EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot verlening van machtiging aan de Europese Commissie om namens de EU deel te nemen aan onderhandelingen over een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND EN POLITIEKE CONTEXT

Wedstrijdvervalsing wordt alom beschouwd als een van de grootste bedreigingen voor de hedendaagse sport. Wedstrijdvervalsing ondermijnt de waarden van de sport, zoals integriteit, fair play en respect voor anderen. Het brengt het gevaar met zich mee dat fans en supporters worden vervreemd van georganiseerde sport, een sector die bijna 2 % van de in de EU gegenereerde bruto toegevoegde waarde vertegenwoordigt. Bovendien zijn bij wedstrijdvervalsing vaak georganiseerde criminele netwerken betrokken, die wereldwijd opereren. Dit alles vormt een probleem dat inmiddels een prioriteit is geworden voor overheidsinstanties, de sportwereld en de handhavingsinstanties in de hele wereld.

In de mededeling van de Commissie van 2011 inzake de ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport worden oneerlijke sportpraktijken uitdrukkelijk bestempeld als een schending van de ethiek en de integriteit van de sport. Het probleem van wedstrijdvervalsing komt tevens aan de orde in het Groenboek van de Commissie van 2011 inzake onlinegokken, in de mededeling van de Commissie inzake corruptiebestrijding in de EU en in de mededeling van de Commissie Naar een breed Europees kader voor onlinegokken.

Het Europees Parlement heeft in juni 2011 een schriftelijke verklaring inzake de bestrijding van corruptie in de Europese sport aangenomen, alsmede in februari 2012 een resolutie inzake de ontwikkeling van een Europese dimensie op sportgebied, waarin wordt opgeroepen tot meer internationale samenwerking ter bestrijding van wedstrijdvervalsing. Op 29 november 2011 heeft de Europese Raad conclusies over het tegengaan van wedstrijdvervalsing aangenomen, waarin de Commissie, de lidstaten en de niet-gouvernementele belanghebbenden worden uitgenodigd samen te werken en op verschillende niveaus actie te ondernemen om de aanpak van wedstrijdvervalsing in de EU te verbeteren.

Het Internationaal Olympisch Comité (IOC) heeft in maart 2011 een werkgroep op hoog niveau ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de sportwereld, overheidsinstanties, internationale organisaties en gokexploitanten, met als doel voorstellen te doen over manieren waarop onrechtmatige en illegale gokpraktijken met betrekking tot sportwedstrijden kunnen worden bestreden. Dit omvat de routekaart voor vervolgactie, die op 2 februari 2012 in Lausanne is aangenomen.

Op 28 september 2011 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling goedgekeurd inzake de bevordering van de integriteit van sport en tegen de manipulatie van sportuitslagen, in het bijzonder wedstrijdvervalsing. In de aanbeveling wordt de “Enlarged Partial Agreement on Sport” (EPAS) gevraagd een haalbaarheidsstudie te verrichten naar een eventueel internationaal wetsinstrument voor de preventie en bestrijding van wedstrijdvervalsing. Op 15 maart 2012 heeft de conferentie van ministers met verantwoordelijkheid voor sport van de Raad van Europa in Belgrado notitie genomen van de conclusies van die studie en de EPAS uitgenodigd in overleg met de EU onderhandelingen te starten over een eventueel internationaal wetsinstrument (verdrag) ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen, in het bijzonder wedstrijdvervalsing. Op 13 juni 2012 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa deze uitnodiging bekrachtigd. Gedurende de zomer van 2012 heeft de EPAS uitnodigingen uitgestuurd naar de landen die partij zijn bij het Europees Cultureel Verdrag. Hierin worden deze landen opgeroepen hun interesse te uiten

in deelname aan onderhandelingen over een ontwerpverslag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen.

2. EEN EVENTUEEL VERDRAG VAN DE RAAD VAN EUROPA TEGEN WEDSTRIJDVERVALSING: MOGELIJKE INHOUD EN TERMIJN

Uitgaande van de door de EPAS verrichte haalbaarheidsstudie kan de mogelijke inhoud van het toekomstige verdrag van de Raad van Europa (RvE) als volgt worden gestructureerd:

1. Preventie
    a) Binnenlandse coördinatie
    b) Bevordering en ondersteuning van door de sportwereld te nemen maatregelen
    c) Instellen van een kader voor de gokmarkt
    d) Bevordering van door gokexploitanten te nemen maatregelen
2. Internationale samenwerking
    e) Overheidsinstanties – sport
    f) Overheidsinstanties (toezichthouders gokwezen) – gokexploitanten
    g) Internationale samenwerking tussen gerechtelijke en ordehandhavingsinstanties
    h) Tripartiet overleg
3. Sancties
    i) Combinatie van disciplinaire, administratieve en strafrechtelijke sancties
    j) Disciplinair
    k) Administratief
    l) Strafrecht
    m) Jurisdictie
4. Ordehandhaving
    n) Onderzoek
    o) Cybercriminaliteit
5. Vervolgactie
    p) Controle
    q) Verdragscomité

Een van de belangrijkste kwesties in de bestrijding van wedstrijdvervalsing op EU- en internationaal niveau is de noodzaak om te zorgen voor coördinatie van de verschillende belanghebbenden op dit vlak, in het bijzonder overheidsinstanties, ordehandhavingsinstanties, regelgevende instanties voor het gokwezen, de sportwereld in al zijn facetten en de gokexploitanten (loterijen en particuliere exploitanten). De belangrijkste meerwaarde van een verdrag van de RvE ter bestrijding van wedstrijdvervalsing zou erin bestaan dat er een platform voor grens- en sectoroverschrijdende samenwerking wordt ingesteld, waarbij alle relevante partijen betrokken zijn. Een belangrijk voordeel van een dergelijk verdrag zouden de structuren voor controle en vervolgactie zijn, op basis van een model van bestaande permanente comités voor RvE-verdragen op het gebied van sport (antidoping, supportersgeweld). Deze structuren zouden openstaan voor alle relevante partijen en zouden het forum vormen waar kan worden gediscussieerd over de uitvoering van het verdrag en de voortgang van de bestrijding van wedstrijdvervalsing in Europa.

Een ander belangrijk voordeel van het toekomstig verdrag zou zijn dat dit openstaat voor niet-Europese landen: alle landen moeten het verdrag kunnen ondertekenen en ratificeren (Canada en Australië zijn bijvoorbeeld partijen van het antidopingverdrag van de RvE). Dit aspect is cruciaal omdat wereldwijde samenwerking, met name met landen waar het gokken op sportuitslagen wijdverbreid is, zoals de zuidoostelijke Aziatische landen, als essentieel element wordt beschouwd van een doelmatige bestrijding van transnationale georganiseerde criminele netwerken die betrokken zijn wij wedstrijdvervalsing en die actief zijn op verschillende continenten.

Het voorgestelde verdrag is niet bedoeld als instrument om tot harmonisatie van de nationale wetgevingen van de ondertekenende partijen te komen. Alhoewel in het verdrag de kwesties van het vaststellen van een overeengekomen definitie van wedstrijdvervalsing en het aannemen van een aantal effectieve, ontmoedigende en evenredige sancties aan de orde zullen komen, zal de verwoording van de desbetreffende bepalingen zodanig worden gekozen dat er een mate van flexibiliteit aan de ondertekenende partijen wordt gegund om aan deze bepalingen uitvoering te geven.

De exacte inhoud, structuur en draagwijdte van de tekst van het verdrag zijn vooralsnog vrij speculatief, aangezien zij onderwerp van de komende onderhandelingen zijn.

Uit de vertegenwoordigers van de lidstaten die bij de onderhandelingen berokken zijn, wordt een ontwerpgroep samengesteld, die zal gaan over het opstellen van de tekst van het verdrag. In documenten die worden verspreid door de Raad van Europa wordt uitdrukkelijk voorzien dat deze groep open zal staan voor een vertegenwoordiger van de EU. De ontwerpgroep is op 9-11 oktober 2012 voor het eerst in Straatsburg bijeengekomen om eerste verkennende gesprekken te voeren. De Commissie heeft deze eerste, voorbereidende bijeenkomst bijgewoond als ad-hocwaarnemer. De EPAS zal hierbij functioneren als secretariaat. De EPAS gaat uit van een reeks van zeven driedaagse bijeenkomsten van de ontwerpgroep tussen oktober 2012 en december 2013, met als doel het Verslag in 2014 aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa ter ondertekening voor te leggen.

3. DE ROL VAN DE EU IN DE BESTRIJDING VAN WEDSTRIJDVERVALSING

Het onderwerp van wedstrijdvervalsing staat nog maar relatief kort op de EU-agenda voor sport, en de desbetreffende initiatieven op dit vlak zijn nog zeer vers. Op het niveau van de Commissie kan de betrokkenheid bij de bestrijding van wedstrijdvervalsing worden

beoordeeld vanuit drie gezichtspunten, overeenkomstig de drie voornaamste aspecten van het probleem:

Het sportaspect: Zoals bepaald in artikel 165 van het Verdrag is een van de doelstellingen van EU-actie op het gebied van sport om de Europese dimensie van de sport te ontwikkelen door eerlijkheid in sportcompetities te bevorderen en de morele integriteit van de sportlieden te beschermen. De Commissie heeft een eerste concreet initiatief op dit gebied genomen door in haar oproep tot het indienen van voorstellen tot uitvoering van de voorbereidende actie (2012) "Europese partnerschappen voor sport" een prioritaire lijn op te nemen voor projecten die gericht zijn op de preventie van voorvallen van wedstrijdvervalsing door middel van onderwijs aan en voorlichting van de desbetreffende belanghebbenden, in het bijzonder atleten, scheidsrechters, wedstrijdfunctionarissen en sportadministrateurs. Het doel van de financiële steun die verstrekt wordt op grond van deze oproep is om de preventieve kant van de bestrijding van wedstrijdvervalsing te versterken aan de hand van de uitwisseling van goede praktijken. Bestrijding van wedstrijdvervalsing wordt ook als een van de doelstellingen van het sporthoofdstuk van het voorgestelde programma "Erasmus voor iedereen" genoemd, waardoor vanaf 2014 de stelselmatige ondersteuning van vergelijkbare acties mogelijk wordt. Behalve dat de Commissie financiële steun biedt, werkt zij ook nauw samen met externe belanghebbenden (met name het IOC en de Raad van Europa) om manieren te vinden om wedstrijdvervalsing op Europees en internationaal niveau aan banden te leggen. De Commissie fungeert tevens als secretariaat van de EU-deskundigengroep inzake goed bestuur in de sport, die is ingesteld ingevolge de resolutie van de Raad inzake een EU-werkplan voor sport van mei 2011. De deskundigengroep heeft in juni 2012 aanbevelingen opgesteld en ter nadere overweging aan de Raadsgroep voor sport voorgelegd.

Het aspect van gokken en wedden: Wedstrijdvervalsing is niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan het wedden op sportwedstrijden. Niettemin vormt de combinatie van ongereguleerd wedden op sportwedstrijden en wedstrijdvervalsing een bestaande bedreiging voor sportevenementen, met name door personen of criminele netwerken die het wedden op sportwedstrijden gebruiken om inkomsten te genereren en/of geld wit te wassen. Kwesties met betrekking tot de integriteit van de sport maakten ook deel uit van het Groenboek inzake onlinegokken, een openbare raadpleging die de Commissie in 2011 heeft verricht. Er zijn ongeveer 250 reacties ontvangen van verschillende belanghebbenden, waaronder sportbonden. De raadpleging werd in de loop van 2011 aangevuld met vijf thematische workshops, waarvan er één, die werd gehouden op 10 mei 2011, in het bijzonder gericht was op online gokken en integriteit in de sport (met speciale aandacht voor wedstrijdvervalsing). Voortbouwend op het Groenboek heeft de Commissie op 23 oktober 2012 de mededeling "Naar een breed Europees kader voor onlinegokken" (COM(2012) 596 definitief) goedgekeurd. De bescherming van de integriteit van de sport tegen wedstrijdvervalsing is een van de prioriteiten die zijn opgenomen in de mededeling met een voorgesteld actieplan, dat de deelname van de Commissie aan het voorbereidingen door de Raad van Europa van een mogelijk Verdrag tegen de manipulatie van sportuitslagen omvat.

Het aspect van corruptie: Wedstrijdvervalsing is een vorm van corruptie en is als zodanig strafbaar op grond van het nationale strafrecht. De Commissie werkt momenteel aan de uitvoering van een anticorruptiepakket, dat in 2011 is aangenomen en dat is toegespitst op verbetering van het toezicht en evaluatie van de anticorruptie-inspanningen. Dit moet met name gebeuren door het invoeren van een anticorruptieverslag van de EU, aan de hand waarvan de Commissie periodiek de diverse uitstaande aspecten beoordeelt met betrekking tot corruptie en de capaciteit om corruptie in de lidstaten te beheersen. Het verslag kan in beginsel alle uitstaande kwesties met betrekking tot corruptie omvatten, met inbegrip van wedstrijdvervalsing in de sport. Dit EU-anticorruptieverslag wordt met ingang van 2013 om

het jaar door de Commissie gepubliceerd, onder bijvoeging van landelijke analyses van alle lidstaten, met inbegrip van toegespitste aanbevelingen. Tegelijkertijd bezint de Commissie zich momenteel op de modaliteiten van een mogelijke deelname van de EU aan de Groep van staten tegen corruptie (GRECO) van de Raad van Europa, hetgeen een meerwaarde zou moeten bieden aan de corruptiebestrijding in de EU.

Het Europees Parlement heeft zich in zijn verslag van 2009 over de integriteit van online gokken (A6-0064/2009) eveneens gebogen over de kwestie van wedstrijdvervalsing, met name wedstrijdvervalsing in verband met het wedden op sportwedstrijden. In zijn verslag van 2011 over onlinegokken op de interne markt (A7-0342/2011) heeft het EP zich in meer detail met de kwestie beziggehouden. In dit verslag wordt gewezen op kwesties met betrekking tot grensoverschrijdende politie- en gerechtelijke samenwerking, samenwerking tussen organisatoren van sportcompetities en gokexploitanten, de vestiging van nationale netwerken en contactpunten om goed om te gaan met gevallen van wedstrijdvervalsing, en het formuleren van een definitie van wedstrijdvervalsing op EU-niveau. Tot slot is de kwestie van wedstrijdvervalsing ook behandeld in het verslag van het Europees Parlement van 2012 over de Europese dimensie van de sport (A7-0385/2011). Hierin roept het Parlement de sportfederaties op nauw samen te werken met de lidstaten om de integriteit van de sport te beschermen.

De Raad heeft zich voor het eerst over de bestrijding van wedstrijdvervalsing gebogen in het EU-werkplan voor sport 2011-2014, dat in mei 2011 is goedgekeurd en waarin de integriteit van de sport, met name de bestrijding van wedstrijdvervalsing, als een van de prioritaire thema's voor de periode 2011-2014 wordt genoemd. Daarnaast heeft de Raad in november 2011 conclusies over het tegengaan van wedstrijdvervalsing goedgekeurd. Hierin worden de lidstaten en de belanghebbenden opgeroepen de ontwikkeling van voorlichtingsprogramma's aan te moedigen en voor nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen te zorgen. Momenteel houdt de Raadsgroep voor sport de tekst van de ontwerpconclusies inzake een strategie ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen tegen het licht. Deze tekst zou in november 2012 moeten worden goedgekeurd.

De twee EU-agentschappen met verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdende gerechtelijke en politiesamenwerking, EUROPOL en EUROJUST, zijn eveneens actief betrokken bij de bestrijding van wedstrijdvervalsing. Weliswaar was de samenwerking tussen ordehandhavingsinstantie op EU-niveau op het gebied van sport van oudsher gericht op de kwestie van supportersgeweld, maar wedstrijdvervalsing is de laatste twee jaar een nieuw gebied van grensoverschrijdende samenwerking geworden. Momenteel lopen er twee zaken; om deze zaken af te handelen is een gemeenschappelijk onderzoeksteam ingesteld, dat bestaat uit vier EU-lidstaten (HU, DE, FI en AT). De redenen waarom ook EUROPOL en EUROJUST betrokken zijn bij gevallen van wedstrijdvervalsing is dat dit laatste vaak gepaard gaat met ernstige georganiseerde misdaad.

Al deze aspecten wijzen in dezelfde richting: de bestrijding van wedstrijdvervalsing op EU-niveau heeft op verschillende beleidsterreinen (sportbeleid, toezicht op gokmarkten, corruptiebestrijding) een prioritaire status gekregen. Naar aanleiding van recente corruptiegevallen op verschillende niveaus in de sportwereld zal de publieke aandacht waarschijnlijk alleen maar toenemen.

Omdat het beoogde verdrag niet gericht is op harmonisatie van de strafrechtbepalingen van de ondertekende landen, en evenmin op het bereiken van harmonisatie op overige vlakken, zoals gok- en kansspelenwetgeving, alsmede omdat op grond van artikel 6 VWEU de EU enkel de

bevoegdheid heeft om actie te ondernemen ter ondersteuning, coördinatie en aanvulling op de acties van de lidstaten op het gebied van sport, wordt voorgesteld dat de EU deelneemt aan de komende onderhandelingen naast de lidstaten zelf. De voorgestelde deelname aan de onderhandelingen heeft geen implicaties voor de EU-begroting.

De Commissie beveelt de Raad derhalve aan:

– het aangehechte besluit vast te stellen waarbij de Europese Commissie wordt gemachtigd om namens de EU deel te nemen aan onderhandelingen over een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen;

– de aan dat besluit gehechte onderhandelingsrichtsnoeren uit te vaardigen;

– een speciaal comité aan te wijzen in overleg waarmee de onderhandelingen worden gevoerd.

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot verlening van machtiging aan de Europese Commissie om namens de EU deel te nemen aan onderhandelingen over een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbevelingen van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

Er moeten onderhandelingen worden geopend over het opstellen van een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen,

De Europese Unie moet aan deze onderhandelingen deelnemen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Europese Commissie wordt hierbij gemachtigd om namens de Europese Unie deel te nemen aan onderhandelingen over een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn uiteengezet in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met [door de Raad in te voegen naam van het speciale comité].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

BIJLAGE

RICHTSNOEREN VOOR DE ONDERHANDELINGEN

voor een internationaal verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen

Het toekomstig verdrag is bedoeld om een internationaal wettelijk kader te creëren voor de preventie en bestrijding van de manipulatie van sportuitslagen, in het bijzonder wedstrijdvervalsing; het doel van het verdrag is om de internationale samenwerking in dit opzicht te verbeteren en een toezichtsmechanisme in het leven te roepen, waarmee gezorgd kan worden dat de in het verdrag opgenomen bepalingen op doelmatige wijze worden opgevolgd.

De Europese Unie neemt deel aan deze bijeenkomsten met als doel te zorgen voor de consistentie van het voorgestelde verdrag met het EU-*acquis*, met name in de zin van de vrijheden van de interne markt (de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging) en de gerechtelijke samenwerking ten aanzien van strafrechtelijke aangelegenheden.

De Europese Unie neemt tevens deel aan de onderhandelingen met als doel ervoor te zorgen dat de bepalingen van het toekomstig verdrag in overeenstemming zijn met de EU-beleidsmaatregelen op het gebied van sport, online gokken en de corruptiebestrijding. De referentiedocumenten voor deze beleidsmaatregelen zijn onder andere de volgende:

- de mededeling van de Commissie inzake de ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport (COM(2011) 12 definitief);
- het Groenboek inzake onlinegokken op de interne markt (COM(2011) 128 definitief);
- de mededeling van de Commissie inzake corruptiebestrijding in de EU (COM(2011) 308 definitief);
- de mededeling van de Commissie Naar een breed Europees kader voor onlinegokken (COM(2012) 596 definitief);
- de conclusies van de Raad over het tegengaan van wedstrijdvervalsing (16819/11).