT-richtlijn”).

3. In dit verband heeft EGBA, samen met zeven online kansspelverenigingen, de Europese Commissie op 14 december 2016 schriftelijk verzocht een klacht in te dienen over het volgende:

— het ontbreken van maatregelen in verband met de formele inbreukprocedure die zij in 2013 had ingeleid tegen de kansspelwetten van België, Cyprus, Tsjechië, Litouwen, Polen en Roemenië;

— het verzuim om Zweden in 2014 voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen, ondanks het feit dat Zweden geen wijzigingen heeft aangebracht in zijn gokwetgeving;

— gebrek aan actie met betrekking tot andere lidstaten die in hun nationale wetgeving inbreuken op het EU-recht hebben ingevoerd of gehandhaafd;

— uitblijven van beroep naar aanleiding van arresten [4] waarin wordt vastgesteld dat het Duitse Interstateverdrag inzake kansspelen onverenigbaar is met het Unierecht;

— gebrek aan transparantie met betrekking tot vragen van leden van het Europees Parlement, toegang tot documenten en vergaderingen met belanghebbenden.

4. Klager heeft de Commissie verzocht:

— een inbreukprocedure in te leiden tegen de lidstaten waarvan de nationale wetgeving in de goksector in strijd is met de fundamentele vrijheden van de EU-Verdragen;

— de wetgeving onderzoeken van lidstaten die de verplichting tot kennisgeving van ontwerpen van technische voorschriften overeenkomstig de TBT-richtlijn niet hebben nageleefd, en maatregelen nemen om deze praktijk te ontmoedigen;

— Zweden voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) te dagen, zoals aangekondigd in 2014, wegens niet-naleving van het EU-recht;

— houd een open dialoog met belanghebbenden, zoals leden van het Europees Parlement en de industrie.



5. De Commissie antwoordde de klager op 20 januari 2017 en voerde aan dat zij met de lidstaten had samengewerkt en ernaar streefde de EU-wetgeving in de onlinegoksector na te leven door inbreukprocedures op te volgen en een open dialoog met belanghebbenden te onderhouden.

6. Ontevreden met het antwoord van de Commissie heeft klager zich op 10 maart 2017 tot de Europese Ombudsman gewend.

Het onderzoek

7. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar het vermeende verzuim van de Commissie om een aantal inbreukklachten in verband met de onlinegoksector naar behoren te behandelen.

8. In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman op 26 september 2017 bij de Europese Commissie een inspectie uitgevoerd. Het doel van de inspectie was om de status van de inbreukzaken in verband met onlinegokken te verduidelijken door specifieke inbreukdossiers te inspecteren, namelijk: A) alle dossiers van het inbreukpakket 2013 en het dossier betreffende Zweden; en b) ten minste drie dossiers van andere nog lopende inbreukzaken, met name die betreffende de niet-nakoming door de lidstaten van hun verplichtingen uit hoofde van de TBT-richtlijn (schending van standstillclausule, gebrek aan kennisgeving, enz.).

9. Op 26 oktober 2017 deelde klager de Ombudsman mee dat hij voor alle door hem ingediende klachten voorafgaand aan de afsluiting brieven had ontvangen en werd hij verzocht binnen vier weken nieuw materiaal in te dienen.

10. Op 10 november 2017 heeft klager opmerkingen ingediend over het verslag van de inspectie van de Ombudsman en enkele aanvullende informatie.

11. Op 7 december 2017 publiceerde de Commissie een persbericht [5] waarin zij verklaarde dat zij had besloten alle inbreukprocedures en klachten in de goksector af te sluiten.

12. Klager was het niet eens met dit besluit in verdere correspondentie met de Ombudsman en in een persbericht van de EGBA [6] .

13. In het besluit van de Ombudsman wordt rekening gehouden met alle informatie en argumenten die zij tijdens het onderzoek heeft ontvangen.

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

14. Klager voerde aan dat de Commissie had besloten de klachten uitsluitend om politieke



redenen af te sluiten.

15. Voorts voerde de klager aan dat de Commissie geen gevolg had gegeven aan de klachten over de inbreuk en de behandeling ervan ten onrechte had vertraagd. De klager voerde in het bijzonder aan dat de tijd die was verstreken sinds de Commissie de inbreukklachten had ontvangen en had besloten Zweden naar het HvJ-EU te verwijzen, onredelijk was [7] . Volgens de klager had de Commissie de belanghebbenden geen enkele rechtvaardiging voor die vertraging verstrekt. Klager voerde verder aan dat de Ombudsman in een zaak in 2006 had besloten dat politieke overwegingen geen goede reden zijn om de behandeling van een klacht uit te stellen. [8]

16. Klager voerde ook aan dat de procedures van de Commissie niet transparant waren.

17. In haar antwoord voerde de Commissie aan dat zij vastbesloten is de EU-wetgeving in de onlinegoksector na te leven en verwees zij naar haar mededeling van 2012 „ *Naar een alomvattend Europees kader voor onlinegokken* ” [9] , die initiatieven en maatregelen met betrekking tot onlinegokken bevat. De Commissie heeft verklaard alle in 2013 ingeleide inbreukprocedures te hebben gevolgd door alle relevante wijzigingen in de nationale wetgeving die na de lancering van het inbreukpakket zijn aangebracht, te analyseren.

18. De Commissie wees erop dat zij na 2013 nieuwe onderzoeken had geopend, onder meer tegen de lidstaten die in 2013 onder de oorspronkelijke inbreukprocedure vielen. In het geval van Zweden voerde de Commissie aan dat Zweden aanzienlijke inspanningen had geleverd om zijn nationale kader voor het aanbieden van onlinegokdiensten te hervormen.

19. Wat transparantie betreft, verklaarde de Commissie dat zij via deskundigengroepen een open dialoog heeft gevoerd met belanghebbenden uit de gokindustrie; zij heeft ook overleg gepleegd met de nationale regelgevende instanties uit de lidstaten, met het oog op de versterking en waarborging van adequate consumentenbescherming, de preventie van gokgerelateerde criminaliteit, witwasactiviteiten en wedstrijdfixatie bij sportevenementen.

20. Tijdens de controle van de Ombudsman heeft de Commissie nadere uitleg gegeven over de ontwikkelingen die zich hadden voorgedaan vanuit het oogpunt van de behandeling van de betrokken inbreukklachten.

21. Waarom zij Zweden nog niet naar het HvJ-EU had verwezen wegens niet-nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht, heeft de Commissie bewijs geleverd om aan te tonen dat er, naast wijzigingen in de relevante Zweedse wetgeving, binnen de Commissie interne uitwisselingen en meningsverschillen bestonden over de vraag of de juridische situatie in Zweden een voldoende duidelijk geval van schending van het Unierecht vormde om het instellen van een gerechtelijke procedure te rechtvaardigen. Daarom heeft de Commissie besloten de dialoog met de Zweedse autoriteiten voort te zetten in plaats van de zaak aanhangig te maken bij het HvJ-EU.

22. Met betrekking tot de andere klachten over inbreuken heeft de Commissie informatie



verstrekt waaruit blijkt welke maatregelen zij heeft genomen bij de behandeling van het pakket inbreuken. Uit de inspectie bleek dat deze zaken nog hangende waren in het interne goedkeuringscircuit van de Commissie, maar pas na het begin van het onderzoek van de Ombudsman besloot de Commissie alle inbreukzaken met betrekking tot onlinegokactiviteiten af te sluiten.

23. In het perscommuniqué van 7 december 2017 verdedigde de Commissie haar besluit om alle inbreukzaken af te sluiten door te verwijzen naar haar inzet voor een meer strategische handhaving van het EU-recht, door zich te richten op politieke prioriteiten, zoals beschreven in de mededeling van de Commissie „*EU-wetgeving: Betere resultaten door betere toepassing*” (hierna „*de mededeling van 2017*” genoemd) [10]. Het HvJ-EU heeft het recht van de lidstaten om gokdiensten te beperken herhaaldelijk erkend en de voortdurende inspanningen van de lidstaten om hun wettelijke kaders voor onlinegokken te moderniseren, geprezen.

24. In haar opmerkingen heeft EGBA haar sterke bezwaren tegen het besluit van de Commissie kenbaar gemaakt. Zij voerde aan dat het besluit van de Commissie uitsluitend op politieke gronden was gebaseerd [11] en een machtsmisbruik vormde. Bovendien heeft zij verklaard dat de Commissie, door de gehele sector van onlinegokken uit te sluiten van de handhavingsprioriteiten van de Commissie, haar plicht als hoedster van de Verdragen had geschonden. Volgens de EGBA discrimineert het besluit van de Commissie de onlinegoksector en belemmert zij een van de huidige prioriteiten van de Commissie, de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt.

Beoordeling van de Ombudsman

25. De Commissie beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid om te beslissen of en hoe een inbreukprocedure moet worden ingeleid.[12] Het besluit om klachten wegens inbreuk af te sluiten omdat zij op een bepaald tijdstip geen prioriteit voor de Commissie vormen, valt onder deze ruime beoordelingsmarge. De rol van de Ombudsman betreft de administratieve en procedurele behandeling van inbreukzaken door de Commissie. De Ombudsman kan zich niet bemoeien met de uitoefening van de beoordelingsmarge van de Commissie zolang de Commissie handelt binnen de grenzen van haar wettelijke bevoegdheid. De Ombudsman kan er echter, als een kwestie van behoorlijk bestuur, voor zorgen dat de Commissie naar behoren uitlegt hoe en waarom zij haar discretionaire bevoegdheid heeft uitgeoefend.

26. In dit geval merkt de Ombudsman op dat de Commissie haar besluit om de inbreukzaken in kwestie af te sluiten, duidelijk heeft gemotiveerd. Het Hof heeft duidelijk verklaard dat aangezien het HvJ-EU reeds een aantal arresten heeft gewezen over de rechtmatigheid van de beperkingen van de lidstaten op het aanbieden van onlinegokdiensten, dergelijke klachten kunnen worden opgelost door nationale rechterlijke instanties die in voorkomend geval een beroep doen op het prejudiciële verwijzingsmechanisme van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Niets wijst er in dit geval op dat de verschuiving van de handhavingsprioriteiten van de Commissie, wat onlinegokdiensten betreft, naar de nationale rechter zou kunnen worden beschouwd als een overschrijding van de



grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie. De Ombudsman is derhalve van mening dat verder onderzoek naar het besluit van de Commissie om **de inbreukzaken af te sluiten**, niet gerechtvaardigd is.

27. Wat betreft de procedurele behandeling door de Commissie van de inbreukklachten, en meer **in het bijzonder de vertraging bij de behandeling van de inbreukklachten**, merkt de Ombudsman op dat de Commissie zich ertoe heeft verbonden [13] klachten te onderzoeken, teneinde binnen een jaar na de datum van registratie van de klacht tot een conclusie te komen of de zaak moet worden afgesloten of in de formele fase van de inbreukprocedure moet worden gebracht. Uit de formulering van de mededeling [14] („in de *regel*”) blijkt dat dit niet uitsluit dat een onderzoek langer dan een jaar kan duren, met name wanneer een klacht moeilijke of complexe kwesties aan de orde stelt of wanneer, zoals in casu, de Commissie verplicht is om een alomvattende, coherente en consistente aanpak te volgen ten aanzien van bepaalde verordeningen en praktijken waarbij veel lidstaten betrokken zijn.

28. De Ombudsman heeft aanvaard dat de mededeling niet voorziet in een absolute verplichting voor de Commissie om binnen een jaar na de datum van registratie tot een besluit te komen. De Ombudsman heeft echter consequent geoordeeld dat bij overschrijding van de termijn van één jaar de Commissie bij overschrijding van de termijn van één jaar verplicht is specifieke en geldige redenen te geven voor de tijd die nodig is om de zaak te behandelen. [15] Over het algemeen zal de Ombudsman in dit verband alleen wanbeheer vaststellen als de tijd die de Commissie heeft genomen om de inbreukklachten te behandelen onnodig werd verlengd als gevolg van nalatigheid van de Commissie of ongegronde uitstel. [16]

29. Na zorgvuldige bestudering van de relevante documenten in de dossiers van de Commissie, is de Ombudsman echter van mening dat de Commissie de inbreukprocedures in kwestie door de jaren heen nauwlettend en zorgvuldig heeft gevolgd en consequent heeft samengewerkt met de lidstaten en belanghebbenden om de nationale rechtskaders af te stemmen op het EU-recht. De tijd die nodig is om de klachten te behandelen, lijkt te zijn veroorzaakt door de enorme complexiteit van het inbreukpakket, waarbij een groot aantal lidstaten betrokken is, lopende rechtszaken ter zake, zowel voor nationale rechtbanken als voor het HvJ-EU, en interne uitwisselingen en raadplegingen.

30. Wat de **transparantie** betreft, lijkt de Commissie op basis van de feiten die aan de Ombudsman zijn voorgelegd, meermaals en in verschillende contexten voldoende gelegenheid te hebben geboden voor een dialoog met belanghebbenden. De Ombudsman merkt ook op dat de Commissie gedurende die periode klager regelmatig op de hoogte heeft gehouden van zijn eigen inbreukklachten.

31. In de loop van dit onderzoek voerde klager aan dat de Commissie om politieke redenen een besluit over de inbreukklachten had uitgesteld; en toen de Commissie uiteindelijk besliste over de niet-nakomingsklachten, dat haar besluiten uitsluitend op politieke overwegingen waren gebaseerd. Ter ondersteuning van deze beweringen verwees klager naar een besluit van de Europese Ombudsman uit 2006. [17] De Ombudsman merkt op dat het besluit van 2006 betrekking had op een situatie waarin de Commissie (1) geen besluit had genomen over de



inbreukklacht in kwestie en (2) uitdrukkelijk had gezegd dat het verzuim om een besluit te nemen was omdat de klacht „”. De Ombudsman merkt op dat de Commissie in dit geval nu besluiten heeft genomen over de inbreukklachten in kwestie. De Ombudsman merkt ook op dat er volgens haar gegronde redenen waren voor de vertraging bij het nemen van besluiten over deze klachten. De Ombudsman aanvaardt dan ook niet dat de vertraging in deze zaken, noch de uiteindelijke besluiten, louter politieke overwegingen weerspiegelden.

32. Tot slot is de Ombudsman van oordeel dat de behandeling door de Commissie van de inbreukklachten over onlinegokken geen wanbeheer vormt. Daarom sluit de Ombudsman de zaak af.

Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende conclusie:

Er is geen sprake van wanbeheer door de Europese Commissie als gevolg van de door klager in deze zaak aan de orde gestelde kwesties.

De klager en de Europese Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Emily O'Reilly

Europese Ombudsman

Straatsburg, 02/03/2018

[1] <http://www.egba.eu/about-us/> [Link].

[2] Branschföreningen för Onlinespel (BOS), Deense Online Gambling Association (DOGA), Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV), Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA), Malta Remote Gaming Council (MRGC), Österreichische Vereinigung für Wetten und Glücksspiel (OVWG), Remote Gambling Association (RGA).

[3] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1).

[4] Gevoegde zaken C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 en C-360/07 *Markus Stoß* , arrest van het Hof van 8 september 2010; Zaak C-46/08 *Carmen Media Group Ltd* , arrest van het Hof van 8 september 2010; Zaak C-409/06 *Winner Wetten GmbH* , arrest van het Hof



van 8 september 2010; Zaak C-336/14 *Strafzaak tegen Sebat Ince*, arrest van het Hof van 4 februari 2016.

[5] Persbericht van de Europese Commissie van 7 december 2017 „De Commissie sluit inbreukprocedures en klachten in de goksector af”. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm [Link].

[6] <http://www.egba.eu/junckers-political-commission-leaves-gambling-reforms-courts/> [Link].

[7] Gebaseerd op artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 17 van het Europees wetboek van goed administratief gedrag en de mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „ *De behandeling van de betrekkingen met de klager met betrekking tot de toepassing van het recht van de Unie*”, COM(2012) 154 final van 2.4.2012.

[8] Zaak 289/2005/(WP)GG.

[9] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „ *Naar een alomvattend Europees kader voor onlinegokken*”, COM(2012) 596 final Straatsburg, 23.10.2012.

[10] Mededeling van de Commissie — „ *EU-wetgeving: Betere resultaten door betere toepassing*”, C/2016/8600,

PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10, te vinden op

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:T [Link].

[11] Overeenkomstig het besluit van de Ombudsman in zaak 289/2005/(WP)GG.

[12] *Star Fruit/Commissie*, C-247/87, ECLI:EU:C:1989:58, punt 11; C- 87/89 *Sonito e.a./Commissie*, C -87/89, ECLI:EU:C:1990:213, punt 6.

[13] Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „ *Actualisering van de behandeling van de betrekkingen met de klager met betrekking tot de toepassing van het recht van de Unie*”, COM(2012) 154 final van 2.4.2012

[14] Ibidem.

[15] Zie bijvoorbeeld de besluiten van de Ombudsman over klachten 731/2012/JN, punt 33; 2944/2004/(GK)(OV)ID, punten 1.6-1.7; 706/2007/(WP)BEH, punten 32-34; en 230/2011/(TS)EIS, punten 27-28; alsmede het initiatiefonderzoek van de Ombudsman OI/5/2016/AB, 14 september 2017.

[16] Zie bijvoorbeeld gevallen: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN.



[17] Besluit van de Ombudsman in zaak 289/2005/(WP)GG